

Pablo

CERIANI CERNADAS*

*. Abogado por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Migraciones Internacionales de la Universidad Europea de Madrid y Doctor en Derechos Humanos de la Universidad de Valencia. Desde fines de los 90, cuando comenzó a trabajar en el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), se dedica a la temática de las migraciones, particularmente a promover la protección de los derechos de las personas migrantes. Es integrante del Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Trabajadores/as Migrantes y sus Familias. Hasta el 2005 coordinó la Clínica Jurídica por los derechos de las personas migrantes y refugiadas, en el marco de un convenio entre el CELS, la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y la Universidad de Buenos Aires. En la actualidad, como miembro del Instituto de Justicia de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, coordina el Programa de Migración y Asilo, desde donde también actúa como consultor de UNICEF, UNFPA, OIT, OIM.

VULNERACIÓN DE DERECHOS Y MOVILIDAD MIGRATORIA. UN TEMA DE AGENDA DE LOS DERECHOS HUMANOS

19



Entrevista realizada por
por Gabriela Liguori¹

1. Trabajadora Social, docente de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), docente de la Carrera de Trabajo Social y de la Especialización en Migración y Asilo (UNLa), de la Diplomatura de Migraciones de la Facultad de Derecho (UBA). Directora Ejecutiva de la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF). e-mail: gabriela@caref.org.ar

Gabriela Liguori (GL): *¿Cómo se producen las lógicas de inclusión y exclusión tanto para personas migrantes como refugiadas?*

Pablo Ceriani Cernadas (PCC): Cuando hacemos el análisis de la migración desde un enfoque de derechos humanos lo primero que pensamos son las causas: ¿por qué las personas se tienen que ir de sus países, incluso en condiciones de vulnerabilidad? Porque no estamos hablando de alguien que tiene los privilegios de decidir ir a estudiar un doctorado a otro lugar y volver. En principio, las discusiones están centradas en las personas que se tienen que ir porque no pueden ejercer sus derechos como deberían, como cualquier otra persona en sus comunidades ¿Por qué no? Por pobreza, desigualdad, violencia, por su condición, por su género, por su edad, por origen étnico, por su orientación sexual, por conflictos armados, por desastres naturales, por muchísimas razones, razones de carácter estructural en la mayoría de los casos.

20

Por lo general, partimos de una realidad y es que la vulneración de derechos genera movilidad migratoria, y luego esa movilidad vinculada a la privación de derechos por parte de la población de un país, o muchos países, cada vez más, determina si esa persona puede salir de su país y cómo puede salir. Entonces muchos de los problemas empiezan no solo en las causas, sino en cómo esas causas determinan si la persona puede migrar y cómo puede migrar. Es decir, si puede migrar con permiso, puede tener una visa para salir (como algunas personas pueden hacerlo), y si no la tiene, cómo hace para salir; y ahí es donde empieza todo un proceso de tener que salir ya no solo escapando de la vulneración de derechos, sino enfrentando y sufriendo otras vulneraciones de derechos por la peligrosidad, por la precariedad, por los riesgos que supone el tránsito en muchas rutas migratorias de América Latina, de África, de Europa, de Asia o hacia Oceanía en la actualidad. Ahí empieza todo un proceso complejo que es migrar de manera irregular, de manera precaria, sin los papeles necesarios que exigen y que recientemente han impuesto los Estados para restringir la movilidad, para seleccionar la movilidad, para seleccionar quién ingresa y quién no a un territorio. Por lo general son selecciones que están muy atravesadas por cuestiones utilitaristas, de

prejuicio, por racismo, por intereses económicos y muchos otros. Y esas causas estructurales responden a muchas formas de desigualdad entre países y entre regiones, es importante tenerlo en cuenta porque son unos pocos países los que se benefician de esa desigualdad, los que luego además imponen restricciones para que las personas no lleguen a sus territorios, o si llegan que lleguen en condiciones de precariedad suficiente para estar en una situación de explotación, o de abusos.

A su vez en los países de destino lo que hay es vulneraciones de derechos que parten de la condición migratoria: si tienen un permiso para entrar, si tienen un permiso para quedarse, si tuvieron y se venció. Ahí entran a jugar toda una serie de categorizaciones que se han ido creando por normativas internacionales y otros por decisiones de los Estados vinculadas a qué status jurídico le doy a la persona según una serie de razones, entre otras, porque se fue de su país. Es en este punto entra la cuestión de la distinción entre persona migrante y persona refugiada.

