



ZLATA DRNAS DE CLÉMENT*

MIGRACIONES SISTEMÁTICAS COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA GLOBAL

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Concepto de “migrante”. – 3. Desarrollos en el plano internacional de los derechos de los migrantes – 4. Impulso de las migraciones sistemáticas y la ciudadanía global. Sus objetivos. – 5. Reflexión final.

1. *Introducción*

El acento creciente que se pone desde las Naciones Unidas en la promoción e impulso de las migraciones, entendidas éstas en sentido amplio y con miras a la constitución de una ciudadanía global nos ha llevado a efectuar estas reflexiones. La tendencia general que señalamos debilita ciertos derechos humanos para privilegiar – con visión política – otros, buscando construir un nuevo orden global.

En primer término, efectuaremos algunas reflexiones sobre el concepto de migrante, luego nos ocuparemos de algunos desarrollos con relación a las migraciones desde distintos ámbitos internacionales, para finalmente visualizar a los impulsores de esa tendencia y acercarnos a sus objetivos.

2. *Concepto de “migrante”*

No existe un instrumento jurídico general a nivel internacional que regule las migraciones, ya que la determinación de quién puede ingresar en el territorio de un país y en qué circunstancias había sido – tradicionalmente – considerado uno de los atributos esenciales de la soberanía. No existe ni siquiera una definición universalmente aceptada de “migrante”¹.

* Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

¹ IOM, *International Migration Law, Glossary on Migrations*, Geneva, 2004, p. 40.

Las expresiones “migrante” y “refugiado” no representan conceptos equivalentes, no tienen normativa común ni son regulados por idénticos organismos internacionales². Desde la dimensión jurídica, el “migrante” es “alguien que se traslada, se desplaza, se expatria voluntariamente a otro país en busca de mejores horizontes para su vida (trabajo, comercio, estudio, condiciones sociales, u otro fin)”³. Según la Organización Internacional de Migraciones (OIM), la expresión también cubre a los “migrantes forzados” (por ejemplo, los desplazados por razones políticas, desastres, degradación ecológica, etc.), sin embargo, no se trata de personas que se hayan visto forzadas a abandonar sus países de origen o de asentamiento permanente por ser o por temer ser perseguidas, como es el caso del “refugiado”, quien – en base a las definiciones de distintos instrumentos internacionales⁴ – es, en general, toda persona que se ha visto obligada por temor fundado a persecución a abandonar su lugar de residencia habitual.

Cabe tener en cuenta que el concepto de “asilado” ha sido equiparado a refugiado y ha variado según el lugar y el tiempo. En el plano internacional universal, no tiene las

² La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) – entidad intergubernamental con 174 Estados miembros surgida en 1951, con sede en Le Grand-Saconnex, Ginebra, Suiza – se ocupa de la protección de los migrantes y la promoción de las migraciones (<https://www.iom.int/es>). Por su parte la Agencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) – creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959, también con sede Ginebra, Suiza – se encarga de proteger a los refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos y promover soluciones duraderas a su situación (<https://www.acnur.org/>). Última consulta de 25 de enero de 2022. Todos los documentos citados en este trabajo fueron consultados por última vez en la misma fecha.

³ <https://www.iom.int/es/>.

⁴ Por ejemplo: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 define al refugiado como «[toda persona que] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él» (artículo 1.A.2). La Convención de la Organización de la Unión Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África de 1969 ha ampliado el concepto de refugiado: «(...) el término “refugiado” se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a dicho país» (artículo 1.1). «El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad» (artículo 1.2). En América Latina no hay un convenio general que regule la cuestión de los refugiados (a excepción de las normas que señalamos en nota siguiente en materia de asilo), sin embargo, una serie de instrumentos no vinculantes han buscado fortalecer los derechos del refugiado, entre ellas: la Declaración de Cartagena de 1984, Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004, Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano de 2010, la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014. En el sistema de la Unión Europea (UE) los fundamentos jurídicos del “asilo” se hallan en las siguientes regulaciones: Artículo 67.2 y artículos 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE); y Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Desde la reforma del Tratado de Lisboa (2007) se transformaron en política común las medidas en materia de asilo. Sin embargo, ni en el TFUE ni en la CDFUE se definen los términos “asilo” y “refugiado”, pero ambos documentos refieren a la Convención de Ginebra y a su Protocolo (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>).

connotaciones que posee en América Latina: persona que por temor fundado de persecución política solicita la protección diplomática o territorial de otro Estado⁵. Excepcionalmente, en América Latina, de modo expreso, la Declaración de Tlatelolco de 1999 consideró sinónimos a los términos “asilado” y “refugiado”. Así ha expresado: «El asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento por medio del cual en la práctica se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 Relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 o, el de asilados según los Convenios Interamericanos en la materia»⁶⁻⁷. En cambio, en el ámbito de la UE, la expresión “asilado” sólo se emplea en una determinada etapa del proceso de admisión: aquella en que una persona “aplica”, “solicita” ser acogido como refugiado, visión que de alguna manera comparte la Convención de 1969 de la Organización de la Unión Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África según su artículo 2. En el ámbito universal, especialmente en el de los derechos humanos, la expresión “asilado” se ha aplicado a toda persona perseguida por cualquier causa, usando de modo indistinto los términos asilo y refugio.

En este trabajo, usamos la expresión “migrante” en sentido amplio – siguiendo las tendencias actuales – para indicar a personas que se desplazan de un país a otro por variados motivos, abarcando tanto a los migrantes propiamente dichos, como a los refugiados, desplazados, asilados, apátridas y otros.

La concepción amplia de migrante también ha sido receptada por la Comisión Internacional de Juristas, la que señala distintas categorías, las que pueden darse de forma superpuesta:

- Migrantes regulares: migrantes que ingresan al Estado después de haber obtenido una autorización, temporal o no, por parte del Estado de destino;
- Migrantes indocumentados: migrantes que ingresan al Estado de manera irregular, sin contar con la debida documentación; o migrantes que ingresaron de manera regular cuya autorización ha expirado y que han permanecido, no obstante, en el territorio nacional. La guía utiliza la terminología recomendada por la Asamblea General de la ONU⁸, evitando el término “migrante ilegal” y usando “indocumentado o migrante irregular” como sinónimos, subrayando que el término migrante “irregular” no expresa una cualidad de la persona sino una mera referencia a su situación de entrada o estancia.

⁵ Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889; Convención sobre Asilo de La Habana de 1928; Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933; Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954 y su Protocolo de 1961. Véase L. JIMÉNEZ LAMBI, *Asilo y Refugio en América Latina: ¿Avances o retrocesos?*, en *Saber, Ciencia y Libertad*, Vol. 8, No. 1, 2013, p. 63 ss. (<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109389.pdf>).

