

La construcción de políticas migratorias en tiempos de transición y consolidación del primer peronismo: del nacionalismo racista a la planificación económico-social y la promoción de la inmigración. *

Miguel Alberto Galante**

En junio de 1943 un golpe de estado dio origen a un régimen militar que reunió a militares y algunos civiles de diversas posturas ideológicas. Pero el predominio nacionalista o nacionalista-católico¹ fue el que se impuso en los elencos gubernamentales.

Por Decreto 1070 (8/10/43) se dispuso que la Dirección de Inmigración (DI) pasase de la órbita del Ministerio de Agricultura a la de Interior. Un militar, el Cnel. Gilbert, fue designado Ministro del Interior y otro, el Cnel. Eduardo Larronde, en la DI. El decreto y la designación de un militar en la DI fueron destacados como muestra de que “el problema migratorio se convirtió en un problema policial y las políticas en una cuestión represiva”²; a ello le habría seguido “la

* Este artículo es parte de nuestra investigación “Las políticas migratorias del primer peronismo”, tesis dirigida por Lelio Mármora, Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales (UBA-OIM). Una versión, más reducida, fue expuesta en las X^o Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, UNR, septiembre de 2005. Agradecemos los comentarios de Alejandro Fernández en esa ocasión.

** Universidad de Buenos Aires.

1. Zanatta, L., *Perón y el mito de la Nación Católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo 1943-1946*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1999.
2. La designación de militares en ministerios y reparticiones reflejaba la orientación global del *gobierno revolucionario*. Por ejemplo, de 6 ministros designados en junio de 1943 sólo 1 era civil. Potash, R., *El ejército y la política en la Argentina (I)*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985, p. 300.

desintegración de la política migratoria” durante la gestión peronista³. En realidad, el diseño de la política migratoria del régimen militar -y luego del peronismo- fue más complejo y poco lineal en su evolución (como otras cuestiones en ese inestable poder político en construcción). Así surge de una serie de aspectos que comenzaron a definirse en el *gobierno revolucionario*.

Migraciones, trabajo y consejo nacional de posguerra

Aquel ordenamiento institucional no se concretó (aunque el Decreto 12.231 insistiera en la transferencia); tampoco una comisión de estudio de la política inmigratoria que el Decreto preveía⁴. Mas, en sus considerandos se inscribía una óptica antirefugiados que sí duraría: “quien abandona el país de origen o de residencia anterior inmediata, voluntariamente o constreñido por razones políticas, raciales, sociales o de otra índole, sea o no él sin patria, no es ciertamente ‘*el inmigrante*’ a que se refieren nuestras leyes”⁵.

Un definitivo traspaso se dispuso por el Decreto 1504 (27/11/43) que creó la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP), incluyendo a la DI bajo su órbita. Este marco institucional para la gestión de la política migratoria sí tuvo efectividad. La ahora Dirección General de Migraciones (DGM) dependió de la STP hasta la sanción del Decreto 2896 (4/02/49) que creó la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) dependiente de la Secretaría Técnica (ST) de la Presidencia.

¿Acaso la DI era parte de disputas por espacios de poder características del inicio del régimen? Lo cierto fue que hacia octubre de 1943 se asistía a una crisis de gobierno que derivó en recambios ministeriales y en la designación de Farrell como Vicepresidente de la Nación. En rápido proceso de reconstitución del régimen, en el que tanto el Canciller Gilbert como el Presidente Ramírez debieron renunciar, se observó un giro nacionalista que le otorgó fuerte coherencia al gobierno⁶. A su vez, un creciente sentido transformador y propósitos fundantes en el orden social, económico y político progresaban en el gobierno junto a dos bene-

3. Devoto, F., “El Revés de la Trama: Políticas Migratorias y Prácticas Administrativas en la Argentina (1919-1949)”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, 162, 2001. p. 293.

4. Senkman, L., *Argentina, la Segunda Guerra Mundial y los Refugiados Indeseables*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, p. 298-299.

5. Senkman, L., *Etnicidad e inmigración durante el primer peronismo*, en: *Estudios Interdisciplinarios de América y el Caribe*, Vol. 3, N° 2. Universidad de Tel Aviv, 1992, p. 6.

6. Zanatta, L., *Perón y el mito de la Nación Católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo 1943-1946*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999; véase su Cap. 2 “El giro nacionalista. La nación católica, de mito a realidad. Octubre de 1943 a marzo de 1944”, pp. 96-143.

ficiarios de esos cambios: el Gral. Farrell y el Cnel. Perón. Ese fue el contexto político del traspaso institucional que incluyó a la DI en la STP.

El decreto originario de la STP otorgó a Perón un importante poder, dados los organismos y funciones que la Secretaría reunía. En ella habría ocho direcciones generales, perfilándose cuatro áreas principales: Trabajo, Acción Social, Vivienda y Migraciones. En ese marco de construcción de políticas sociales, de regulación y de planificación sobre población se integró la cuestión migratoria. Mas, el Decreto 1504 y los primeros discursos de Perón no ofrecieron precisiones al respecto. Dos iniciales interpretaciones podían realizarse al respecto: 1) en función de la protección de los trabajadores argentinos, la política migratoria podría sujetarse a una selectividad económica restrictiva o directamente excluyente -de gestiones anteriores se heredaban instrumentos probados- para evitar una inmigración excesiva significativa para la oferta en el mercado laboral; 2) la planificación económico-social característica de la política de Perón implicaba considerar a migrantes y residentes extranjeros como un elemento más a integrar -fomentar- entre los recursos humanos de un país en crecimiento⁷.

Un sendero -estrecho- para interpretar la disyuntiva planteada (¿política restrictiva o fomento a la inmigración?) surge de analizar las prácticas concretas en la DGM. La política frente a los migrantes forzosos, generados por guerras y persecuciones fascistas en Europa, fue un aspecto central en la cuestión migratoria durante la Segunda Guerra Mundial. Y, en alguna medida, las ideas "antirefugiados" del Director Larronde⁸ ofrecían una importante continuidad con las líneas trazadas bajo los gobiernos conservadores. Su gestión tendió a mayores controles y restricciones a *indeseables e inasimilables*.

Empero, además de analizar esas prácticas, es preciso recuperar el encuadre institucional de la gestión migratoria en su globalidad. Esta otra vía, más abarcativa, jerarquiza otro significado: la consideración de la población migrante como un potencial recurso para el desarrollo económico-social del país y, en función de ello, su fomento. Parece difícil no atender a esta concepción al recordar la integración de la DGM en la STP. Resultaría insuficiente un análisis de la gestión migratoria y del pensamiento del peronismo sobre la cuestión, que no integrase esa dimensión económico-social.

La consideración de los migrantes como recursos humanos para el desarrollo económico-social también se hallaba presente en el diseño del Consejo Nacional de Posguerra (CNP). Existió una importante continuidad en la acción política y la

7. Así lo expresó en su conocida alocución en la Universidad de La Plata (10/06/44). "El Estado y la Industrialización", Chávez, F., *Perón y el justicialismo*, Buenos Aires, CEAL, 1984, p. 27-29.

8. "Pongamos barreras infranqueables a los que no constituyen una inmigración vigorosa y sean portadores de pobreza espiritual e ideologías malsanas que enferman el ambiente nacional" (*La Nación*, 13/07/1943); Senkman, L., "Etnicidad e inmigración...", *op. cit.*, 1992, p. 33.

evolución del concepto de planificación estatal en materia económico-social entre la STP, el CNP y la futura ST. Las dos primeras tenían a Perón como responsable y la ST habría de adquirir centralidad institucional en su presidencia. Asimismo otro funcionario fue símbolo y factor fundamental en la gestión de esos organismos: José Figuerola⁹. Desde el CNP se construyó el plan económico base de la propuesta política de Perón en 1945/46, que en 1947 cobró la forma de *Primer Plan Quinquenal*.

El Director de la DGM era vocal del CNP y presidía la Subcomisión Técnica N° 10, de Inmigración, que debía elaborar un "Plan de Inmigración" para el quinquenio siguiente a partir de: "1) El grado de desocupación existente en el país; 2) Los factores étnicos, social, político y religioso de los contingentes inmigratorios; 3) Las características de educación y técnica, y de adaptación a medio social del país; 4) Organización del control de los inmigrantes y su distribución en las zonas convenientes a la desconcentración demográfica del país"¹⁰.

El CNP ofreció también un diagnóstico de la situación heredada, alertando sobre el descenso progresivo del saldo migratorio de ultramar, adjudicado a "los cambios impuestos por el Poder Ejecutivo a la política migratoria que seguía el país desde 1876... acentuado... por causa de las muchas trabas que la actual guerra mundial crea al tráfico marítimo y aéreo de ultramar"¹¹.