Yo estoy cada vez más convencido de que una clasificación tajante entre migrante y refugiado, como si fueran categorías que no tienen nada que ver, no solo es equivocada, sino que genera muchísimo daño. Una persona migrante es una persona que está de manera temporal en un país del cual no es nacional, independientemente de cómo llegó y de por qué se fue de su país de origen; es decir, que migrante es una categoría paraguas, una categoría genérica donde entra toda persona que se desplaza y que está viviendo por determinado tiempo en otro país. Por lo tanto, si luego una persona tiene el status de refugiado o solicita asilo para ser reconocida como refugiada, sigue siendo migrante, pero lo que tiene es un status jurídico adicional de protección que se deriva de la convención de Ginebra de 1951 sobre la estructura de refugiado y su protocolo complementario. Pero no es nada más que eso, es un status jurídico de protección vinculado a que hay razones que validan o que evidencian que la persona tiene temor de persecución por su nacionalidad, por su origen étnico, por su género, o por otros factores como cuestiones políticas, religiosas, por violencia de género y, en contexto latinoamericano, por lo que se conoce como la declaración de Cartagena por situaciones

de violaciones masivas de derechos humanos (violencia generalizada en su país). Pero, de vuelta, es una persona migrante que tiene además un estatus adicional de protección.

GL: *¿Por qué tiene consecuencias adversas la separación de estas categorías?*

PCC: Básicamente porque lo que se observa es un uso político de cada una de ellas, cuando en verdad se complementan. Para las personas que son reconocidas como refugiadas existe un acuerdo, una construcción política, que obliga a los Estados a brindarles protección. En cambio, las personas migrantes que no son refugiadas, entran dentro de la discrecionalidad soberana de un Estado de decidir quién puede y quien no ingresar al territorio, y quien se puede quedar. Entonces, si no sos refugiada no tendrías ningún argumento para que el Estado te tenga que proteger, que tenga que proteger tus derechos; cuando en realidad las causas de la migración, que son la consecuencia de la vulneración de muchos derechos, dependen de cada uno de los casos que miremos, de cada persona, cada grupo familiar, cada grupo de personas. Los Estados deberían asegurar la protección de esos derechos independientemente de lo que se llama el derecho al asilo, que es la base legal del estatuto de refugiados. Esa clasificación en compartimientos estancos lo que ha generado es que en muchos países la respuesta para las personas migrantes esté basada en la detención, la deportación, la negación de toda una serie de derechos básicos y ahí es donde estamos en ese proceso de legitimación, donde la migración se presenta primero como alguien que no tiene derechos para entrar, salvo que el Estado quiera hacerlo, y luego con construcciones discursivas definiéndolos como una amenaza, como un peligro, como algo que viene a generar un daño para la seguridad o para el bienestar de la comunidad receptora o que va a alterar la identidad cultural de la sociedad.

Sobre esa construcción jurídica del migrante como carente de derechos o de argumentos para que el Estado tenga que protegerlo, por un lado; y además como una persona o grupo de personas que pueden ser potencialmente peligrosas o dañinas, por el otro, se han ido justificando y solidificando toda una serie de teorías que luego se han volca-

do en políticas, en leyes, que establecen criterios de desigualdad sobre derechos que deberíamos tener todas las personas en condiciones de igualdad, independientemente de donde nacimos.

GL: *El abordaje de las migraciones desde la perspectiva de derechos humanos es relativamente joven y, definitivamente, ahí hay un cuerpo conceptual, teórico, para seguir consolidando. Por su parte, los Estados con el argumento de que están protegiendo a sus ciudadanos, toman medidas contra los “riesgos” que puede traer aparejada la migración.*

PCC: En relación con la mirada de seguridad, un problema es la lente tan estrecha con la que se observa el tema. La migración es un fenómeno social multidimensional. Javier de Luca habla de hecho social total y, citando a Maus, debería ser regulado con políticas sociales, con una política social integral que pueda incorporar aspectos de seguridad, porque finalmente las personas migrantes sufren muchísimas cuestiones de seguridad desde la propia causa de la migración y todo el proceso, incluso los tienen muchas veces como víctimas en los países de destino en materia de seguridad ciudadana.