⁶ Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe (1999), en *El asilo en los instrumentos internacionales y las constituciones políticas iberoamericanas*, 2011, p. 11 (<https://www.refworld.org/es/pdfile/5d7fca3a5.pdf>).

⁷ V. asimismo, la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-21/14. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, de 19 de agosto de 2014, la que señala que el asilo asumió la figura del refugiado, implicando un cambio para la tradición latinoamericana (para. 74). El para. 36 expresa: «La migración internacional es un fenómeno complejo que puede involucrar a dos o más Estados, entre países de origen, de tránsito y de destino, tanto de migrantes como de solicitantes de asilo y refugiados (...)».

⁸ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3449(XXX), *Medidas para garantizar los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migrantes*, 9 de diciembre de 1975, para. 2.

- Solicitantes de asilo o refugiados: migrantes que ingresan a un país, ya sea regular o irregularmente, para escapar de la persecución en su país de origen tal como se define en el artículo 1A de la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugiados.
- Otros migrantes que necesitan protección: esta categoría incluye varios tipos de migrantes cuyo estatus no está bien definido por el Derecho internacional. Estos incluyen apátridas, personas que han dejado su país de origen (sean o no solicitantes de asilo o refugiados), víctimas de trata, niños no acompañados cuya condición no ha sido definida, solicitantes de asilo rechazados o migrantes indocumentados que no pueden ser expulsados debido al principio de no devolución⁹.

La Comisión Internacional de Juristas también hace presente que, por elección o por la fuerza de las circunstancias, la condición de migrante casi nunca es estable. Un migrante económico puede convertirse en refugiado mientras se encuentra en el país de destino. Un refugiado puede perder su estatus y convertirse en un migrante indocumentado porque las circunstancias que lo llevaron al temor de ser perseguido dejaron de existir en su país de origen. Un migrante regular podría volverse indocumentado si se queda más tiempo del que el permiso de residencia indica, o regularizarse mediante amnistías o empleo regular. Además, factores como el sexo y el género, la edad, la raza y el origen nacional, también pueden tener un impacto significativo en la experiencia de la migración¹⁰.

Amalia Uriondo de Martinoli¹¹ identifica a las “migraciones mixtas” como «movimientos que incluyen refugiados, peticionantes de asilo, migrantes económicos, menores no acompañados, personas traficadas, víctimas de trata y migrantes varados, entre otros, cuya principal característica es la condición de vulnerabilidad asociada con la con la irregularidad de las personas involucradas».

Esta amplia gama de personas en circulación transfronteriza, por causas y circunstancias varias hacen que la percepción de “migrante” se haya vuelto multifacética.

3. *Desarrollos en materia de migraciones desde distintos ámbitos internacionales*

En principio – aún hoy – ningún Estado está “obligado” a admitir extranjeros en su territorio. Tal como lo señaláramos, históricamente, la migración era sólo regulada a escala nacional. Con el incremento de la movilidad global de personas, los Estados fueron dándose cuenta de que las cuestiones migratorias necesitaban de la cooperación regional e internacional sobre el tema y que su accionar podía tener efectos más allá de las fronteras de uno o unos pocos Estados y generar responsabilidad internacional.

Además, hay una serie de normas jurídicas internacionales que ponen límite a la autoridad del Estado en el ámbito de las migraciones concebidas en sentido amplio, en particular, las que provienen del autoexpansivo derecho de los derechos humanos, concebido en sus amplias facetas económicas, sociales y ambientales¹².

⁹ INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Migration and International Human Rights Law. A Practitioners' Guide*, Geneva, 2021, p. 55.

¹⁰ *Ibidem*, p. 56.

¹¹ A. URIONDO DE MARTINOLI, *Derechos Humanos de los Migrantes*, en *Estudios de Derecho Internacional en homenaje a la Dra. Zlata Drnas de Clément*, Córdoba, 2014, p. 963 s.

¹² Z. DRNAS DE CLÉMENT, *Los Problemas Migratorios desde el Derecho Internacional Público*, en *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Córdoba, 2017, p. 216 ss.

Entre los principios fundamentales de la protección de los migrantes se cuentan: el respeto a los derechos humanos (de variable textura y en permanente evolución); deber de los Estados de aceptar el retorno de sus residentes; la obligación de ofrecer y facilitar acceso consular a los no residentes; el deber de no devolución en ciertos casos (en este momento, por obra de los organismos de derechos humanos, se ha transformado en un deber general); el deber de respetar las normas internacionales/regionales en materia de migración laboral¹³, etc.

Dado que nos es imposible – atento a la brevedad de este trabajo – ingresar en detalles sobre el extenso e intenso desarrollo del derecho de las personas migrantes, sólo referiremos algunos hitos base de su evolución, señalando algunas progresividades instauradas por organismos jurisdiccionales y cuasi jurisdiccionales, y por el propio sistema básico de las Naciones Unidas, en particular, la Asamblea General, como es el caso de la Resolución 70/1 que adopta la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Transformar nuestro mundo”, verdadero diseño de un nuevo orden global y de la ciudadanía global.

En el ámbito de la protección de los derechos humanos, todos los convenios universales y regionales generales de derechos humanos contienen como derechos de base a la no discriminación y a la igualdad. El artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948 consagra el derecho a “buscar” asilo y “disfrutar” de él¹⁴. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14, establece que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre – que antecede en 6 meses a la Declaración Universal –, en el artículo 27, establece el derecho a “buscar y recibir asilo” en caso de persecución no motivada en delitos comunes de acuerdo con la legislación del país y los convenios internacionales. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 consagra el derecho de no expulsión, el derecho de buscar y recibir asilo. En el artículo 22.8. dispone que, en ningún caso, el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no el de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, condición social o de sus opiniones políticas. El artículo 22.9 prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros. El artículo 22.3 establece que el ejercicio de los derechos no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. La Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos de 1981 pone el acento

¹³ V. g. Convención No. 97 de la OIT relativa a la Migración para Empleo/1949; Convención de la OIT No. 111 relativa a la Discriminación con Respecto al Empleo y Ocupación/1958; Convención de la OIT No. 118 concerniente a la igualdad del Trato de Nacionales y No Nacionales en Seguridad Social/1962; Convención No. 143 de la OIT relativa a las Migraciones en Condiciones de Abuso y la Promoción de Igualdad de Oportunidades y Trato de los Trabajadores Migrantes/1975; Convención de la OIT No. 157 concerniente al Establecimiento de un Sistema Internacional para el Mantenimiento de los Derechos en Seguridad Social/1982; El Protocolo de 2014 al Convenio de la OIT No. 29 sobre Trabajo Forzoso de 1930 (aplicable también a migrantes y refugiados); la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y miembros de sus familias de 1990 (Res. Asamblea General de Naciones Unidas 45/148); etc.