Desde este diagnóstico se definieron las opciones de política migratoria del gobierno militar (parcialmente ya incluían orientaciones características de la futura gestión peronista). En ellas, la selectividad en parte ideológica y en parte étnica de las políticas restrictivas de gobiernos anteriores halló cierta continuidad.

Empero, pronto se fue definiendo una mirada más amplia de la cuestión, más allá del perfil del Director de Migraciones y de los contenidos nacionalistas del régimen. Desde la STP y el CNP se impuso una mirada que privilegiaba la dimensión económico-social de la inmigración por encima de otras que, no obstante, nunca quedaron erradicadas totalmente. Si bien algunas precisiones del "*Plan de Inmigración*" a elaborar por la Subcomisión del CNP disponían atender a factores étnicos, social, político y religioso de los contingentes migratorios, resultaba claro que esas consideraciones -útiles para reunir cierto consenso entre partidarios de las orientaciones restrictivas heredadas de los '30- se hacían en un marco

9. Berrotarán, P. y J. Villarruel, "Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra" en: Ansaldi, W., A. Pucciarelli y J. Villarruel (editores), *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945*, Buenos Aires. Biblos, 1993.

10. Perón, J.D., *Ordenamiento Económico-Social*, Vicepresidencia de la Nación, Consejo Nacional de PostGuerra, Guillermo Kraft (Ed.), Buenos Aires, 1945; p. 48. Para otras evidencias de la perspectiva construida en el CNP al respecto, véase Galante, M., "Conflictos y Alternativas en las políticas migratorias del primer peronismo", *Fichas de Cátedra Seminario Ideologías y Políticas Migratorias en la Argentina*, OPFYL-UBA, Buenos Aires, 2005.

11. Perón, J.D., *op. cit.*, p. 44.

ideológico diferente, destinado a imponer una selectividad promotora de la inmigración que habría de concluir con la selectividad restrictiva vigente.

Esa promoción no excluiría a migrantes limítrofes en el futuro, pero estaba dirigida a europeos. A la tradición promotora de esa inmigración se recurría también para legitimar el cada vez más anunciado giro de la política migratoria, que tendría clara concreción en el gobierno de Perón.

Sin embargo, aún no eran definidos los criterios a aplicar en esa selectividad promotora. Entre 1945 y 1947 se dio una disputa al respecto. Disputa ideológica y de poder en torno al control de los ambiciosos objetivos de inmigración.

Si desde algunas definiciones institucionales la promoción inmigratoria se imponía como parte de una estrategia de desarrollo, la disputa por los criterios de selectividad parecía retomar controversias entre diferentes tradiciones vigentes desde la primera posguerra. Esas alternativas se resignificaban a partir de los conflictos políticos que dominaban los tramos finales de un poder gubernamental en precario equilibrio.

Eugenesis, nacionalismo racialista y estrategia militar en la cuestión migratoria

En este contexto surgió una iniciativa para volver a imprimir un signo nacionalista, si no al conjunto del gobierno, sí a algunas áreas sensibles al nacionalismo vernáculo. Ello incluía a la educación, virtual “trinchera” política de la Iglesia Católica en defensa de la enseñanza religiosa¹², pero también al mejoramiento del “potencial humano” del país. Potencial humano que, en clave eugenésica, incluía a la población nativa, la extranjera y la inmigración futura. Así puede interpretarse la gestión de Santiago Peralta en la DGM entre noviembre de 1945 y junio de 1947.

Cabe destacar que la perspectiva racista-eugenésica había alcanzado considerable desarrollo a principios de los años '40, especialmente en el *Museo Social Argentino* y la *Escuela de Biotipología* para la enseñanza de la eugenesis en la formación de Maestros y Bachilleres en el ámbito municipal porteño; escuela cuya influencia fue nacionalizada en 1943 por el gobierno militar. En 1945 se fundó la *Sociedad Argentina de Eugenesis* que contó entre sus destacados “eugenistas biotipólogos” a dos médicos que serían ministros del gobierno de Perón: Oscar Ivanissevich (en Educación), y Ramón Carrillo, (en Salud Pública).¹³ A su

12. Zanatta, L., *op. cit.*, apartado “La transición democrática y la trinchera de la enseñanza religiosa”, p. 330-340.

13. Miranda, M. y G. Vallejo, “Las huellas de Galton: notas sobre la recepción de la eugenesis y la última dictadura militar en la Argentina”, en: *Primer Coloquio “Historia y Memoria: perspectivas para el abordaje del pasado reciente”*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación–UNLP, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, abril/2002.

vez, en torno a las ciencias antropológicas, de incipiente desarrollo, el Museo Social Argentino había organizado un primer Congreso Argentino de Población, en el que se destacó cierta inquietud por el carácter étnico nacional, especialmente en la Comisión de Asuntos Raciales. La difusión de estas ideas también era parte del contexto del arribo de Peralta a la DGM. Contexto que en materia política se encaminó a una resolución en octubre de 1945. El vencedor, Perón, ya no estaba en la administración estatal cuando Peralta fue designado, si bien conservaba notoria influencia.

Eran tiempos de posguerra, sobre cuyas consecuencias críticas y sobre las políticas públicas para prevenir/salir de una posible crisis tanto se había debatido; más aún en el marco de los conflictos y controversias propios de la clausura acelerada del régimen militar.

La cuestión migratoria también generó algunas diferencias en 1945/46. Entre las consecuencias previsibles de la posguerra europea se hallaba la creciente emergencia de diversos grupos potencialmente migrantes (forzados en su mayoría) en torno a diferentes factores de expulsión: sobrevivientes de las prácticas de genocidio; personas vinculadas políticamente a los derrotados regímenes fascistas; migrantes debido al hambre, la pobreza y la desocupación; masas desplazadas por la división de Europa en áreas de influencia, ya del bloque soviético, ya del occidental¹⁴. En torno a la Unión Democrática, tradicionales medios *-La Nación, La Prensa-* se expresaban en favor de una renovación de la inmigración, recogiendo perspectivas de la UIA sobre el mercado laboral. La izquierda tradicional también apoyaba su fomento. Por el contrario, desde el nacionalismo ligado al peronismo naciente se apelaba a la *defensa de la nacionalidad* para afirmar: “preferimos el inmigrante que se asimila al que se adapta por exigencia. Somos demasiado pocos, los argentinos, para que se nos reemplace en nuestra propia tierra... La República no se puede transformar en un inmenso sanatorio de enfermedades nerviosas”.¹⁵

En este marco de diferencias públicas y de una transición política con final abierto, la gestión de Peralta¹⁶ representó el intento más orgánico en la historia

14. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *Las Migraciones Internacionales 1945-1957*, Ginebra, 1959; Capítulo II “Otros movimientos de Población en Europa”.

15. *La Tribuna*, 25/04/46; citado en Avni, H., *Argentina y la historia de la inmigración judía 1810-1950*, Buenos Aires, Magnes-Amia, 1983, p. 489.

16. Peralta ya había difundido sus posturas -mientras se conocían los hechos del Holocausto- en su ensayo antropológico *La acción del Pueblo Judío en la Argentina* (Buenos Aires, 1943). Allí pergeñó una extrema combinación de recientes teorías biologicistas en boga en Europa con las más tradicionales perspectivas antisemitas y conspirativas sobre ocultos planes de dominación mundial de la “raza judía”, a la que atribuyó el objetivo de llegar a ser “los únicos habitantes del país”. Avni, H, op. cit., pp. 67-69.

argentina de aplicar criterios racialistas¹⁷ -con fundamentación "científica" y legitimidad nacionalista- a las políticas migratorias, buscando instalar una promoción selectiva y parcial de la inmigración pero subrayando una fuerte selectividad excluyente hacia diversos orígenes migratorios de fuerte vigencia en la posguerra.

Estas concepciones alcanzaron dimensiones institucionales en la DGM y efectos burocráticos prácticos, como en los "*Conceptos sobre Inmigración. Instrucciones de difusión al personal*"¹⁸, inusual intento de incorporar el racismo a la selectividad migratoria en forma sistemática. Desde su *antropología aplicada* pontificaba: "...debemos atenernos al concepto somático, que se rige por las leyes de sangre, y en atención a ello doy este resumen sobre lo que es "inmigración" fuera del concepto legal, basándonos puramente en el concepto hombre y pueblo, es decir de sangre. No debemos confundir lo de '*Todos los hombres son iguales ante la Ley*' con *Todos los hombres son iguales*"¹⁹. En un extremo de paranoia y visión conspirativa instalada en ámbitos oficiales, sostenía que "el país debe defenderse y regir las inmigraciones recibidas, que el pueblo debe absorber". Prescribía -con visibles contradicciones- el fomento de la inmigración *natural* de agricultores y obreros especializados, pero sólo de *pueblos blancos* que reuniesen ciertas condiciones: adaptados físicamente según la región, adaptables en forma de familias, "sin acervo cultural transmitible por herencia" (ya que sólo debían aportar *sangre nueva* para fusionarse en la primera generación). Y atraer también a "pueblos del mismo origen básico del pueblo... [para] elevar o al menos emparejar al nativo por mayor valor"²⁰.