Al ser un fenómeno social tiene que ser regulado y pensado en términos de política pública de manera integral, y eso debe llevar a un andamiaje institucional de los Estados con esos matices. Sin embargo, cuando miramos la estructura de un Estado en materia migratoria, pensamos inmediatamente un organismo que controla una frontera y otorga papeles, cuando en realidad estamos hablando de temas sociales, laborales, de familias, de niños, niñas; un proceso de inclusión social, de cohesión social, de una comunidad que se modifica a partir de procesos de movilidad y, por lo tanto, las lentes tienen que estar puestas en esa compleja intersectorialidad. Pasa en Argentina y en muchos otros países que la migración se trata básicamente como un tema de frontera, un tema de control, de seguridad, cuando es mucha otras cosas antes que eso. Pero claro, una política pública que no usa todas esas lentes, evidentemente siempre va a tener muchas limitaciones para abordar de manera adecuada ese proceso de ingreso, de recepción, de inclusión, de cohesión social y, por lo tanto, de integración intercultural entre las personas.

GL: *Si bien la pandemia fue difícil en todos los aspectos de la vida social ¿crees que tuvo un impacto particular en las personas en movilidad?*

PCC: La primera cuestión tiene que ver con el impacto en la propia movilidad en sí, porque se cierran las fronteras durante un buen tiempo de manera total y, sobre todo, las fronteras terrestres son las que más se han cerrado. Justamente, las terrestres son bien importantes porque por allí se desplazan de manera casi exclusiva las personas en situación de vulnerabilidad -estoy excluyendo las marítimas-: las personas que necesitan irse y que tienen que migrar de manera más precaria, más peligrosa, enfrentando todo tipo de retos vinculados a violencias o amenazas de terceros, incluido de propios agentes estatales. Entonces, el primer impacto del cierre de fronteras es perder la poca visibilidad que existe sobre la situación de las personas en tránsito. Las causas para migrar no cesaron con la pandemia. No es que por la pandemia se dejaron de violar derechos y las personas pasaron automáticamente a tener condiciones de vida digna y no se tenían que ir de sus países, no. Esa realidad siguió produciéndose y la necesidad de migrar continuó y la gente que ya estaba desplazándose se siguió desplazando. Lo que pasó es que automáticamente perdimos casi toda la visión sobre lo que pasaba ahí.

Antes de la pandemia y sus restricciones había problemas para quienes se estaban desplazando para poder entrar a un territorio, por ejemplo en América del Sur varios países como Ecuador, como Perú, como Chile, habían impuesto visa, o las dificultades que tienen las personas centroamericanas para ingresar a México, para transitar por México y llegar a la frontera con Estados Unidos, eso ya existía antes y ya había generado cada vez más peligrosidad e irregularidad en el tránsito, las personas más sujetas a la posibilidad de ser víctimas de reclutamiento forzoso, por ejemplo, por actores de conflicto armado o de la situación post conflicto que sigue siendo conflicto, en Colombia, o de redes de trata de personas o de otro tipo de formas de violencia, eso ya estaba ocurriendo y estaba acelerándose en el contexto latinoamericano previo a la pandemia. Con la pandemia, con el cierre total de todas las fronteras, evidentemente eso se agudizó, y perdimos, tanto los Estados como todos los actores, la capacidad de entender, cuantificar y atender la situación.

En pandemia, la irregularidad y la peligrosidad asociada al tránsito migratorio se incrementó notablemente y se expandió con el agravante de que muchos países, incluida Argentina, no generaron alguna suerte de atención de emergencia, de corredor humanitario que los justificables controles sanitarios o restricciones a la movilidad por razones sanitarias, sobre todo la primera etapa de confinamientos, puedan convivir paulatinamente, progresivamente, con las obligaciones de los Estados de atender situaciones humanitarias, como por ejemplo, atender a un niño a una niña sola que se presenta en una frontera, que inmediatamente es una alerta en términos de protección del sistema de infancia, de protección de la infancia, o una persona que dice que viene a pedir asilo porque viene viajando y escapando de tal situación o tal otra, de tal país, de conflicto, de persecución o lo que fuera.

Los Estados no podían poner en *pausa* esas obligaciones, no estaba permitido ponerlas en pausa por una emergencia sanitaria y, sin embargo, muchos de los países, incluido Argentina, lo han hecho. Por un lado, supone una práctica vulneradora de derechos, pero además conlleva más invisibilidad, más precariedad, más irregularidad. La situación de precariedad o vulnerabilidad en la que muchas personas migrantes se encuentran en los países en los que residen, en los que trabajan, en los que tienen sus familias, por esa precariedad muchas veces de informalidad en el empleo, de falta de permiso para trabajar, etcétera.

