

ENTREVISTA

RUBÉN GIUSTINIANI, PROPULSOR DE LA LEY DE MIGRACIONES EN LA ARGENTINA: “LA CLAVE ES LA INTEGRACIÓN DE LOS PUEBLOS Y PARA ESO DEBEMOS CONOCERNOS”

Brayan Tintaya y Claudia Couso¹

En el año 2003 se promulgó en la Argentina la Ley de Migraciones 25.871, un instrumento que consideraba a la migración como derecho fundamental de las personas, y a la que le otorgó nuevas garantías. La ley era una materia pendiente, en un país donde el fenómeno migratorio, era parte de su proceso constitutivo como nación. Rubén Giustiniani, fue -en su carácter de Presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados-, un claro impulsor de esta ley.

- Haciendo una revisión del proceso que se viene dando con respecto al tema de la migración, es claro el punto de inflexión existente entre el carácter claramente exclusivo de que se daba con la “ley Videla”, y la situación que se genera con la ley de migraciones sancionada en el año 2003. Teniendo en cuenta que usted ha sido es el promotor/ autor de dicha ley, y que ha tenido una importante participación en el proceso de formulación y sanción de la misma; es que nos interesa conversar con usted sobre cuál es el contexto en el cual surge esta ley de migraciones, como así también las principales motivaciones que encontró en ese entonces para trabajar sobre esta ley.

- Lo primero que tengo que decir es que en el año 2001 yo fui designado Presidente de la Comisión de Población en la Cámara de Diputados, la cual tenía como una de las materias

¹ Esta entrevista fue realizada a finales del año 2014, en el marco de la preparación de la tesis para la Maestría en Derechos Humanos y Democratización de CIEP- UNSAM, donde es entrevistado por Brayan Tintaya y su tutora Claudia Couso.

pendientes, el abordaje de una nueva ley migratoria. Anteriormente habían habido varios intentos de hacer una nueva legislación sobre este tema; todo el mundo coincidía que no podíamos estar con la “Ley Videla”, que no podíamos tener el paradigma de la migración desde el punto de vista de la seguridad nacional, que era el paradigma que se había gestado durante el proceso, la dictadura militar. Por lo tanto, era menester empezar un trabajo sobre una nueva ley migratoria. Como socialista, además, tenía una responsabilidad mayor, ya que Alfredo Palacios –que en 1905 se constituyó en el primer diputado socialista de América– trabajó en una ley migratoria que nunca pudo lograr. A pesar de haber sido elegido tres veces diputado nacional, y otras tres veces senador nacional nunca pudo derogar la ley de residencia. Tenía entonces esa materia pendiente.

La “Ley de Residencia” fue el antecedente de la “Ley Videla”, y se utilizó para perseguir a los migrantes en la República Argentina: en el inicio del siglo XX fueron los italianos y españoles, mayormente eran anarquistas o socialistas, trabajadores que estaban organizando sindicatos y hacer la resistencia a la explotación, y que eran llevados por el reciente capitalismo en la República Argentina a las fábricas, los puertos y demás. A partir de allí nace la “Ley de Residencia” que es la utilizada para expulsar a los migrantes considerados peligrosos, ya que eran quienes políticamente representaban una amenaza por sus ideas, al régimen.

Entonces nos pusimos a trabajar. Y lo primero que analizamos fue el de porqué todas las iniciativas quedaban en la nada. Y había habido muy buenas iniciativas; por ejemplo, la última antes de que yo llegara había sido la de mi predecesor en la Presidencia de la Comisión de Población Juan Pablo Cafiero. Había trabajado muy bien, y coincidíamos en algunos puntos tales como el de cambiar el paradigma vigente que hasta entonces que tomaba al migrante como peligroso, y que había teñido el espíritu tanto de la antigua “Ley de Residencia”, como de la hasta entonces vigente “Ley Videla”. La nueva ley, en cambio, tomaba al migrante como sujeto de derechos humanos. O sea que se empiezan a considerar aspectos tales como el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, el derecho a la salud, el derecho a la reunificación familiar, etc.