Estas *Instrucciones* tenían destinatarios más amplios que el personal de la DGM; intentaban definir la agenda pública en torno a la cuestión étnica y migratoria. Su mirada racista-eugenésica subrayaba los condicionamientos del medio -con cierta reminiscencia del positivismo argentino- para anotar una suerte de recetario en torno al origen climático y racial de los pueblos y a las zonas en que habrían de prosperar o *degenerar*. La base de la colonización sería europea, pero "impidiendo su acción destructora", previniendo la *desintegración nacional* mediante un *plan fijo cultural* que determinase las "bases para el aprovechamiento inteligente de la inmigración de post-guerra, encauzándola para evitar las avalanchas humanas que traen la desocupación y la miseria". Proponía pues establecer "una oficina central étnica" en la DGM, que estudiando al pueblo determinase orígenes, clase de hombre y cantidades a recibir por cada zona.

17. Sobre la distinción entre las categorías de *racismo* para caracterizar los comportamientos y de *racialismo* para las doctrinas y construcciones ideológicas véase Todorov, T., *Nosotros y los Otros: Reflexión sobre la diversidad humana*. México, Siglo XXI, 1991, p. 115-121.

18. Peralta, Santiago M (Director), *Conceptos sobre Inmigración (Instrucciones de Difusión al Personal)*, Dirección de Migraciones. Buenos Aires, 1946.

19. *Idem*, p. 4.

20. *Ibidem*, p. 5.

Los proyectos de Peralta parecieron concretarse: se creó una *Oficina Etnográfica* -luego *Instituto Etnico Nacional* (IEN)- bajo dependencia de la DGM. Poco después se creaba una *Ficha Individual de Inmigración* con membrete oficial *Dirección de Migraciones e Instituto Etnico Nacional* y la leyenda *Modelo Argentino-Dr. Santiago Peralta*. En este extenso formulario se buscaba identificar antropológicamente a cada aspirante a través de múltiples ítems: *relación con la comunidad* de origen, *ocupación, familia, estado psico-físico, clase* de inmigración, las *causas* de ella, *propósitos, Ambiente (faz antropogeográfica)* de procedencia, *Tipo Humano* en su *Faz antropológica (talla, peso, piel, ojos, cabello natural, tipos de mentón, boca, mano, pie)*. No hemos hallado evidencia alguna de la aplicación de esta *Ficha*. Al parecer, fue muy relativa o nula²¹. Quizá sólo fue un intento de imponer esa perspectiva a las dependencias y funcionarios consulares y/o de Migraciones que actuaban en la selección y admisión del inmigrante.

Así, en vísperas de la asunción de Perón como Presidente, la política migratoria daba algunas muestras de avanzar en la línea eugenésica impulsada por Peralta. Su triunfo parecía emerger de las primeras herramientas creadas para la selectividad migratoria, tal como él mismo las había delineado y cuyo control detentaba. Mas no fue así a la postre. Sin dudas, esa proclamación oficial de las "concepciones científicas" de la desigualdad de los hombres y las razas portaba excesivas analogías con las teorías que el nazismo alemán había puesto en primer plano. Semejantes afinidades -la pública y provocativa profesión de fe racista del Director de la DGM- iban a tener necesarias repercusiones políticas a la luz de los conflictos propios de transición hacia el primer gobierno peronista.

Si la gestión de Peralta y la creación del IEN evidenciaban un importante grado de institucionalización alcanzado por las concepciones racialistas en Argentina, pronto la política migratoria comenzó a tener otros objetivos y órganos institucionales intervinientes. Y otros criterios de selección. Los objetivos económicos primarían y la selectividad sería promotora de la inmigración, abandonando los sesgos excluyentes que el nacionalismo procuraba imprimirle.

La política migratoria se vinculará a aspectos puntuales de la política económica del primer peronismo. Más allá de algunas contradicciones, se buscó atraer mano de obra calificada y no calificada, técnicos, profesionales para la industria -requerimientos del modelo de desarrollo- y, en menor medida, para diversos planes de colonización proyectados (y poco concretados).

21. Así también lo consideró otra investigación: Villalón, A. "De la conformación del tipo argentino: Políticas inmigratorias en la Argentina 1940-1950", Tesis de Maestría, Museu Nacional, Universidad Federal de Río de Janeiro, Río de Janeiro, 1998. Citada por Lazzari, A., "Antropología en el Estado: el Instituto Etnico Nacional, 1946-1955", en: Neigburg, F. y M. Plotkin (comp.), *Intelectuales y Expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires, Paidós, 2004, p. 225.

Dichas políticas no fueron confiadas a la DGM, ni a los consulados argentinos dependientes de la Cancillería, sino a nuevos organismos burocráticos creados *ad-hoc* en diciembre de 1946: la Delegación Argentina de Inmigración en Europa (DAIE), con sede en Roma, y la Comisión de Recepción y Encauzamiento de Inmigrantes (CREI) en Buenos Aires, como organismos dependientes del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). A esa nueva agencia estatal, de múltiples funciones económicas para el comercio exterior y las políticas agrarias, se le asignó también el control de las máximas instancias decisorias en la promoción de la inmigración. Poco después el IAPI tuvo asimismo un rol importante en los acuerdos de inmigración con Italia (1947). En esa línea se suscribieron luego acuerdos específicos con España (1948).

En este diagrama la CREI tendría a su cargo “*todo lo relacionado con la recepción, encauzamiento, radicación y establecimiento de los inmigrantes en la República*” (Decreto 23112/46). La DAIE debía “*organizar, proveer y dar ejecución en Europa a todo lo relacionado con la Inmigración... conforme a las directivas e instrucciones que sean impartidas por intermedio del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio*” (Decreto 20707/46).

En este novedoso esquema institucional, ¿dónde quedaba la DGM? Su Director sólo sería uno de los nueve integrantes de la CREI, con “*carácter consultivo*”. A su vez, la DGM debía delegar (igual que Cancillería) funciones específicas a la DAIE para la emisión de documentación necesaria para ingresar al país. Más aún, ese decreto subrayaba en los considerandos que “*la política inmigratoria no debe regirse con criterios anacrónicos.*” ¿Había allí una indirecta alusión descalificatoria de la orientación vigente en la DGM? Lo había, sí, en los hechos: se institucionalizó una estructura paralela a cargo de la promoción y control de los importantes flujos migratorios europeos, en clara marginación del rol y funciones tradicionales de la DGM.

De ese modo lo interpretó Peralta. Así surge de una serie de documentos compilados bajo el título “*Copia del Proyecto del Plan Inmigratorio y sugerencias afines, preparado por la Sub-Comisión Técnica, a consideración de la Comisión de Estudios N° 6 (Potencial Humano) del Consejo de Defensa Nacional*”²². El Plan fue elaborado como respuesta al Decreto 20.707, cuestionando especialmente los artículos que menoscababan las funciones de la DGM.

Las objeciones no sólo expresaban conflictos institucionales por espacios del poder en el naciente gobierno peronista, sino que planteaban una fuerte disputa ideológica acerca de los objetivos de la política migratoria y las políticas demográficas en su conjunto. En general, el Plan recorría las concepciones racialistas ya expresadas en el documento *Conceptos sobre Inmigración*. Empero, esta presentación -cuyo destinatario último era el Presidente- tenía una dimensión institucional distinta, al involucrar a importantes representantes políticos y militares representados en el Consejo de Defensa Nacional (CDN). De allí el énfasis ligado a cues-

22. Archivo General de la Nación (AGN), Sección Asuntos Técnicos (AT), Legajo 547.

tiones de Defensa Nacional; énfasis que surgía tanto de la vía institucional elegida para cuestionar los rumbos que iba delineando la Presidencia, como del discurso ideológico que resignificaba la concepción racialista con una perspectiva de estrategia militar de defensa frente al escenario internacional de la posguerra. Esta resignificación partía, entre otros, del concepto de *Potencial Humano* como cuestión de *Defensa Nacional*²³; cuestión cuya relevancia pública había instalado con fuerza el régimen militar nacionalista²⁴. El CDN reclamaba que esos “fundamentales problemas... no deben quedar en manos profanas ni expuestas a los accidentes de la política. Debe ser algo inmutable que oriente ininterrumpidamente a la Nación...”. Basándose en una propuesta del Ministerio de Guerra, se exigía que la cuestión se vinculase a las Fuerzas Armadas, a través de una refundada *Dirección General de Inmigración y Colonización* (DGIC), que reuniese en un solo organismo a la DGM, el IEN y el *Consejo Agrario Nacional*; ello incluía la derogación de varias normas y una nueva ley de inmigración y colonización. Eran proyectos demasiado ambiciosos para una perspectiva (y sectores) en franca retirada.