El aislamiento impuesto por los Estados supuso para muchas personas migrantes, muchas familias, la pérdida absoluta e inmediata de los ingresos, con lo cual eso generó obviamente una profundización de las condiciones de vida, ya de por sí precarias para muchas familias migrantes en distintos países. Además, el impacto de ese proceso de legitimación de la desigualdad, de la construcción de lo que yo suelo llamar la meritocracia de la nacionalidad que es como si la nacionalidad nos diera un mérito en sí mismo para tener más derechos que otras personas.

Por lo general, la mayoría de los casos, sino todos, de irregularidad migratoria tiene que ver con trabas impuestas por terceros, particularmente el Estado, a través exigencias de cumplimiento imposible, por no adecuar los trámites de ingreso y residencia a

la realidad migratoria que tiene un país o una región, por posiciones políticas restrictivas alejadas de esa realidad y con mensajes que erróneamente presentan la irregularidad como un problema de inseguridad/ilegalidad, y a la regularización como algo negativo, cuando es todo lo opuesto. Sin embargo, sobre esa categoría de esas personas que tuvieron que irse de sus países, que no tenían permiso, nadie les dio un permiso para salir, nadie les dio un permiso para transitar, para ingresar, cuando justamente son quienes más necesitan salir.

El derecho humano a *salir* que está reconocido desde 1948, lo que tienen son trabas y a esas trabas luego se le montan categorías construidas de no reconocimiento de derechos, de justificación. Entonces, con esos dos procesos de legitimación, además de lo que supuso la pandemia en sí misma, en términos de pérdida de ingresos, tuvieron obstáculos. Algunos obstáculos insalvables y otros que tenían que ver con el paso del tiempo para acceder a distintos programas sociales que los Estados implementaron para mitigar el impacto de las medidas: programas de transferencia de ingresos o asistencia humanitaria, asistencia a través de alimentos u otros tipos de cosas, u otros programas sociales que ya existían y que, de vuelta, por nacionalidad, por tiempo de residencia, por estatus migratorio, han establecido como condiciones de acceso diferenciadas a estos beneficios, que si bien definen la asistencia como derecho, como forma de protección social para quienes no tienen la protección social de un empleo formal. A su vez establecen diferencias por nacionalidad, el tiempo de residencia o la condición migratoria para el ejercicio de derechos básicos -incluyendo el acceso a programas de protección social básica- lo que contribuye a la creación de ciudadanos/as de diferente categoría, generando así no solo mayor vulnerabilidad y exclusión, sino también impidiendo cumplir las metas de esas políticas.

En pandemia observamos cómo la desigualdad previa y la continuidad de esa desigualdad en programas lanzados en ese contexto continuaron generando situaciones de desigualdad y exclusión, con base en una supuesta “meritocracia” de la nacionalidad que no está aceptada por los principios de derechos humanos y va en dirección opuesta del rol de un Estado en la promoción del bienestar general -que debe incluir a toda la comunidad-.

GL: *Hablamos de derechos humanos y migraciones, a partir de lo que venís estudiando y viendo a nivel global, ¿qué características debieran tener las políticas sociales para abordar la temática migratoria desde la perspectiva de derechos?*

PCC: El enfoque de derechos es imprescindible en cualquier democracia porque básicamente, en términos jurídicos, las categorías que explican la forma de organización social de toda sociedad hablan de bienestar general, bien común, que las personas puedan vivir con dignidad y con libertad, con seguridad, desarrollar autónomamente, pero también colectivamente su vida, sin amenazas, sin riesgos, con oportunidades. Esa es la idea básica y, en términos muy coloquiales, la forma de organización social y política, y los derechos son, justamente, las herramientas y los fundamentos legales para esa forma de organización social y política. Contribuir al bienestar general significa que las personas tengan derechos, los derechos que tienen como personas, que puedan vivir con dignidad y que, por lo tanto, puedan vivir de una manera, en una sociedad cohesionada, con libertades, etcétera.

La política migratoria es una política dirigida a personas que integran, que son parte y que pasan a ser parte de esa comunidad. Entonces, la inclusión social de esas personas en esa comunidad, en esa sociedad, con esa forma de organización, sobre la base del ejercicio de derechos, no puede ser otra, no pueden ser otras reglas por el hecho de que esas personas en algún momento nacieron en otro lugar, del otro lado de la frontera o a 10.000 kilómetros. Para que una comunidad viva en libertad, en paz, con oportunidades y con dignidad es el enfoque de derechos el que contiene esos atributos; pero para parte de esa comunidad, que vino de otro lado, el enfoque suele ser otro, lo que resulta un absurdo. Eso es inaceptable. Sin entrar a hablar desde lo jurídico, sino desde el sentido común.