¹⁴ La referencia al derecho a “disfrutar” del asilo presupone el derecho a la admisión o recepción.

en la no discriminación y descansa en materia de refugiados en el acuerdo alcanzado con anterioridad: la Convención sobre aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África de 1969, a la que ya nos refiriéramos al tratar de precisar el concepto de refugiado. La Carta de Derechos Fundamentales de la UE en su artículo 18 garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, aspecto al que ya hiciéramos referencia. El artículo 19 de la misma Carta prohíbe las expulsiones colectivas y establece que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradante. El artículo 28 de la Carta Árabe sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a buscar asilo político como forma de escapar de la persecución. La Convención contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984 consagra en su artículo 3.1, de modo absoluto, sin condicionamientos, el “*non-refoulement*”, a diferencia de los acuerdos regionales, que exigen que la protección esté ligada al temor de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia de una persona a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. Además, no contiene causa alguna de suspensión o no aplicación de la obligación de no devolución (*v. g.* comisión de crímenes o delitos graves). La Convención sobre los Derechos del Niño de 1990 se aplica a todos los niños sin discriminación, incluidos los niños refugiados y solicitantes de asilo. La Convención estipula específicamente que cada niño que solicita la condición de refugiado debe beneficiarse de protección y asistencia humanitaria en el disfrute de los derechos enunciados en esta Convención y en otros tratados en el que el Estado es parte. A esta breve recensión se agregan numerosos instrumentos internacionales que contemplan la situación de migrantes y refugiados, especialmente en los vinculados a la no discriminación y a la igualdad.

El sistema de derechos humanos ha ido desarrollado y ampliando significativamente los derechos de los refugiados y de los migrantes a través de actos jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales de los distintos organismos especializados. Para citar sólo algunos casos referimos en el ámbito americano: La Opinión Consultiva OC 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CteIDH) sobre Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados de 17 de septiembre de 2003, la que, a más de consagrar los derechos de igualdad y no discriminación, establece que las políticas migratorias deben ejecutarse con el respeto y la garantía de los derechos humanos, señalando que «las distinciones que los Estados establezcan deben ser objetivas, proporcionales y razonables», condiciones expresadas de modo tal que permiten ponderaciones subjetivas abiertas a un permanente desarrollo¹⁵. La Opinión Consultiva OC 21/14 de la CteIDH sobre Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional de 19 de agosto de 2014, concuerda con el Comité de los Derechos del Niño en cuanto a que el retorno al país de origen solo podrá contemplarse, en principio, si redundan en el “interés superior” del niño¹⁶. La Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 sobre La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección, hace presente que «el derecho a buscar y recibir asilo bajo el estatuto de refugiado, reconocido en los artículos 22.7 de la Convención Americana y XXVII

¹⁵ CteIDH, OC 18/03 sobre Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados de 17 de septiembre de 2003, para. 168.

¹⁶ CteIDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional de 19 de agosto de 2014, para. 231.

de la Declaración Americana, leído en conjunto con otras disposiciones de la Convención y a la luz de los tratados especiales, impone al Estado determinados deberes específicos: i) obligación de no devolver (“*non refoulement*”) y su aplicación extraterritorial; ii) obligación de permitir la solicitud de asilo y de no rechazar en frontera; iii) obligación de no penalizar o sancionar por ingreso o presencia irregular y de no detención; iv) obligación de brindar acceso efectivo a un procedimiento justo y eficiente para la determinación de la condición de refugiado; v) obligación de asegurar las garantías mínimas de debido proceso en procedimientos justos y eficientes para determinar la condición o estatuto de refugiado; vi) obligación de adaptar los procedimientos a las necesidades específicas de las niñas, niños y adolescentes; vii) obligación de otorgar la protección internacional si se satisface la definición de refugiado y asegurar el mantenimiento y continuidad del estatuto de refugiado; viii) obligación de interpretar de forma restrictiva las cláusulas de exclusión, y ix) obligación de brindar acceso a derechos en igualdad de condiciones (...)¹⁷. Asimismo, recordó que, tanto la Convención Americana en su artículo 22.7 como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXVII, han cristalizado el “derecho subjetivo” de todas las personas a buscar y recibir asilo, superando el entendimiento histórico de esta institución como una «mera prerrogativa estatal»¹⁸. La Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 de la CteIDH sobre Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género, expresa que “es oportuno recordar que, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, se cuenta promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos (objetivo 8), algunas de cuyas metas radican en, «[d]e aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor», y «proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios»¹⁹. El Caso *Vélez Loor v. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de noviembre de 2010, en el que la Corte establece que los Estados tienen facultad de fijar sus políticas migratorias, pero deben respetar los derechos humanos. Más adelante señala que «sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes»²⁰. La referencia a políticas migratorias y objetivos perseguidos abre un amplio margen de ponderación a los organismos jurisdiccionales y cuasijurisdiccionales, especialmente, si se tiene en cuenta que el alcance de los derechos humanos es el que los propios organismos establecen al interpretar los convenios, es decir, son mutantes, evolutivos, no regresibles. El Caso *Familia Pacheco Tineo v. Estado plurinacional de Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de noviembre de 2013, en el que la Corte establece que la prohibición de devolución constituye la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas o asiladas y de las

¹⁷ CteIDH, OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 sobre La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección, para. 99.

¹⁸ *Ibidem*, para. 131.

¹⁹ CteIDH, OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 sobre Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género, para. 127.

²⁰ CteIDH, *Vélez Loor v. Panamá*, Series C No. 218, sentencia de 23 de noviembre de 2010, para. 97.

personas solicitantes de asilo y que ese principio constituye norma consuetudinaria de Derecho internacional general²¹²². El Caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de agosto de 2014, en el que la Corte establece que «el deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado. Es decir, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa»²³.

Por su parte, en el ámbito europeo, por ejemplo: la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso of *Hirsi Jamaa y Otros v. Italia*²⁴ dictaminó que la prohibición de las expulsiones colectivas se aplica a cualquier medida que tenga el efecto de impedir que los migrantes lleguen a las fronteras de los Estados o de empujarlos hacia otro Estado, lo cual «incluía medidas de interdicción adoptadas por un Estado, incluso en forma extraterritorial, para impedir que las personas lleguen a sus fronteras cuando esto tenga por efecto evitar que presenten una solicitud de asilo o no devolución». El TEDH, *i. a.* en los casos *Saadi v. Italia*²⁵ y *Chahal v. Reino Unido*²⁶ ha sostenido que la no devolución protege «los valores fundamentales de las sociedades democráticas». El TEDH sostuvo en el caso *N. v. Suecia* que la expulsión de una mujer afgana a su país natal sería una violación al principio de no devolución por malos tratos. La Corte encontró que «las mujeres corren un riesgo particular de malos tratos en Afganistán si se percibe que no se ajustan a los roles de género que les atribuye la sociedad, la tradición e incluso el ordenamiento jurídico»²⁷, posición amplia que dejaría abierto el derecho a no ser expulsada a cualquier mujer originaria de países islámicos radicales u otros en los que los derechos de la mujer no fueran respetados.