Los documentos que Peralta y sus aliados militares elevaron el 27/12/46 -a sólo 10 días de fundada la CREI- buscaban infructuosamente torcer el rumbo que iba tomando la política migratoria, que colocaba a la promoción europea en el centro de la misma así como a los requerimientos de la *estructura social del trabajo*²⁵, en desmedro de la selectividad étnico-racial excluyente.

Esas iniciativas tendrían nuevos y decisivos reveses. En febrero se firmó el primero de los acuerdos migratorios con Italia y se negociaba otro análogo con España. Mientras se consolidaba este viraje en la política migratoria, la corriente que lideraba Peralta proyectaría una postrera y fracasada ofensiva, reflejada en otra serie de documentos de la Comisión de Estudio N° 6, de nuevo constituida a esos efectos²⁶. Si bien no es posible precisar si esos documentos llegaron a elevarse al Presidente del CDN (el Presidente de la Nación)²⁷, los mismos representaban una expresión institucional relevante -y estatal- de disenso o de abierta impugnación a los pilares de la política migratoria del gobierno peronista. En ellos se exponía una concepción militar de la política migratoria como política de defensa

23. Perspectiva influida por concepciones nacionalistas características de la Segunda Guerra Mundial, por los posicionamientos de nacionalistas argentinos, pero también por las contemporáneas tendencias normativas de los estados americanos. Sumado el ascendiente de Peralta, resultó un grado extremo de nacionalismo, mesianismo y visión conspirativa inscripto en ese *Plan*.

24. La Comisión N° 6 era una de las 20 comisiones sectoriales de estudio dependientes del CDN que fueron establecidas (mayo/1994) para elaborar una estrategia de Defensa y un Plan de Guerra. Para mayores detalles, véase Galante, M., op. cit., p. 60.

25. Sobre esta categoría véase Mármora, L., *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1997, p. 138.

26. Véase Galante, M., op. cit., pp. 26-30.

27. Carpeta “*Antecedentes*”, AGN, AT, Legajo 547.

nacional. La perspectiva eugenésica y la de defensa quedaban así resignificadas en un discurso unificador que las integraba. La mirada racialista adquiría un sentido político preciso; la mirada militar adquiría una nueva dimensión social. Se aumentaba así el desafío político²⁸.

Las perspectivas nacionalistas y racialistas con peso en el CDN, el Ministerio de Guerra y la DGM no eran hegemónicas al interior de la burocracia estatal y del gobierno peronista. Lograron cierto control institucional, pero en momentos de bajísimos volúmenes migratorios (1945-46). A fines de 1946 esta corriente y sus concepciones de política migratoria estaban derrotadas; sus funcionarios fueron desplazados meses después. No obstante, algunos aspectos de su visión perduraron en las prácticas vigentes en la DGM durante 1947-1949²⁹.

¿Cómo ponderar el desplazamiento de Peralta de la DGM? Las afirmaciones públicas (y las *reservadas*) en torno a su mirada eugenésico-racial, su nacionalismo extremo, su grosero antisemitismo, sus concepciones conspirativas, sus prácticas cotidianas para permitir o denegar permisos de desembarcos o radicaciones y su construcción de alianzas con sectores militares, tenían fuertes repercusiones políticas. Las tenían en las organizaciones judías locales que condenaron y reclamaron repetidamente -vía prensa y ante el propio Presidente- por la presencia de Peralta, sus ideas y prácticas³⁰. Las tenían también en la comunidad judía y la opinión pública de EE.UU. A ello contribuyó la fuerte instrumentación del antisemitismo por parte de sectores norteamericanos, que postulaban sanciones a Argentina y a Perón. Algunos sectores del Partido Demócrata y de la prensa habían construido una imagen de Perón (y de su movimiento) muy asociada al *nazi-fascismo*. Si bien no era generalizada -y ocultaba mal conflictos económicos ligados a intereses del "Farm Block" norteamericano³¹- esa representación tuvo nota-

28. No obstante, habría una expresión más extrema y orgánica de este cuestionamiento a la política oficial. El Ministerio de Guerra (a cargo del gral. Humberto Sosa Molina) presentó un *Memorandum* para conocimiento del "Poder Ejecutivo que acaba de asumir" (1946), AGN, AT, Legajo 547. Véase Galante, M., op. cit. 30-33.

29. Galante, M. y A. Jmelnizky, "El Primer Peronismo y los refugiados de posguerra vinculados a la Shoá (Holocausto), 1946-1950", *Índice, Revista de Ciencias Sociales*, N° 20, Buenos Aires, Centro de Estudios Sociales-DAIA, 2000.

30. Avni, H., op. cit., p. 494- 503. Cabe destacar que si el peronismo albergaba a fuertes expresiones del nacionalismo antisemita -como dos de sus Directores de Migraciones, Santiago Peralta y Enrique González- no puede identificárselo en forma absoluta de esa manera, dada la pluralidad de identidades políticas que se integraron a ese movimiento. Quien más daba muestras en sentido contrario al antisemitismo era el propio Perón. Véase Rein, R., *Argentina, Israel y los judíos. Encuentros y desencuentros, mitos y realidades*, Buenos Aires, Ediciones Lumière, 2001.

31. Rapoport, M., "Imágenes de la política exterior argentina. Tres enfoques tradicionales", en: Jalabe, S. (comp.), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, GEL-CARI, 1996.

ble impacto en importantes funcionarios del State Department que pregonaban una "línea dura" para Argentina en su política hemisférica. Esa caracterización era muy funcional a sectores del antiperonismo local³².

¿Qué ocurría con el resto de la opinión pública local? Significativos medios de comunicación tradicionales transitaban por el antiperonismo, pero no hicieron hincapié en estas cuestiones. Mas bien tendían a admitir una selección migratoria, en la que criterios de asimilabilidad étnico-nacionales tenían su espacio legítimo. Las excepciones eran *La Prensa* y periódicos de izquierda que rechazaban límites cuantitativos al flujo migratorio o la discriminación racial/religiosa. Por su parte, los oficialistas *La Epoca* y *El Líder* secundaban las políticas estatales casi sin crítica alguna³³.

Para una mejor relación con EE.UU. (rumbo claro a partir de 1947), líneas ideológicas y funcionarios con las características de Peralta implicaban conflictos -evitables- de diversa envergadura. A su vez, no existe evidencia empírica de peso que indique que Perón adhiriese a niveles de nacionalismo racista como los aquí reseñados. Resulta plausible pues, ponderar la separación de Peralta en el marco de un progresivo alejamiento de Perón de sus aliados ultranacionalistas, separados paulatinamente de diferentes responsabilidades públicas de relevancia³⁴.

A ello se sumaba el importante conflicto que Peralta y sus aliados habían desarrollado en forma abierta con las instancias dominantes en la política migratoria. Los objetivos económicos y no los étnicos -que, en todo caso, quedaban subordinados- habrían de regir la política migratoria del peronismo. Los criterios étnicos sí iban a perdurar y a influir considerablemente en la selección de algunos flujos migratorios, pero para los menos cuantiosos y prioritarios. La economía iba a primar sobre el "potencial humano" en los dictados de la política migratoria. Será Miguel Miranda -presidente del nacionalizado Banco Central y verdadero orientador del IAPI- quien imperaría sobre la cuestión migratoria, y no Peralta. O, más bien, el propio Perón impondría su criterio -aquí también- sobre las tendencias en pugna.

32. Klich, I., "Perón, Braden y el antisemitismo: opinión pública e imagen internacional", en: *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Buenos Aires, Año 2, vol. 2, 1992.

33. Biernat, C., "Prensa diaria y políticas migratorias del primer peronismo: dificultades y aciertos en la construcción de una opinión pública, 1945-1955", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 14, N° 43; Buenos Aires, 1999.

34. Klich, I., "Los nazis en Argentina: revisando algunos mitos (ensayo bibliográfico)" en: *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Buenos Aires, Año 5, vol. 9, 1995.