¿Cómo incorporar las múltiples dimensiones que caracterizan a una migración en política pública? Yo digo que las migratorias son políticas de políticas, porque el desafío es incorporar la cuestión migratoria, el hecho de que las personas que ingresan en una comunidad también se van insertando en la sociedad, en la política de empleo, en la política educativa, sanitaria, de protección social, de vivienda, en todos los niveles de la organización del Esta-

do. Lo que digo es que la política pública tiene que acompañar un proceso, porque la primera aproximación como persona extranjera es trámites, ingreso, residencia, etcétera; luego pasa a ser, poco a poco, vecino/a, con todo lo que eso supone, y luego ciudadano/a como cualquier otro. Se trata de personas que envían a sus hijos e hijas a la escuela, alguien que va a trabajar, alguien que se organiza con la gente del barrio para que haya un mejor servicio cloacal, para que haya luz, , alguien que debería poder votar, porque luego esos representantes sacan leyes y toman decisiones que los afectan como a cualquier otro integrante de la comunidad o más, a veces, porque entre esas leyes está la ley migratoria que puede decidir quién se tiene que ir y, sin embargo, muchas veces no son parte de ese proceso.

La política migratoria comprende múltiples dimensiones. Las personas migrantes no pueden aparecer solamente en las noticias policiales. Si son parte de la comunidad tienen que ser no solo objetos de noticias de todos los otros temas, sino además transmisores de esas noticias y representantes de la comunidad en los servicios de salud, en los servicios educativos, en el ámbito empresarial, en las escuelas enseñando, en los medios de comunicación transmitiendo, informando, comunicando. Esa es la interculturalidad, que todas las culturas de la sociedad estén representadas en todos los espacios. La política pública tiene que estar en todos los niveles, a nivel horizontal del Estado y a nivel vertical, con un rol muy importante de las ciudades, porque es ahí donde finalmente se despliega la vida de una persona migrante, se producen procesos de inclusión, se pueden trabajar integraciones con todas las personas que conforman una comunidad, ahí hay un



rol central de las ciudades, de las organizaciones sociales en todas sus dimensiones.

GL: *¿Cómo ves a la academia en el debate sobre las migraciones?*

PCC: Yo creo que las migraciones en Argentina han tenido un lugar bastante interesante en la academia, sobre todo desde las Ciencias Sociales. Incluso, durante mucho tiempo, o en diferentes etapas, ese desarrollo desde la academia ha contribuido a generar evidencias, a generar argumentos para cambios políticos como fue en su momento el proceso de derogación de la ley de la dictadura, de la ley Videla, y la construcción de una ley democrática. Me parece que todavía hay un desafío muy grande, sobre todo para las universidades públicas: el de contribuir con la construcción de la política, junto con otros actores, con las propias personas migrantes, con organizaciones sociales, con los distintos actores políticos. Creo que todavía hay que fortalecer bastante más ese aspecto. Para mí la academia tiene que estar casi exclusivamente orientada a eso, y no tanto a desarrollar conocimiento porque sí; pensar si realmente el producto puede incidir en un cambio real, un cambio social, en mejorarle la vida a las personas, en mejorar políticas, en democratizar nuestra sociedad y en profundizar igualdad. No deja de hacerme ruido si trabajamos estos temas sin la orientación, sin la sensibilidad, sin los objetivos necesarios para transformar esa realidad.

También me parece que también hay que desprenderse un poco de que el conocimiento viene de un solo lugar y de un solo actor, me parece que hay también mucho por cambiar. Y luego, también, la academia tiene el mismo reto que tiene la sociedad civil en general, que es articular, buscar objetivos comunes en este tema y trabajar conjuntamente. Me parece que muchas veces hay intereses más particulares, de personas o de instituciones, que finalmente terminan imponiéndose sobre los objetivos comunes de políticas migratorias como las que hablábamos, con el enfoque de derechos, con igualdad.

GL: *Bueno Pablo, muchísimas gracias, habrá que seguir trabajando mucho y arduamente. Así que seguiremos cruzándonos.*

PCC: Gracias a ustedes. Y, si, efectivamente hay mucho por hacer.