También analizamos la forma de vencer la resistencia parlamentaria, para que la buena iniciativa no terminara en un cajón, ya que al migrante se lo tomo como chivo expiatorio de los males argentinos, al igual que pasa hoy en el mundo: con la desocupación al migrante se lo considera una competencia del trabajador argentino, mientras que por otra parte también se los vincula con la inseguridad.

Entonces había que revertir todo ese imaginario, transformando al proyecto, en una ley que tuviera posibilidad de aprobarse. Para eso convocamos a todos los actores. No fue mi proyecto de ley que se puso como punto de partida,

sino que empezamos con foros, con



audiencias públicas y convocamos a las organizaciones de derechos humanos. Tuvimos una cosa que jugó a favor y era que Argentina estaba demandada en la Comisión de Derechos Humanos de la OEA en un caso migratorio, entonces Argentina tenía que de alguna manera revertir esa situación a través de una nueva ley migratoria. Es decir, que al debate lo abría la necesidad de ese tema, que teníamos pendiente. Y convocamos a las autoridades: los cónsules de los distintos países, los embajadores de Bolivia, de Paraguay, de Uruguay, de Chile, de Brasil, de toda América Latina,. Convocamos a la Iglesia, que en temas migratorios tenía la Pastoral Migratoria con los curas de base que participaban en la cuestión migratoria en forma importante

- **¿En qué año?**

- Yo diría que desde el 2000. Ahí los curas scalabrinianos – cuya congregación debe su nombre Scalabrini, el cura que defendió los derechos humanos de los migrantes italianos en el mundo- jugaron un papel importante. A ellos les pasaba lo que les pasa a los migrantes latinoamericanos en Europa, sufrían discriminación, y además salían de Italia con lo puesto: pobres, con hambre, desocupados. Entonces esos curas jugaron también un papel importante en todo el debate de la ley. El CELS, es un organismo de derechos humanos que brindó una gran apoyatura jurídica en todo el debate que se dio y en las cuestiones jurídicas que abordaba la ley. Convocamos al gobierno, para garantizar su aplicabilidad. Convocamos a la Dirección de Migraciones que antaño había sido un lugar de corrupción y de discriminación, y convocamos al Ministerio de Trabajo ya que el tema del trabajo juega un papel fundamental en el proceso migratorio, a la Cancillería, y al Ministerio del Interior. Incluso convocamos también a Gendarmería, hicimos un debate con todos. Fue un proceso muy rico y que se dio durante mucho tiempo: fueron más de dos años en la discusión y en la elaboración de la ley.

- **¿Como era el proceso?**

- El proceso fue a través de audiencias públicas. De ahí salieron cosas muy importantes sobre el significado de ser migrantes: ser víctimas, el último eslabón, de los diferentes procesos sociales. Lo consideramos como sujeto de derechos, pero sin perder de vista la dimensión del tráfico de personas, como así el tráfico de armas, y el tráfico de drogas. Con aquellos que planteaban la cuestión de la seguridad se abordó incorporamos la tipificación penal para el trato de personas, la

cual no existía hasta entonces. Se castigaba al migrante y al traficante de personas ni siquiera tenía una tipificación penal.

Cuando quieren castigar nuestra ley, dicen que es una ley blanda, una ley que se da en un momento de crisis económica y en un momento de crisis de seguridad. Y nosotros tuvimos que ir desarticulando esos mitos: convocamos al Indec (Instituto de Estadística y Censos) que vino con estadísticas concretas para descalificar el mito de que los migrantes llegan en cantidad excesiva, y que desplazan de la educación y la salud a los argentinos. En la Argentina hay un 4% de migrantes, un porcentaje que está dentro de los parámetros razonables.

Finalmente, llegamos a un dictamen después de mucho trabajo, aprobándolo por unanimidad. Todo el arco político, desde la derecha hasta la izquierda, acompañó ese dictamen. Yo creo que se logró que sea de todo el arco político, justamente porque la participación de organizaciones sociales nutrieron todo el debate y lograron comprometer públicamente a todo el mundo.