El desarrollo económico como fundamento de las políticas migratorias

La relación entre la política migratoria y la política económica debía expresarse, en principio, en el *Plan de Gobierno 1947-1952* presentado al Congreso. Conocido como *Primer Plan Quinquenal*, fue elaborado por la ST de la Presidencia, que heredó las funciones del CNP. Conformaban el Plan Quinquenal 27 proyectos de ley sobre sendas materias; cada repartición responsable debió enviar informaciones, planes, metas, medidas, marcos legales a desarrollar. La ley de *Bases sobre Inmigración, Colonización y Población* constituía el proyecto N° 15, que no fue aprobado.

Ahora bien, sólo algunos años después la Secretaría Técnica habría de tener un rol institucionalmente decisivo en materia migratoria, cuando en febrero de 1949 la DNM pasó a depender de la ST. Hasta entonces, la DGM siguió bajo dependencia de Trabajo y Previsión. De modo que la DGM conducida por Peralta elaboró la documentación relativa a migraciones para el Plan Quinquenal.

En este contexto institucional se inscribió la no sanción de las *Bases* en el Congreso. Dada la mayoría parlamentaria oficialista, ello no reflejaba la acción de la oposición; denotaba, en todo caso, tendencias o virajes que se daban en el propio Ejecutivo o el peronismo. Constituye, no obstante, una fuente significativa para analizar los núcleos ideológicos que inicialmente se institucionalizaban y para apreciar aspectos que, siendo importantes en su texto, no llegaron a su concreción. Ofrece una combinación de las perspectivas que podían surgir de los organismos públicos con injerencia en esas cuestiones. Mas, las propuestas que emanaban de Peralta y del CDN tenían preponderancia. Ello, a la postre, contribuirá a explicar su no sanción. El *Proyecto de Ley de Bases* no se constituyó en el documento rector de las políticas migratorias.

En realidad, la gestión económica impuso en los hechos una política migratoria sin necesidad de una nueva ley de inmigración. Las bases operativas surgieron de una serie de instituciones, decretos, y resoluciones que dieron forma a una política migratoria que sí adquirió rasgos definidos, superadores de las disputas burocráticas e ideológicas.

Tres fueron las decisiones claves que constituyeron los "pilares" de la promoción migratoria, dos de ellas en diciembre de 1946: sendos decretos instituyeron a la DAIE y la CREI, ambos en dependencia del IAPI, asignándole el control de instancias decisorias en la promoción de la inmigración europea. La tercera "institución" fueron los convenios bilaterales con Italia. Una cuarta definición de importancia fue el convenio con España, que no tuvo los efectos esperados.

Algunas otras medidas iniciales del gobierno también indicaban la importancia que desde la economía se otorgaba a la promoción migratoria. Las modificaciones de las cartas orgánicas del Banco de la Nación Argentina y del Banco de Crédito Industrial Argentino incluyeron entre sus actividades no sólo a la promoción agrí-

cola, ganadera y comercial, sino también a la organización y financiación de la inmigración calificada³⁵.

Son relevantes los contenidos de los Decretos 2.707 y 23.112 ya que, a diferencia de otras normativas proyectadas o sancionadas, éstas sí tuvieron efectos concretos en las políticas migratorias. En sus *considerandos* se explicitaban criterios y disposiciones a seguir que, mayoritariamente, tenían escasa correspondencia con los lineamientos de las perspectivas eugenésicas, nacionalistas y ruralistas.

Los considerandos del decreto 2707/46 consignaban la paternidad de origen: una presentación del IAPI. Se amparaba también en las cartas orgánicas de los bancos estatales citados, subrayando rupturas con el pasado y formulando rumbos futuros. Se disponían dos sedes de la DAIE, una en Italia y otra en España. Las atribuciones otorgadas a la Delegación eran amplísimas: convenir, organizar, proveer y dar ejecución en Europa a *todo* lo relacionado con la inmigración. Si bien se anotaba una limitación a ese *todo* (la fallida Ley de Bases) se habría de imponer otra condición allí inscrita: *todo* se haría conforme a directivas e instrucciones que impartiría el IAPI.

Una operación similar fue realizada en el decreto fundante de la CREI. Si formalmente se remitía a las *Bases*, se las ignoraba en la instrumentación concreta: a la alusión a los difundidos "principios de clasificación y encauzamiento", le seguía una ratificación del viraje iniciado. Si "la primera fase de ese proyecto se realiza en el país de origen" (la DAIE), la *fase ulterior* en Argentina exigía una entidad *ad-hoc*: la CREI. Su Presidente, el del IAPI (entonces Orlando Maroglio, ligado a Miranda), era instituido responsable de *todo* lo relacionado con la recepción, encauzamiento, radicación y establecimiento del inmigrante; para ello abriría locales de recepción en Buenos Aires y en todo el país (que sufragaría el IAPI). Se construía una estructura paralela y superior a la DGM, reducida a un rol consultivo-administrativo.

Este nuevo diagrama burocrático habría de atender a los flujos migratorios de mayor volumen. Así se verifica en la estadística del Balance de Entradas y Salidas (BENSA) de pasajeros extranjeros; estimación considerada *saldo migratorio*³⁶. Dejando atrás los escasos volúmenes de la inmediata posguerra, el decenio posterior ofrecería un importante crecimiento de los flujos migratorios, en especial de europeos³⁷. En 1947-1956 el BENSA ascendió a 951.281, de los cuales 697.414

35. Silva, H., *Significado de la presencia española en el Siglo XX*, Universidad del Sur, Bahía Blanca, 1998, p. 48.

36. Lattes, A., "Tratando de asir lo inasible: las dimensiones de la inmigración en la Argentina entre 1945 y el presente", en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 5, vol. N° 15-16, Buenos Aires, 1990, p. 304-305.

37. Estimaciones propias sobre Memorias de la Dirección General de Migraciones (DGM) 1945-1948 y de la Dirección Nacional de Migraciones 1949-1956 (DNM), obrantes en la DNM.

constituían el saldo migratorio del quinquenio 1947-1951. De estos estimativos 700.000 inmigrantes en los cinco años del primer Plan Quinquenal, 501.506 eran europeos (el 71,91%); 297.105 eran italianos y 140.700 españoles. Estos dos orígenes representaban el 87,3% de la inmigración europea del quinquenio y el 62% del saldo migratorio de los cinco continentes.

El saldo migratorio del decenio o de los años del Primer Plan Quinquenal (1947-51), en que los europeos apenas superaron los 500.000, se hallaba lejos de los cuatro millones de inmigrantes que algún documento oficial -no los planes orgánicos- mencionara³⁸. Empero eran cifras no desdeñables en relación a saldos migratorios de periodos anteriores³⁹.

Las cifras develan que quienes tuvieron a cargo el fomento, selección y encauzamiento de italianos y españoles controlaban los flujos más importantes del período, dotando a las políticas migratorias del peronismo de un fuerte sentido de promoción, más allá de los sectores que pugnaban por una orientación de mayor selectividad y exclusión.

Resulta difícil precisar las dimensiones de la DAIE y la CREI. El establecimiento de la sede de DAIE en Roma fue inmediato, instalándose oficinas y consultorios para control sanitario, con médicos argentinos y un número importante de personal técnico-administrativo. La cantidad de médicos designados, en especial bacteriólogos, fue aumentando junto a la preocupación por el control sanitario. En 1949 se realizó una fuerte reestructuración en el marco de la centralización de las políticas migratorias. En cambio, la sede de la DAIE en España no llegó a establecerse durante la gestión peronista (sí en 1958), a pesar de las tratativas y convenios suscriptos.

La misión de la DAIE se inició con una específica instrucción *confidencial*: las "Directivas Generales para la Delegación Argentina de Inmigración en Europa" que, entre otros aspectos, prescribían que los inmigrantes debían ser españoles e italianos nativos, católicos, preferentemente solteros, con algunas limitaciones etarias. En materia de oficios, las preferencias eran para "agricultores, especialistas en olivares y viñedos, obreros industriales, mecánicos, albañiles, herreros y carpinteros". En principio, se intentaría que los inmigrantes costearan sus pasajes. Habría una estrecha comunicación entre CREI y DAIE⁴⁰.

Del tercer pilar de la promoción migratoria, los acuerdos bilaterales con Italia, su instrumento más integral fue *el Acuerdo sobre Migración (26/01/48)*, comple-

38. No parece acertado tomar como meta válida a esas inmoderadas alusiones dado que la planificación carecía de precisiones estadísticas en 1946/47; Berrotarán Patricia, *Del Plan a la Planificación: el estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003.

39. Diecisiete años de la principal corriente inmigratoria, la europea, habían alcanzado un saldo migratorio de apenas 136.494 entre 1930-1947; Senkman, L., *Argentina, la Segunda Guerra Mundial y los Refugiados Indeseables*, op. cit., p. 187.