En el plano Universal el Comité de Derechos Humanos (CDH) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ha aportado remarcables desarrollos, entre ellos: La extensión de la obligación, que exige a los Estados Partes respetar y garantizar los derechos del Pacto para todas las personas en su territorio y bajo su jurisdicción, a las que se hallan bajo su control, abarcando así las situaciones de salvataje en alta mar²⁸; la extensión de la protección a los sospechosos de terrorismo, a pesar de las numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad, que exigen que los Estados se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo. De conformidad al CDH, los Estados del pacto no están eximidos de su obligación de “non refoulement”, en caso de personas sospechadas de llevar adelante

²¹ CteIDH, *Familia Pacheco Tineo v. Estado plurinacional de Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de noviembre de 2013, para. 151.

²² Z. DRNAS DE CLÉMENT, *El principio de non-refoulement a 50 años de la adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en *Cuaderno de Derecho Internacional 2016*, Número XI, 2018, p. 17 ss.

²³ CteIDH, *Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas v. República Dominicana*, Caso No. 282, sentencia de 28 de agosto de 2014, para. 298 ss.

²⁴ *Hirsi Jamaa y Otros v. Italia*, GS, Solicitud No. 27765, sentencia de 23 de febrero de 2012, paras. 128-129.

²⁵ *Saadi v. Italia*, Gran Sala, Solicitud No. 37201/06, sentencia de 28 de febrero de 2008, para. 127.

²⁶ *Chahal v. Reino Unido*, Gran Sala, Solicitud No. 22414/93, sentencia de 15 de noviembre de 1996, para. 79.

²⁷ *N. v. Suecia*, TEDH, Solicitud No. 23505/09, sentencia de 20 de julio de 2010, para. 55.

²⁸ Se han dado numerosos casos en base a la Resolución No. 1821 (2011) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la intercepción y salvataje en el mar de los solicitantes de asilo, refugio y migrantes en situación irregular, considerando deber moral y jurídico el salvataje, entendiéndose que los deberes frente a migrantes y refugiados debían aplicarse también en alta mar, por entender que el alta mar no es una zona en la cual los Estados están exentos de obligaciones jurídicas.

actividades terroristas. Por ejemplo, en el caso *Mohammed Alzheri (al-Zari) v. Suecia*²⁹, el CDH, consideró que la entrega por parte de las autoridades suecas de este integrista islámico egipcio acusado de terrorismo (junto con otro imputado) a agentes estadounidenses y egipcios en el aeropuerto de Estocolmo, para su deportación a Egipto, suponía una violación del principio de no devolución, ya que podía sufrir malos tratos en Egipto, a pesar de las garantías dadas por Egipto. Dado que las visitas de funcionarios suecos al encarcelado no fueron a solas sino en presencia de guardias, una vez liberado por el gobierno egipcio, Alzheri, pasó a exigir compensación económica y derecho a residencia permanente en Suecia.

En el ámbito universal, la Corte Internacional de Justicia en el Caso *Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea v. República Democrática de Congo)*³⁰, dictaminó que, si bien los Estados en ejercicio de su soberanía tienen derecho a regular la entrada de extranjeros, esa facultad debe respetar el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional, con lo que, en la práctica – atento a que los convenios deben aplicarse conforme la interpretación de sus organismos especializados en permanente evolución y concesión progresiva de derechos más amplios – el “derecho a entrar” se ha transformado en una regla internacional evolutiva ajustada a las percepciones de los organismos especializados³¹.

En el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible 2015, el 25 de septiembre – tras 8 rondas de negociaciones intergubernamentales con amplia participación de actores variados³² – fue aprobada la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible – que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (A/RES/70/1). El “Compromiso” “entró en vigor” el 1 de enero de 2016, tal como la misma Declaración en su versión oficial española, en su numeral 21, lo señala con esos términos. El extenso documento final constituye un conjunto de propósitos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Llama la atención en el numeral 36 la referencia a “ciudadanía mundial” al expresar «Nos comprometemos a fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores éticos de la ciudadanía mundial y la responsabilidad compartida»³³. La ciudadanía, si bien es un

²⁹ *Mohammed Alzheri v. Suecia*, CCPR/C/88/D/1416/2005, CTH, 10 de noviembre de 2006, *passim*.

³⁰ CIJ, *Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea v. República Democrática del Congo)*, sentencia de 30 de noviembre de 2010, paras. 65-66.

³¹ Por ejemplo – en relación al “derecho a entrar” – la ACNUR instó a una acción inmediata por parte del Gobierno de Australia para abordar una situación de salud colapsada entre los refugiados y solicitantes de asilo en las instalaciones extraterritoriales en Papúa Nueva Guinea y Nauru, entendiéndose que Australia seguía siendo «responsable de quienes habían buscado su protección *en virtud del derecho internacional*» (el resultado nos pertenece). En el contexto del deterioro de la salud y la reducción de la atención médica, Australia ahora debía actuar para evitar más tragedias a las personas transferidas por la fuerza bajo su política de “procesamiento extraterritorial”. ACNUR reiteraba su llamamiento para que los refugiados y solicitantes de asilo fueran trasladados inmediatamente a Australia, para recibir el apoyo y la atención adecuados (<https://www.acnur.org/noticias/briefing/2018/10/5bc0e6654/acnur-insta-a-australia-a-evacuar-las-instalaciones-extraterritoriales.html>).

³² En la Asamblea General tuvieron voz numerosas ONG y distintas entidades no gubernamentales del mundo privado colectivo o individual. Durante tres años se reunieron opiniones de particulares, las que superaron los 10 millones de aportes. Si bien luce como una cifra importante, en un planeta con más de 7.800.000 de personas carece de representatividad, además, la dinámica y difusión de la convocatoria a participar no tuvieron alcance general.