- **¿Y cuáles fueron los sectores que se habían opuesto al proyecto anterior?**

- Yo creo que no paso porque no hubo decisión política final, aunque era un buen proyecto. Pasa con muchos temas importantes en los que falta la decisión política para que se trate, el empujoncito final. Eso nunca lo hubo. Mi trabajo atravesó el gobierno de la Alianza, Duhalde, y Néstor Kirchner, que fue cuando finalmente lo aprobamos a finales de 2003.

Y yo lo voté dos veces: la voté como diputado, y después cuando fui elegido senador. Yo asumí el 10 de diciembre como senador, y Néstor Kirchner prorrogó las ordinarias. Entonces trabajé para darle la sanción definitiva. Todos me decían: “Pero vos recién entras acá y querés semejante ley”. Fui a hablar a Aníbal Fernández que era Ministro de Interior, y ahí es donde se movieron mucho todas las organizaciones y la iglesia. Antonio Cafiero era el presidente de la Comisión de Población de la Cámara de Senadores; y me dice “Pero pibe, vos recién entrás y querés sacar una ley, una ley migratoria... bueno, vamos a tratar, vamos a ver...”. Entonces fue así que la vote como diputado, y después la voté como senador. Y eso fue un poco la historia.

- **¿Hubo cuestiones que debieron ser dejadas de lado o sectores que se han resistido?**

- Lo primero que nosotros hicimos es un proceso bastante participativo pero que no lo dimos nunca a conocer a los medios de comunicación; porque un artículo contra eso hubiera significado que la ley no salga. Los medios supieron de la ley cuando la ley se aprobó. Nadie puede hablar públicamente en contra del derecho humano del migrante a la salud y a la educación, ya que además de estar en convenios internacionales, está en nuestra Constitución Nacional; pero cuando el tema por abajo se puede bloquear se bloquea. Siempre aparecen los “argumentos” tales como: “La caridad bien entendida empieza por casa” y “Si van a un hospital hay lugar, si van a la universidad a la escuela hay lugar...”. Nosotros no tuvimos en el momento de la aprobación de la ley, una oposición fuerte pública en ningún caso, pero fue por el rol de las organizaciones sociales, que hicieron un gran lobby positivo. Salió por unanimidad en ambas cámaras. Hubo si en algunos debates sobre el uso de los hospitales en alguna de las provincias de frontera, Jujuy por ejemplo.

- **Siempre aparece la xenofobia cuando de migración se trata...**

- Aparece recurrentemente. Duval (Director Nacional de Migraciones desde 2007), señala que Naciones Unidas pone esta ley como ejemplo. Incluso le ha recomendado a los Estados Unidos que la tome como ejemplo.

- **En la ley se utiliza recurrentemente el concepto de igualdad: ¿ Como o para que se busca integrar al inmigrante? ¿Cómo ciudadano argentino o pensando en un concepto de diversidad?**

- A mí me parece que hay una diferencia sustancial si se lo mira desde una perspectiva histórica: desde lo que fue nuestra Constitución Nacional y su perspectiva de abrir a todo el que quiera habitar el suelo argentino, y en la política migratoria educativa de la generación del '80 que significó el criterio de unificar con el servicio militar obligatorio, con el plantar la bandera y la ley de educación pública, la ley 1420, etc. Claramente se buscaba generar una identidad nacional, copiando lo que pudo haber sido – por ejemplo- Francia. Hoy la realidad es totalmente diferente: esta ley tiene un criterio latinoamericanista, incluso habla de la ciudadanía MERCOSUR. Así como hablamos de la libertad, del tránsito de los bienes económicos, tenemos que llegar al punto de la libre circulación de las personas; en ese sentido, no busca asimilar al migrante a nuestra cultura, sino que la diversidad cultural es bienvenida, pensada como enriquecedora. Además, eso es lo que se da en la realidad, un



Hace poco estuve en la escuela de mi hijo, él va a una escuela pública en Rosario, y en el acto del 25 de Mayo las maestras hablan de América Latina, la Revolución de Mayo es entendida desde una mirada que excede el estrecho nacionalismo, o que obedecía al concepto nacionalista de otros momentos históricos.