40. AGN, AT, legajo 547.

mentado en otra etapa por un *Protocolo Adicional de Emigraciones y Colonización* (05/06/52). El *Convenio* de 1947 dio el marco general para las precisiones del *Acuerdo* de 1948. En esos instrumentos, lejos de las restricciones que reclamaban en la DGM, se fue definiendo un universo de trabajadores cada vez más amplio que recibiría el apoyo de ambos estados en su migración. Así, se anotó en el *Acuerdo* que el gobierno italiano facilitaría “la libre emigración de los trabajadores italianos, manuales o intelectuales, de cualquier oficio o profesión”. Se avanzó en las liberalidades para ingresar al país, siempre que fuese a partir de un trámite ante la DAIE. En Argentina se seguiría “el plan predispuesto” de *encauzamiento*, involucrando a la CREI en el asesoramiento del migrante italiano. Se hacía hincapié en el carácter voluntario del vínculo de los trabajadores italianos con la CREI (mas varios indicios sugieren su escasa eficacia). Diversos beneficios podría recibir el inmigrante italiano: traslado gratuito hasta su lugar de trabajo, alojamiento y comida por cinco días (extensibles a quince) y ayuda del Estado durante el período de encauzamiento para solventar necesidades “apremiantes e imprevistas”. Durante dos años el inmigrante no podría abandonar, sin causa justificada, la actividad, profesión u oficio declarado.

Asimismo, el gobierno argentino facilitaría los permisos de desembarco a aquellos que, habiendo cumplido los requisitos reglamentarios, desearan radicarse en Argentina en el marco de procesos de reunificación familiar (“mediante una acta regular de llamada”) o para desarrollar su actividad profesional. Según el art.18, este tipo de emigrantes no recibiría algunos *beneficios* (como pasajes) pero sí podría ser examinado y documentado por la DAIE⁴¹.

Algunos estudios han minimizado los efectos de estos instrumentos. Barbero y Cacopardo⁴² analizaron el alcance del conjunto de los acuerdos interestatales -incluyendo los convenios bilaterales con Italia y España así como el acuerdo de 1953 con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME)- evaluando que habrían beneficiado a muy pocos inmigrantes europeos (tanto en 1947-1949, de cuantiosos ingresos migratorios, como luego de 1950 de marcado descenso). Para tales afirmaciones, los datos estadísticos de la DNM fueron considerados insuficientes y fragmentarios; pero no algunos acotados estudios de casos o análisis de fenómenos regionales sobre cadenas migratorias de algunas comunidades italianas, sobre cuya base establecieron esas inferencias. Desde una

41. *Acuerdo sobre Migración entre la República Argentina y la República de Italia*, 26/01/48. Un *Anexo Sanitario* (16/04/47) se incorporó al *Acuerdo*; Dirección de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto. Allí se estipulaban controles médicos y evaluación de aptitud laboral de los emigrantes a ser “beneficiados”. La preocupación por los controles sanitarios era notoria y en principio éstos serían exigentes.

42. Barbero, M. y M. Cacopardo, “La inmigración europea a la Argentina en la segunda posguerra: viejos mitos y nuevas condiciones”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 6, N° 19, 1991.

perspectiva que subraya las cadenas migratorias como claves explicativas de los flujos -en desmedro de otros factores como las políticas estatales o los determinantes estructurales- se destacó que la mayoría de los inmigrantes europeos habría arribado por canales ajenos a las acciones gubernamentales: las redes primarias de parientes y amigos, facilitadoras del proceso de instalación local, eran vistas como una "forma paralela a una política gubernamental de promoción de la inmigración"; además los inmigrantes habrían preferido esas vías porque la asistencia oficial implicaría restricciones como el mantenimiento de la ocupación declarada y el lugar así asignado para su radicación (cabe destacar que no se realizó un control estatal específico al respecto).

No coincidimos con esa interpretación restringida del sentido de aquellas y otras acciones estatales⁴³. Recordemos el art. 18 del Convenio Argentino-Italiano 1948:

"El gobierno argentino facilitará la concesión de los respectivos permisos de libre desembarco a italianos que, poseyendo los requisitos que aquel considere necesarios, deseen radicarse en la Argentina: a) para reunirse con sus familiares, mediante un acta regular de llamada, y b) para desarrollar en la misma República la propia actividad profesional ajustada a las leyes argentinas.

El gobierno italiano facilitará la documentación respectiva y autorizará la salida de Italia de estos inmigrantes, siempre que reúnan las condiciones por él exigidas. Este tipo de emigrantes no estará comprendido en los beneficios del art.

43. Sin duda, las redes migratorias cumplen importantes funciones (por ejemplo, en materia de *selectividad*) y se hallan presentes en casi todos los procesos migratorios, especialmente en la prolongación de los mismos. Su análisis se integra en lo que algunos estudios denominaron "causas acumulativas". Para un agudo balance de perspectivas teóricas véase Massey D. S., J. Arando, G. Hugo, A. Kovausci y J. Taylor, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, Vol. 19, N° 3, September 1993. Algunos análisis enfatizan el carácter descriptivo del concepto de redes sociales, perspectiva destacada en el estado de la cuestión realizado por Gurak, D. y F. Caces; "Redes Migratorias y la formación de sistemas de migración", en: Malgesini, G. (comp.), *Cruzando Fronteras*, Barcelona, Icaria Editorial, 1998. Asimismo, recientemente se han subrayado las dificultades metodológicas de los estudios de "nivel micro" centrados en la voluntariedad de los individuos -en este caso de colectivos contruidos por los migrantes- y en indagaciones situadas -a veces exclusivamente- en los lugares de llegada de los migrantes para elaborar explicaciones causales; Argüello, O., "Migraciones, Pobreza y Sociedad (Una mirada desde la sociología)", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 16, N° 49, Buenos Aires, 2001. Si partimos de asociaciones étnicas locales -y de los inmigrantes que las integran o integraron- siempre hallaremos las redes; empero, creemos necesario procurar integrar su generalizada presencia en estudios más explicativos y comprensivos que no minimicen la influencia de las políticas públicas o de aspectos estructurales.

10° del presente convenio, pero podrá ser examinado y documentado por el órgano argentino de emigración en Italia” (el subrayado es nuestro)⁴⁴.

Este artículo se hallaba en la misma dirección que llevó a la creación de la DAIE, a su inmediata instalación en Roma y a los tratados de 1947-1948: facilitar el ingreso a Argentina -casi sin selección profesional o por oficios; sólo parcialmente por edad y sexo- de un amplísimo universo de italianos. Dada la libertad de acción y la flexibilidad consagrada -por diversas medidas estatales- para las autoridades de aplicación, ese artículo adquirió gran importancia para los futuros emigrantes.

Al respecto, cabe recordar que las citadas “*Directivas*” a la DAIE habían ya anotado un amplio repertorio de oficios de los potenciales migrantes que anunciaba, en el mejor de los casos, una selección muy laxa. Esa caracterización fue cada vez más amplia en los sucesivos instrumentos. El *Convenio* de 1947 se refería a un universo de “trabajadores, artesanos y técnicos de cualquier oficio o profesión”, lo que sugería una nula selección relativa.

La selección por calificación laboral era proclamada en infinidad de documentos, pero estaba fuertemente desdibujada en los hechos. El *Acuerdo* de 1948 significativamente consignaba en su art. 1° el compromiso italiano de facilitar la “libre emigración a la Argentina de los trabajadores italianos, manuales o intelectuales, de cualquier oficio o profesión”. El 5° anotaba, a su vez, la contraparte argentina de facultar al “órgano argentino encargado de la emigración en Italia” - la DAIE- para autorizar “el libre ingreso a la Argentina de los trabajadores y sus familiares”. Y si bien el art. 6° hablaba vagamente de que, a efectos del reclutamiento de emigrantes, el gobierno argentino comunicaría los requerimientos en cuanto a “cantidad aproximada de trabajadores, manuales o intelectuales”, con detalle de “categoría, especialidad y calificación de los mismos”, el citado art. 18 -para nosotros clave- dejaba muy abiertas las puertas para la migración italiana.

Las limitaciones de edad también tenían flexibilidad. El *Anexo Sanitario* indicaba que los solteros no debían tener más de 37 años, los casados acompañados de su grupo familiar no más de 40, el personal técnico o directivo no más de 55 años y hasta 30 años las mujeres solas. Pero en ese mismo documento, las restricciones desaparecían para parientes de primer grado de ciudadanos argentinos o de ciudadanos italianos antiguos residentes en la República Argentina.