³³ Tal como lo señala Pedro Ivo Ribeiro Diniz, la “responsabilidad compartida” en la Agenda 2030 adquiere un perfil nuevo: «En lo que se refiere al contenido, los ODS (...) rompen con la idea de que los países del Norte deben solamente aumentar la transferencia de fondos para el desarrollo de los países del Sur. Resulta necesaria

concepto socio-jurídico mutante en el tiempo, en sustancia refiere la condición de pertenencia, lealtad de una persona a una comunidad organizada de la que es parte. La idea de “ciudadanía mundial” (global, universal) es opuesta a concepción de divisiones estatales, las que establecen derechos y deberes a las personas que viven bajo su jurisdicción según la condición de su pertenencia a esa comunidad humana de convivencia. Cuando nos referimos a ciudadanos mundiales, nos preguntamos cuál sería la comunidad política de pertenencia, a quién correspondería la facultad de establecer los derechos-deberes de las personas del planeta. De conformarse ese ente, en virtud de qué autoridad lo haría, aspectos sobre los que volveremos más adelante. Se ha señalado que la ciudadanía global es indicativa de un sentido de pertenencia a una comunidad más amplia, de humanidad común con interdependencia cultural e interconexión a escala planetaria, que percibe a los individuos como miembros de redes múltiples, diversas, locales y no locales, representando una tendencia posmoderna, post-estatal, post-nacional, pluralista y relativista alejada de la concepción jurídica de ciudadanía como es concebida en el contexto de las relaciones internacionales racionalistas. La ciudadanía global implica sociológica y filosóficamente el reconocimiento de todos los seres humanos como seres con la misma sustancia, iguales, con idénticos derechos, alejada de la idea de idoneidad y mérito³⁴.

Hans Schattle³⁵ considera que la ciudadanía global es un “término cargado” con connotaciones positivas y negativas y señala que ha sido percibida desde distintos puntos de vista, entre ellos, el del activismo político. Numerosos grupos activistas, responden a posiciones postmodernas que promueven la necesidad de apertura doctrinaria a las percepciones de los Estados poderosos del Este – en particular China – que rechazan el triángulo: Estado de derecho, democracia, derechos humanos, y propugnan sociedades verticales, jerárquicamente estructuradas, alejadas del objetivo de la “felicidad individual” y dirigidas a colocar en la cúspide a un “monarca” absoluto que desde el autoritarismo/totalitarismo asegure el orden social y la paz mundial³⁶.

Es de observar que, a pesar del tiempo transcurrido desde la instauración del régimen de protección de los derechos humanos, el mismo sigue siendo puesto en cuestión, poniendo en evidencia lo difuso de sus contenidos³⁷, especialmente en lo que hace a los cada vez más

una reconfiguración global donde los países del Norte reconozcan la responsabilidad que poseen y lo imperativos que son los cambios sustanciales en sus políticas internas y externas». La idea es que los Estados desarrollados deben “pagar”, “compensar” a los postergados por el desarrollo que ellos han alcanzado a expensas del retraso de los demás. Esa redistribución tiene por objetivo la igualdad material y espiritual de todos (P. I. RIBEIRO DINIZ, *Agenda 2030 y los dilemas para la consolidación del desarrollo sostenible como objetivo en común en América Latina*, en L. N. CALDEIRA BRANT, P. I. RIBEIRO DINIZ *Agenda 2030 y el Desarrollo Sostenible en el Contexto Latinoamericano*, Belo Horizonte 2021, p. 76(<https://www.kas.de/documents/273477/11528179/AGENDA+2030+Y+EL+DESARROLLO+SOSTENIBLE+EN+EL+CONTEXTO+LATINOAMERICANO.pdf/d2122f27-9a5f-46b8-6156-1094dbbc5daf?version=1.0&t=1612290620466>).

³⁴ A. MUGAGGA, D. SEKIWU, M. KIGGUNDU-MUSOKE, *The Philosophy of Global Citizenship Education Agenda (GCEA) and the Educators' Competence to implement it: the Case for Ugandan Secondary Schools*, en *Journal of Education Review*, Vol. 9, No. 1, January-March 2016, p. 127.

³⁵ H. SCHATTLE, *The Practices of Global Citizenship*, Maryland-USA, 2008, p. 77.

³⁶ M. BURNAY, *Chinese Perspectives in the International Rule of Law: Law and Politics in the One-Party State*, Massachusetts, 2018, Capítulo 3, *passim*.

³⁷ Ingrid Wuerth recuerda que después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente desde la década de 1980, los derechos humanos se expandieron a casi todos los ámbitos del Derecho internacional (DI). Al hacerlo, cambiaron las características básicas del propio DI, incluida la definición de soberanía y las fuentes de las normas jurídicas internacionales. Pero entiende que lo que se ha llamado la “edad de los derechos humanos” ha terminado. Ello se observa en el número creciente de gobiernos autoritarios, el declive en la arquitectura

amplios derechos de migración, a las fronteras abiertas, a los derechos restaurativos históricos de las comunidades indígenas y otros derechos vinculados a la igualdad y a la solidaridad. Esos cuestionamientos – observamos – se incrementan en forma proporcional a la perspectiva ideológico-política de quien toma posición.

La ciudadanía mundial probablemente haría perder a las ciudadanía nacionales al poco tiempo su identidad étnica, cultural, lingüística, religiosa en tanto, por ejemplo, al ocuparse la Agenda 2030 de los distintos ODS, en el Objetivo 10.7 señala como meta «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», lo que presupone una nueva masa identitaria a fundirse en una mayoría, conjunto este último que habría de ir perdiendo esa condición y diluirse con nuevas capas de aluvión. La Agenda enuncia el objetivo señalado en el entendimiento de lo positivo en sí que es el aporte de las migraciones a los objetivos de la Agenda. Así, el numeral 29 expresa: «Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo». Esa visión migratoria amplia y la necesidad de fronteras abiertas aparece como instrumento base de la construcción de la ciudadanía mundial, del *demos* contemporáneo como pueblo de pueblos³⁸. La referencia a la “resiliencia” de las comunidades que acogen a los migrantes, pone en evidencia la traumática pérdida de derechos humanos a las que las sociedades desarrolladas se verán sometidas con los sucesivos ingresos de migrantes³⁹. Sorprende esa apertura a la destrucción de culturas y civilizaciones cuando esa misma tendencia política se muestra en exceso celosa de la preservación (e incluso reconstrucción) de las culturas de pueblos originarios, muchas veces próximos al estado de naturaleza. Las más de las veces esa protección va acompañada de reclamaciones de recuperación de territorios por los que los pueblos primitivos han transitado pero que no han habitado. Los llamamos sin titubeos “pueblos, civilizaciones primitivas”, ya que por esos mismos estadios han pasado las hoy civilizaciones avanzadas hace más de 10.000 años.

internacional de observancia de los Derechos Humanos en los términos pactados, el creciente poder de China y Rusia sobre el contenido del Derecho Internacional, el resurgimiento de los nacionalismos y los populismos. La autora argumenta que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en su conjunto, independientemente de sus beneficios – según la autora, muy discutidos –, parece haber ampliado y modificado el DI de manera tal que lo ha debilitado. Entiende que el debate en torno al DI y los Derechos Humanos debe replantearse considerando costos y evaluando si el DI – incluido el trabajo de las Naciones Unidas – debe centrarse en un núcleo más sólido y limitado de normas jurídicas internacionales centradas en la paz y la seguridad internacionales (I. WUERTH, *International Law in the Post-Human Rights Era*, en *Texas Law Review*, Vol. 96, 2017, p. 279 ss.). Véase asimismo Z. DRNAS DE CLÉMENT, *Los Paradigmas Ideológicos y la Concepción del Derecho Internacional*, Córdoba-Argentina, 2020, p. 52.