- **A más de una década de la ley de migraciones: ¿Considera que se han cumplido todos los objetivos que se habían trazado?**

- Una ley es una herramienta de transformación de la realidad pero no lo logra por si sola. La ley imparte una política, desde donde se establecen programas en la misma dirección. Un ejemplo es “Patria Grande”. Se tardó mucho tiempo en la reglamentación...

- **En cuanto a Patria Grande: ¿Era necesario si la ley hubiese estado reglamentada?**

- La ley Videla hizo que existiera la invisibilidad del migrante, entonces cada tantos años había una amnistía para la regulación migratoria que generalmente era pedida por la Iglesia. La amnistía era dada, pero a los pocos años volvías a tener el mismo problema. Patria Grande sirvió para regularizar la situación migratoria. Muchos funcionarios ante la no reglamentación aplicaban muchos artículos de la “Ley Videla”, aunque ya la ley estaba vigente. Es todo un proceso, años de vencer resistencias burocráticas, que venían con apego a la ley anterior. Pero se ha avanzado mucho. Y hoy se ve en el mundo, hemos avanzado mucho.

- **¿Existe de parte de ustedes algún tipo de auditoria sobre el proceso de reglamentación de la ley?**

- No, no, no. la facultad de la reglamentación de la ley es patrimonio exclusivamente del ejecutivo. El Congreso hace la ley, el Ejecutivo la reglamenta. De todos modos, si un legislador considera que la reglamentación viola el espíritu de la ley, puede ir a la justicia. En este caso se trata de una ley bastante “reglamentarista”. Hay leyes que son más genéricas. Nosotros tuvimos bastante cuidado de ser lo más específicos posible. Se trabajó mucho jurídicamente. No es una ley de expresiones de deseos, está muy definida. Por eso era muy difícil hacer una reglamentación que le fuera contraria. Por eso no se reglamentó durante tanto tiempo. Por eso se filtraba la aplicación de la “Ley Videla”.

Lo que no se ha hecho es Campaña de información, ha sido muy poca. Y el derecho a la información es clave: cuando el migrante conozca su derecho a la información, a la salud, a la educación y a la planificación familiar se avanzará en garantizar los derechos.

- **A partir de la ley en el 2003 prácticamente se empieza no solo con la inclusión y la aceptación del migrante, sino que se inicia un proceso de integración, por lo menos con América y en especial con los demás países del Mercosur: ¿Cuáles cree usted que son los retos en la actualidad para avanzar en este proceso referido a la migración que se inicia en el 2003?**

- Yo creo que la clave es la integración de los pueblos y para eso debemos conocernos. Me parece fantástico la cantidad de migrantes que estudian en nuestras universidades, eso equivale a 100 reuniones de presidentes o de funcionarios de relaciones exteriores; me parece que la clave de la integración es esa: que en la vigencia de la democracia hoy, podamos profundizar los procesos de intercambio permanente entre nuestros pueblos. La ventaja de la integración la tiene que verificar la gente. Es muy aleccionador lo que está pasando en Europa, donde se discriminan y hay xenofobia debido a la ausencia de un proceso de participación popular. La migración es un hecho ventajoso, porque si no serían pueblos viejos, serían pueblos anacrónicos. Europa sin la migración sería un pueblo viejo, comúnmente los migrantes hacen los trabajos que no quieren hacer ellos, e incluso los que más aportan a la misma seguridad social. La clave de seguir avanzando la encuentro por el lado de conocernos mucho y de intercambiar nuestras culturas. Hay que hacer uso de todas las herramientas: la educación es fundamental, la integración educativa es fundamental, además de otras cuestiones como el turismo. En el conocimiento está la clave.