Más importante aún: el art. 18 indicaba que el *Convenio* y la actividad de la DAIE incluían entre sus objetivos facilitar tanto la llegada de todo tipo de trabajadores y profesionales, como de italianos llamados por sus familiares ya radicados en Argentina. Arribar mediante *carta de llamada*, implicaba acceder a mayores flexibilidades en cuanto a requisitos sanitarios y etarios. Pero el conjunto de migrantes italianos a la Argentina se veía favorecido por los acuerdos bilaterales

44. *Convenio sobre Migración* del 18 de octubre de 1948, Dirección de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto.

y la acción de la DAIE, dos instrumentos diversos de la acción estatal. Estimamos pues que unos (los *beneficiados* con pasajes subsidiados) y otros (mediante *carta de llamada*, instrumento estatal favorecido por crecientes franquicias y flexibilidades en su aplicación) pueden considerarse legítimamente incluidos en el haber de los resultados de las políticas públicas bajo el peronismo⁴⁵.

No obstante, las precisiones recién examinadas reflejaban cierta tensión entre la selección de inmigrantes y las políticas de promoción. Si esta tensión fue un elemento recurrente en las políticas migratorias del peronismo, en lo atinente a la inmigración italiana pronto primó una política de notoria amplitud con poco espacio para restricciones de diverso orden. Ese privilegio para los migrantes italianos se debió, probablemente, a un criterio étnico que en poco seguía las perspectivas étnico-raciales de pretensiones antropológicas, sino más bien a una suerte de sentido común en base a la experiencia histórica y cotidiana en torno a la fuerte inserción de los italianos a la sociedad argentina. Dicho en los términos de varios documentos oficiales, se subrayaba la *asimilabilidad* de la inmigración italiana o, como afirmaba el Convenio de 1947, se partía de los “vínculos de amistad, fraternidad y de sangre” que las corrientes migratorias pasadas habían construido entre una y otra nación.

En esta línea se inscribían toda una serie de disposiciones y decretos para facilitar en grado sumo la inmigración italiana (luego extendida a otros orígenes). El Decreto 12.715/47 redujo costos y trámites de la migración de italianos, que eran eximidos “transitoriamente” de legalización de pasaportes, visación de los certificados, de aranceles consulares y tasas correspondientes a la emisión de cédula de identidad (los gastos “extraordinarios” serían sufragados por el IAPI). Los beneficiarios de estas exenciones serían exclusivamente -hasta ese momento- “inmigrantes de llamada” y “regulares” de nacionalidad italiana, si procedían de la propia Italia, realizasen los trámites ante la DAIE y “llenado los requisitos previos” en la DGM. Se aludía a la “carta de llamada” ante la DGM, que era otra vez subordinada a aquella. La CREI -cuyo presidente, recordemos, era el presidente del IAPI- podría proponer al año el mantenimiento o eliminación de las franquicias.

De este modo, varias estructuras del Estado que tradicionalmente tenían potestad en la selección y contralor de la inmigración -los consulados del Ministerio de Relaciones Exteriores, la DGM y, en menor medida, la Policía Federal- iban quedando subordinadas a las iniciativas de las nuevas agencias estatales.

Las exenciones referidas fueron ratificadas y ampliadas sólo 20 días después mediante el Decreto 14.882, uno de los más explícitos en materia de promoción

45. A la sazón, un documento “Inmigrantes italianos ingresados al país, de acuerdo a las cláusulas del Convenio argentino-italiano sobre Migraciones, desde el 26/01/48 al 17/07/50”; Memorandum del Servicio Estadístico Nacional para el Instituto Nacional de Previsión Social, 11/8/50- refería cifras parciales y, significativamente, incluía tanto a *beneficiados* como a arribados “*con pasaje de llamada*” entre los ingresados de acuerdo a las cláusulas del *Convenio*; AGN, AT, Legajo 432.

migratoria. Probablemente ello fuera una respuesta a lo que hemos caracterizado como la postrera y fracasada ofensiva de la corriente nacionalista-eugenésica (febrero de 1947) a través de una serie de documentos de la Comisión de Estudio N° 6 (Potencial Humano) del CDN. Los conceptos iniciales del Decreto 14.882/47 merecen transcribirse aquí pues resultaban elocuentes

“Visto: Que han desaparecido las razones en que se fundaron los decretos números 13.335/32, 14.208/32 y 8972/38, en lo relacionado con las restricciones a la inmigración, limitando el grado de parentesco entre los inmigrantes y las personas interesadas en su ingreso al país y fijando un mínimo de dos años de residencia para estos últimos, y el decreto número 12.715/47, que exime transitoriamente del derecho consular y tasa de otorgamiento de identidad argentina a los italianos que emigren en Italia y hayan llenado los trámites ante la Delegación Argentina de Inmigración en Europa y:

Considerando: Que los decretos números 20.707 y 23.112 de 1946, por los que se constituye la Delegación Argentina de Inmigración en Europa y se crea la Comisión de Recepción y Encauzamiento de Inmigrantes, respectivamente, representan el punto de partida de disposiciones que deben dictarse para la materialización del proyecto orgánico sobre inmigración y colonización que informa el Plan de Gobierno;

Que toda disposición vigente que neutralice la finalidad básica de facilitar el incremento de las corrientes inmigratorias es contraria a los propósitos que inspiran a la acción gubernativa y

Que es de todo punto de vista conveniente autorizar a la comisión mencionada para que actúe con las más amplias facultades dentro de la órbita de la nueva concepción inmigratoria.” (Subrayados míos)

El 1° artículo del Decreto facultaba a la DGM a emitir permisos de ingreso al país con gran liberalidad, “cualesquiera fuera: a) el grado de parentesco con personas residentes en el país; b) el tiempo de permanencia de las mismas, y c) el lugar en que se iniciasen los trámites” (antes eran válidas sólo las iniciadas ante la DGM en Buenos Aires). Pero las mayores atribuciones estaban destinadas a la CREI (art. 2), para que “por sí” autorizase a entidades o empresas que, a partir de contratos de trabajos, realizarían tramitaciones de *inmigrantes de llamada* (“técnicos especialistas, artesanos, obreros con oficios y colonos”) de cualquier nacionalidad, siempre que actuasen en países en los que hubiese “delegaciones argentinas creadas para atender todo lo relacionado con la inmigración”. Esas “entidades o empresas autorizadas” deberían presentar a la CREI las nóminas de *personas llamadas* para obtener los permisos de libre desembarco, “sujeto a la aprobación de los demás requisitos y condiciones que aquellas deberán reunir y cumplir ante la delegación argentina”. Por esta iniciativa un enorme universo de entidades y empresas -creadas o a crearse- podían ser autorizadas a gestionar *llamadas* y permisos de ingreso, ya no sólo los familiares (que ahora además no tenían limitaciones de parentesco o de antigüedad en la residencia del llamante). Esta potestad de autorizar a entidades y empresas también la tendría la DGM, que la aplica-

ría con gran laxitud en 1947-1949⁴⁶. También, se extendían las franquicias del Decreto 12.715/47 a todo tipo de inmigrantes -sin importar su nacionalidad- que hicieren los trámites ante la DAIE o Consulados, "con prescindencia de la intervención o no que hubiese tenido la Dirección de Migraciones". La CREI determinaría cuándo comenzarían a regir estas franquicias.

En el marco de tamaña postergación, Santiago Peralta era desplazado de la Dirección General de Migraciones y reemplazado por un oscuro funcionario, como lo fue Pablo Diana, carente del protagonismo político que tenía su predecesor.

Más allá de esa mudanza en la Dirección de Migraciones -que eliminó en gran parte los conflictos existentes- esta situación debía generar algunas confusiones en las autoridades de aplicación además de derivar en disparidades en el trato a los migrantes, según lograsen acceder o no a estas exenciones y las dependencias que actuaran en cada caso. Ello fue motivo de atención de la CREI en su Resolución N° 7 (07/07/47): si los inmigrantes italianos procedentes de Italia que llenasen los trámites pertinentes ante la DAIE ya gozaban de esos beneficios, correspondía "extender las mismas exenciones a los inmigrantes de otras nacionalidades que proceden de Italia, donde actúa la Delegación Argentina". Así se hizo a partir de agosto de 1947. El influyente Presidente de la CREI y el IAPI extendía entonces su influencia a la selección de inmigrantes de cualquier nacionalidad cuya puerta de salida de Europa fuera Italia y en la que intervinieran la DAIE y -ahora también- las autoridades consulares en Italia. Avanzando sobre la potestad de la Cancillería, el art. 2 decía: "comuníquese esta Resolución al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a efectos de las instrucciones que ese Departamento estime dar a los cónsules destacados en Italia".

La superposición conflictiva de funciones fue "zanjada" institucionalmente por el Decreto 21.883 (23/07/48), que procuró solucionar en forma "equitativa" conflictos y perjuicios entre compañías de transporte y para los propios inmigrantes, generalizando las franquicias a inmigrantes ya arribados o en viaje.