³⁸ La Declaración y Plan de Acción de México de 2004, instrumento al que ya hicieramos referencia, en su parte preambular enuncia «el compromiso de los países de América Latina con el mantenimiento de fronteras abiertas».

³⁹ V. *infra*.

La Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a reunión para el 19 de septiembre de 2016 sobre el problema de los refugiados sirios, cuyo fruto se reflejó en la extensa y general Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes adoptada el 19 de septiembre de 2016 (A/RES/71/1), la que forma parte integral del Pacto Mundial sobre los Refugiados de Nueva York de 2018 (A/RES/73/151). La Declaración, en su Introducción hace presente que la humanidad desde tiempos remotos ha estado en movimiento y que algunas personas se desplazan en busca de nuevas oportunidades económicas y nuevos horizontes, otras lo hacen para escapar de los conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la persecución, el terrorismo, las violaciones y abusos de los derechos humanos, por los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales. En su texto *i. a.* expresa: «4. Al aprobar hace un año la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reconocimos claramente la contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Nuestro mundo es un mundo mejor gracias a esa contribución. *Los beneficios y las oportunidades que ofrece la migración segura, ordenada y regular son considerables y a menudo se subestiman (...)*» (el resaltado nos pertenece). “16. En la Agenda 2030 anuncia, entre otras cosas: «facilitaremos la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas». Si bien, no aclara qué significado se asigna a “bien gestionadas”, en el numeral 19 hace referencia a la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, el que a su vez retoma el Plan de Acción de Méjico de 2004, promoviendo estrategias de implementación de “Ciudades Solidarias”, “Fronteras Solidarias” y “Reasentamientos Solidarios”, y con ello la conformación a través de las fronteras abiertas de un pueblo de pueblos global, tal como ya lo señaláramos.

4. *Impulsores de las migraciones sistemáticas. Sus objetivos*

Tanto en la Agenda 2030 como en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 y el Pacto Mundial sobre los Refugiados de Nueva York de 2018 que impulsan las migraciones sistemáticas y la implementación de fronteras abiertas para constituir la ciudadanía mundial dejan en penumbra a los impulsores de ese nuevo mundo global al utilizar expresiones vagas como “nosotros los pueblos”, “los líderes mundiales” y términos equivalentes. Cabe preguntarse quiénes son los sujetos activos previstos en esos instrumentos jurídicos al expresar: “facilitaremos”, “promoveremos”, etc.

Es de observar que la Organización de las Naciones Unidas, en la Agenda 2030, pierde protagonismo, ya que se limita a “acompañar” a “nosotros los pueblos” junto a otros actores. Así, el numeral 52 declara: «La Carta de las Naciones Unidas comienza con la célebre frase “Nosotros los pueblos”⁴⁰. Hoy día somos “nosotros los pueblos” quienes emprendemos el camino hacia el 2030. En nuestro viaje nos acompañarán los gobiernos, así como los

⁴⁰ Los redactores de la Agenda – al igual que algunos altos funcionarios de la ONU y los propios Estados Miembros de la ONU al adoptar la Agenda 2030 por Resolución de la Asamblea General 70/1 – muestran haber olvidado que la expresión “Nosotros los Pueblos” en la Carta de las Naciones Unidas se eligió entre varios debido a que dos miembros originarios (India y Filipinas) no eran Estados independientes todavía y a que la Europa liberada no tenía aún las fronteras definitivas delimitadas (UNCIO. Vol. I <https://search.archives.un.org/documents-of-united-nations-conference-on-international-organization-general-volume-1>).

parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las empresas y el sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población. Ya se han comprometido con esta Agenda millones de personas que la asumirán como propia. Es una Agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo (...)»⁴¹. La Agenda no pone al descubierto en concreto al diseñador originario, conductor y responsable central de la ejecución de la nueva Agenda, a pesar de tornarse visible la necesidad de una ordenación dirigida y estructurada desde un “centro” para lograr un accionar holístico, sistémico y sistemático como el que requiere una dinámica planetaria y el logro de tan diversos y complejos objetivos y metas.

La expresión “pueblos”, en “contraposición” a “Estados” es propia de las corrientes posmodernas populistas, indigenistas, anarquistas, ambientalistas, feministas, y otras que usan la expresión “pueblos” como concepto político, para referirse a grupos en antagonismo con los poderes o sistemas establecidos. Se trata de sujetos colectivos aglutinados por homogeneidad ideológica en lucha contra el poder que – según su visión – los explota u oprime⁴².

Así, Roque Juna Carrasco Aquino y Hena Andrés Calderón al referirse a la Agenda 2030⁴³, señalan la necesidad de mostrar un «desdoblamiento de la idea de la sostenibilidad de los países industrializados e insustentabilidad para las grandes mayorías de los pueblos». Se preguntan: «una sostenibilidad de la economía capitalista y su acumulación, ¿qué beneficios verdaderos brinda a las sociedades para resolver su miseria, pobreza, desempleo, salud, educación y alimentación? Vivimos en una sociedad clasista imperante por el: racismo, xenofobia, discriminación, exclusión, de desigualdades sociales, económicas, políticas, ideológicas y culturales. Esas expresiones son producto del desarrollo acumulativo del capital». Es decir, desde esa percepción, el opresor de los “pueblos” es el mundo desarrollado, capitalista.

Agustín Horacio Perissé⁴⁴ hace presente que son los sectores de la izquierda, quienes afirman la necesidad de la “participación popular”, mientras que sectores políticos conservadores sostienen la importancia de la “cultura cívica” entendida como respeto a las instituciones vigentes.

En el caso de la Res. de la Asamblea General de las Naciones Unidas 70/1 (Agenda 2030), se permitió a ciertas personas que en representación de colectivos expresen su opinión en la sala antes de la manifestación de voluntad de los Estados Miembros. Sólo a modo de ejemplo, recordamos que, en oportunidad de la adopción de la referida resolución, Salil Shetty, secretario general de Amnistía Internacional, invitado a expresarse en representación de la sociedad civil, dijo – en manifestación de un activismo en permanente expansión – que la implementación de los nuevos Objetivos debía pasar, entre otras pruebas, «la prueba de

⁴¹ Al ocuparse de los *Medios de Implementación*, la Agenda 2030 señala en el numeral 39 la necesidad de una Alianza Mundial que trabaje con espíritu de solidaridad mundial, en particular con los más pobres y con las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad; que facilite una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y Metas, aglutinando a los gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil, al sistema de las Naciones Unidas y a otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles.

⁴² L. E. ALONSO, *La noción de pueblo como construcción discursiva*, en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 49-1, 2019, p. 279 ss.; P. BOURDIEU, *¿Ha dicho usted “popular”?*, en AA.VV., *¿Qué es el pueblo?*, Madrid, 2016, p. 26 ss.

⁴³ R. J. CARRASCO AQUINO y H. A. CALDERÓN, *Los retos del “Desarrollo Sostenible” en la insostenibilidad*, en L. N. CALDEIRA BRANT, P. I. RIBEIRO DINIZ *Agenda 2030 y el Desarrollo Sostenible en el Contexto Latinoamericano*, cit., p. 29.

⁴⁴ A. H. PERISSÉ, *La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea*, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 26, 2010-2.

igualdad y convertir las personas pobres y marginadas en las principales personas que tomen las decisiones en cada etapa»⁴⁵. Esa expresión, acorde a la idea de igualdad como percepción absoluta sin condicionamiento alguno, desvalorizando la idoneidad y el mérito – requerimientos de los sistemas desarrollados de occidente –, y acorde a la premisa sofista “no hace falta estar preparado para gobernar” (Antifón de Atenas⁴⁶), ha pretendido avanzar hacia un nuevo modelo de gobierno de la sociedad, en el que los “postergados” tomen los espacios que por décadas y centurias les fueron “negados”. La idea de responsabilidad de los desarrollados, su deber de compensar a los postergados por su falta de desarrollo, la inmigración forzada (al igual que la espontánea y sistemática), la circulación libre de personas a través fronteras abiertas, el garantismo penal frente a ilícitos justificados por la pobreza o las “justas reclamaciones” de los postergados, etc. contribuyen al cambio social en el que los que están “abajo” – sólo por esa condición – suban a la cúspide social como privilegiados por reparación.

5. Reflexiones finales

La concepción de ciudadanía mundial, los ideales cosmopolitas de hermandad de todos los seres humanos han sido cíclicamente reinstalados en todos los tiempos y lugares. En los últimos cincuenta años ese movimiento se ha enlazado a los derechos humanos universales como pertenecientes a todos los hombres y pueblos en todos los tiempos, si bien su desarrollo no siempre ha equilibrado el bien individual o grupal con el colectivo.

Estamos lejos de la soberanía clásica westfaliana y de la onusiana en las que el derecho de las migraciones era competencia de los Estados nacionales. La conceptualización postmoderna de las migraciones y sus aperturas internacionales, conciben a la ciudadanía mundial como un estatus político-jurídico post nacional multicultural, transnacional, propio de una sociedad global, surgida en parte espontáneamente y en parte direccionada.

En estos últimos tiempos, la dinámica de las migraciones se ha alejado de la espontaneidad para transformarse en un instrumento de colonización sistemática con visibles objetivos políticos⁴⁷.

Muchos ven en la ciudadanía mundial algo incoherente, chocante con los derechos humanos que están en su base, incluso una aspiración cuestionable, en tanto – institucionalmente – sólo podría ser alcanzada en un “Estado Mundial” que centralizara el poder y, probablemente, por su propia naturaleza, careciera de legitimidad democrática⁴⁸.

Es de observar que, a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 13 de septiembre de 2000 (A/RES/55/2), en la Agenda 2030 (continuadora de los ODM)

⁴⁵ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/salil-shetty-address-to-sustainable-development-summit-2015/>.

⁴⁶ V. PLATÓN, *Diálogos*. Obra completa en 9 volúmenes, obtenible en forma integral en <http://www.filosofia.org/cla/pla/azcarate.htm>). V. asimismo, ARISTÓTELES. *La Política*, texto on line (<http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03058.htm>; [http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Politica%20\(Gredos\).pdf](http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Politica%20(Gredos).pdf)); A. R. MIÑÓN SÁENZ, *El Pensamiento de Platón a la luz de una nueva hermenéutica. Metafísica, Ética y Política*, Alicante, 2010; Z. DRNAS DE CLÉMENT, *Los Paradigmas Ideológicos y la Concepción del Derecho Internacional*, cit., p. 127.

⁴⁷ V. *infra*.

⁴⁸ O. O'NEILL, *Foreword*, en *Global Citizenship. A Critical Introduction*, New York, 2002, p. XI.

desaparece toda referencia a «gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular», enunciado consagrado en el numeral 6 de los ODM entre los “valores fundamentales”, “esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”⁴⁹.

Se ha señalado en estos últimos tiempos que China ha ido “colonizando” a la ONU y al sistema internacional en general con la colocación de altos funcionarios en roles de eminente sensibilidad política⁵⁰. Por ejemplo, en el ámbito de las Naciones Unidas, cabe destacar que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, es el encargado del seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030⁵¹, entre ellos el cumplimiento de la meta de facilitar la migración, promover la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados mediante la aplicación de políticas planificadas, tal como lo señaláramos precedentemente. Liu Zhenmin de China es el responsable del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, habiendo sido designado Secretario General Adjunto a partir de 2017. Llamativamente, le antecedieron en ese cargo otros dos funcionarios chinos (Sha Zuhang 2007-2012 y Wu Hongbo desde 2012-2017), con lo que por 15 años el sensible rol de Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales, ha permanecido en manos de chinos. Ello, a pesar de que el antecesor de Liu, Wu Hongbo había tenido comportamientos y manifestaciones incompatibles con su alto cargo de funcionario internacional⁵².

El objetivo de una China rectora mundial ya se ha ido anunciando en los primeros años del milenio. Así, China ha incursionado económica y políticamente en numerosos países del mundo con préstamos blandos y dinero fresco. Venezuela, Bolivia, Perú, Ecuador y Argentina, por ejemplo, fueron algunos de los países donde hicieron pie a fuerza de yuanes convertibles. Desde 2005 más de 141 mil millones de dólares fueron distribuidos a presidentes amantes del Socialismo del Siglo XXI, transfiriendo dólares desde el Banco de Desarrollo Chino y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, colocando trabajadores chinos en los más recónditos paisajes. La Ruta de la Seda como mega proyecto en ejecución de China es una red que une con carreteras, ferrocarriles, puentes, puertos,

⁴⁹ Pablo Ximénez de Sandoval, bajo el título *Bielorusia dispara personas* (*Diario El País*, Editorial de 11 de noviembre de 2021) señala que lanzar personas hambrientas en lugar de obuses es lo que está haciendo Bielorusia con apoyo de Putin en la frontera con Polonia, lo que ya había sucedido con Lituania en el verano, considerando que las familias migrantes son municiones para desestabilizar la frontera Este de la Unión Europea. Cabe tener en cuenta que entre los que pugnaban por entrar a Polonia se contaban cubanos. Agrega que «la Unión Europea, por su vocación de apertura y multilateralismo, se ha convertido en una víctima especialmente propicia para los regímenes autoritarios que optan por saltarse las normas internacionales y utilizan todo tipo de instrumentos para desestabilizar a otros países en una guerra soterrada, pero de efectos letales para los sistemas democráticos». En similar sentido, Gerardo Lissardy (G. LISSARDY, *Cómo “el uso de migrantes como armas” se volvió frecuente en crisis internacionales (y un caso histórico en América Latina)*, en *BBC News Mundo*, 6 de diciembre de 2021 (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59530814>).

⁵⁰ L. PÉREZ IZQUIERDO, *La neocolonización: Cómo es el plan de China para conquistar América Latina y las peligrosas consecuencias*, en *Infobae*, 2 de noviembre de 2019 (<https://www.infobae.com/america/eeuu/2019/11/02/la-neocolonizacion-como-es-el-plan-de-china-para-conquistar-america-latina-y-las-peligrosas-consecuencias/>).

⁵¹ <https://www.un.org/development/desa/es/usg-liu.html>.

⁵² Por ejemplo, con relación a la situación de los uigures señaló que «cuando se trate de ciudadanos chinos, soberanía y seguridad, sin duda defenderemos los intereses de nuestro país». Asimismo, en 2017, Wu Hongbo, presenté una carta de presunto terrorismo para expulsar al activista uigur Dolkun Isa, quien se dirigía a la sesión anual del Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas – gesto reivindicado en la televisión estatal china por el propio Wu Hongbo –. Al año siguiente, su sucesor, Liu Zhenmin, intentó repetir la maniobra, pero en vano, debido a la intervención de las misiones diplomáticas de Alemania y Estados Unidos (*Fantasma en torno a una “ofensiva china” en las Naciones Unidas* (www.diplomatic.org.br)).

energía, comercio, inversiones a más de 70 países de Asia, África y Europa, dejando en el emprendimiento colonias de chinos que han pasado a ser la élite económica en muchos de ellos⁵³. En 2017, en oportunidad de la Cumbre de la Ruta de la Seda en Beijing, Xi Jinping manifestó ante los mandatarios presentes⁵⁴ que China estaba dispuesta a tomar la responsabilidad de liderar el orden mundial.

Mientras Estados Unidos de América ha pasado de menos de 12 millones de inmigrantes en 1970 a recibir aproximadamente 51 millones en 2020, China es el segundo país en el mundo con menor número de inmigrantes (1.030.871) y el tercero en egresos de nacionales a otros países (10.732.281 de emigrantes)⁵⁵.

Meng Jin Chen⁵⁶, en el marco de sus reflexiones sobre el Nuevo orden mundial de Xi, ve a la migración como un esfuerzo por extender el poder chino más allá de las fronteras territoriales y una puesta en acción china en la gobernanza mundial. Al referirse a la diáspora china hace presente que los barrios chinos o *Chinatowns*, configurados como enclaves geoestratégicos que permiten multiplicar los lazos comerciales y culturales con regiones sobre las que China pretende consolidar su influencia, se han convertido en un instrumento esencial para canalizar el interés chino hacia espacios que tradicionalmente han estado muy lejos de su órbita de proyección. Si bien algunos barrios chinos consolidados tienen más de 100 años de antigüedad y cuentan con una población que supera los 100.000 habitantes de origen o nacionalidad china – como ocurre en Yokohama, Singapur, San Francisco o Nueva York –, la emergencia de otros menos conocidos hasta ahora en países como Sudáfrica, Madagascar, Mauritania, Perú o Ecuador obedece a la lógica de ampliar sus conexiones con regiones que cuentan con un potencial de interés para China.

A este impulso colonizador y migratorio cabe adicionar alguna consideración sobre la tendencia y presión cada vez más fuerte para otorgar derechos de voto a inmigrantes con breve tiempo de residencia en distintos países⁵⁷. Esa capacidad de decidir sobre los destinos de una comunidad organizada, con identidad cultural decantada, se ha vuelto tendencia en estos últimos tiempos, facilitando la construcción de una ciudadanía global asentada en intereses transnacionales, con posibilidades de ser direccionada por objetivos geoestratégicos de nuevos centros de poder imperiales. Uno de los argumentos centrales es que no puede darse la integración de las personas inmigrantes en una sociedad si a esos individuos se les

⁵³ <https://www.dw.com/es/china-se-apodera-de-europa-la-nueva-ruta-de-la-seda>;
https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537_893651.html.

⁵⁴ En esta Cumbre, los únicos mandatarios de occidente presentes fueron los de Argentina, Chile y España. Para el incremento de representantes occidentales en las Cumbres, v. D. BRUNNSTROM, *EEUU no enviará representantes de primer nivel a la cumbre de la Ruta de la Seda de China*, en *Reuters* 3 de abril de 2019 (<https://lta.reuters.com/article/china-rutaseda-eeuu-idLTAKCN1RF0Y4>).

⁵⁵ *Informe sobre migraciones en el mundo 2020* (<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/total-immigrant-and-emigrant-populations-country>; <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactiv>; <https://datosmacro.expansion.com>).

⁵⁶ <https://elordenmundial.com/author/meng-jin-chen/>.

⁵⁷ *Aprueban derecho de voto para extranjeros residentes en Nueva York*, en *Los Angeles Times*, 9 de diciembre de 2021 (<https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-12-09/aprueban-derecho-de-voto-para-extranjeros-residentes-en-nueva-york>). El proyecto de ley del gobierno de Joe Biden relativo a inmigrantes ha pretendido *i.a.* eliminar la palabra “extranjero” y reemplazarla por “no ciudadano” en busca de un camino a la ciudadanía para 11 millones de personas que viven en el país sin estatus legal. Si bien ha fracasado en el Senado en diciembre de 2021, el gobierno insistirá en nuevos proyectos menos integrales en un programa a futuro paso a paso (<https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210219-estados-unidos-reforma-migracion-joe-biden-llega-congreso>).

niega el derecho a la participación política, en tanto el voto es un factor de integración e igualdad⁵⁸.

Como podemos observar, desde distintos flancos, las migraciones sistemáticas son parte activa de alta significación a la hora de “transformar nuestro mundo” – como dice la Agenda 2030 –, lograr un cambio en el orden mundial, presentándose esas migraciones como verdadero requisito para la institucionalización y funcionamiento de una política central global, la que se va manifestando en el escenario mundial cada vez más claramente.

⁵⁸ V. <https://www.apdha.org/media/ciudadaniargumentos.pdf>.