Un breve apartado merecen los acuerdos migratorios con España, objetivo importante en los inicios del gobierno y acreedor de consensos diversos. Para la mirada nacionalista-eugenésica, los españoles eran los más asimilables, por su importancia originaria en el tipo humano argentino, por su carácter católico, entre otros aspectos; su preferencia en la selección migratoria evitaría la formación de colonias étnicas cerradas. También eran *deseables* para una política promotora de la inmigración europea que, orientada por los requerimientos laborales, no descuidase la *asimilabilidad*. Asimismo, desde el punto de vista político, la cercanía entre Argentina y España -entre Perón y Franco- otorgaba cierta viabilidad a las iniciativas para un acuerdo. Tras largas negociaciones, surgieron decretos y convenios. El *Convenio sobre Migración* (18/02/48) fue el más relevante. Pero no llegó a concretarse una segunda sede de la DAIE en España. Prevalcieron, en

46. Galante, M. y A. Jmelniczky, *op. cit.*

cambio, las reticencias españolas en un virtual *dobie discurso* del franquismo sobre la emigración hacia Argentina. En parte, esas contradicciones surgían de la necesidad de Franco de romper su aislamiento político-diplomático.

El *Convenio* inscribió tres amplísimas clases de emigración española: de carta de llamada; contratada; colonizadora e industrial colectiva. Los profesionales tuvieron un específico acuerdo complementario sobre títulos profesionales. Una modalidad migratoria no era incluida en el *Convenio*: la inmigración absolutamente espontánea, sin carta de llamada o contrato laboral. Empero, dada la importante comunidad española en Argentina, sus redes primarias y el real interés del peronismo en facilitar esa migración, la posible existencia de emigrantes no favorecidos por el Convenio era reducida. Sin embargo, la *libre emigración* se hallaba condicionada por el cumplimiento de "las disposiciones legales vigentes" en España. El *Convenio* dejaba abierta la posibilidad de restricciones que el régimen sí aplicó. Surgió entonces un proceso de ilegalidad y clandestinidad por las dificultades para obtener la documentación necesaria para emigrar⁴⁷. Así los resultados de estos acuerdos fueron parciales. Entre 1947 y 1951, el BENSA de españoles fue de 140.700 (menos del 50% que los italianos), en 1952-1956 descendió a 47.838.

Si se comparan los acuerdos con España e Italia, se observa un parecido énfasis argentino en promover la inmigración de ambos países (la DAIE tenía prevista la instalación de sedes sólo en esas naciones). El inicio de sendas negociaciones fue simultáneo, pero los resultados fueron muy rápidos en un caso y demorados en otro. La sede de DAIE en España no se concretó hasta 1958. En este derrotero diferente, no fue menor la influencia de las políticas de cada gobierno.

En los diez años siguientes a 1947, los italianos representaron el 59,06% del saldo migratorio de europeos y 29,58% los españoles (igualmente significativo). Sin duda, fueron importantes para ambas migraciones los factores de expulsión de posguerra, la envergadura de sus comunidades en Argentina y sus redes. ¿Cuál fue el peso de los acuerdos migratorios y de las políticas de los Estados argentino, español e italiano? Es difícil sopesar las respectivas influencias, pero la disímil postura de los dos estados europeos -y de una Argentina que sí fue activa- no puede considerarse de efectos nulos⁴⁸ en un balance en que la inmigración italia-

47. La política migratoria hispánica, tanto por su nacionalismo como por necesidades económicas, era de retención de la población; Silva, H., op. cit., p. 81-88. Se inscribía así en la tradición de diversos regímenes autoritarios que, desde un extremado nacionalismo, suelen instrumentar políticas de restricción de la emigración, condicionando el derecho a migrar de sus habitantes; Mármora, L., op. cit., p. 211-213.

48. Mas, cabe recordar lo afirmado por un especialista en la materia: "Las políticas de migraciones internacionales pueden actuar en forma específica sobre la tendencia de ciertos flujos de población; sobre sus consecuencias o bien sobre algunas de las causas inmediatas de los mismos. Pero no puede esperarse de estas políticas, la modificación de las causas estructurales, que son las que definen, en última instancia, los principales movimientos de población"; Mármora, L., op. cit., p. 49. En este sentido, las

na duplicó a la española⁴⁹. ¿Qué políticas se desarrollaron hacia otros grupos migratorios? En relación a los migrantes de países limítrofes, hasta 1950 las medidas concretas fueron limitadas a facilitar el tránsito de pasajeros. Posteriormente la migración de braceros sería objeto de políticas específicas, ante la necesidad de mano de obra en diversas economías regionales⁵⁰.

Los restantes grupos migratorios europeos (menos del 12% de la migración de ese continente) no fueron objeto de especiales políticas de promoción (salvo las franquicias reseñadas de tasas y aranceles si migraban vía Italia). Más bien, sobre ellos se acentuaron controles migratorios a partir de criterios económicos, sanitarios, étnicos, religiosos y, especialmente, ideológicos. Desde una perspectiva nacionalista, allí sí prevalecieron criterios de deseabilidad/indeseabilidad, con un sesgo distinto a los aquí analizados⁵¹.

Coda

La sucesión de iniciativas, tensiones y pujas ponderadas permiten, no obstante, apreciar una tendencia dominante: la política de amplia promoción de inmigración europea, a través de franquicias, procedimientos y nuevas instituciones que, seguramente, fueron considerados expeditivos y aptos para superar los obstáculos y resistencias existentes.

políticas macroeconómicas así como sus efectos sobre el nivel de desarrollo relativo de los diferentes países, sus respectivas estructuras sociales y, por ende, sobre las posibilidades de sobrevivencia de sus habitantes, tienen en última instancia una influencia considerable en la aceleración, modificación o mengua de los flujos migratorios. En este marco, las políticas públicas migratorias específicas tienen necesarias limitaciones en sus objetivos y resultados -y así deben evaluarse- si no se producen cambios estructurales de la economía (particularmente de la estructura social del trabajo) o, al menos, la generación de políticas tendientes a promover transformaciones al respecto. En este sentido, el modelo de acumulación/desarrollo del peronismo, sus transformaciones y sus políticas sociales generaban diversos factores de atracción para los migrantes laborales y sus familias (así como las políticas de reunificación familiar tendieron a consolidar la incorporación de los migrantes laborales a la sociedad nacional).

49. A ello habría que agregar la coincidencia temporal entre los acuerdos con Italia (y más tarde con el CIME) y el aumento notorio de los flujos migratorios relativos.

50. Por razones de espacio no podemos desarrollar aquí el análisis de las mismas; sí lo hacemos en nuestra Tesis de Maestría "Las políticas migratorias del primer peronismo" (UBA, 2005), Cap. III, Apartado "Políticas para las migraciones desde países limítrofes. Una política innovadora: la promoción del ingreso de los braceros estacionales para los requerimientos de las economías regionales".

51. Galante, M. y A. Jmelniczky, op. cit.

Entre estas últimas figuraban el heredado sesgo de restricción y exclusión impuesto en los '30 en organismos con injerencia en la selección migratoria: la DI/DGM⁵² y Consulados Argentinos⁵³. Si en los orígenes del peronismo fueron aplicados de modo irregular, no parecen haber sido decisivos como para transformar los objetivos primarios del peronismo de promoción migratoria -aun con algunos procedimientos de selección- en una selectividad excluyente.

Las políticas migratorias del régimen de 1943 y del primer peronismo han sido frecuentemente caracterizadas a partir de la selección étnica que tantos documentos proclamaban. Pero, la mirada racialisista ligada al nacionalismo fue postergada en 1946. Si la promoción implementada incluía preferencias por algunos orígenes nacionales (italianos y españoles), éstas se hallaban lejos de pretensión antropológica alguna. Más bien, estuvo guiada por la percepción cotidiana de la rápida inserción e integración de los oriundos de esas naciones en la sociedad receptora. En esa suerte de sentido común se basaba la *asimilabilidad latina* tantas veces proclamada y no en planes eugenésicos ni en convicciones racialistas.

Esa promoción migratoria era pensada como una variable más -mayor disponibilidad de trabajadores- del desarrollo económico, en el que la industria tenía un lugar central. Se buscó pues atraer -aunque no con resultados excepcionales- obreros y no, como tantas veces se expuso, agricultores. Ese *desideratum* rural y la proclamada incorporación científicos y técnicos parecían perseguir consensos para la apertura inmigratoria, más que una selectividad importante en la práctica. Tampoco los extensos requisitos sanitarios fueron estrictos para los migrantes italianos y españoles; la laxitud en el control pareció la norma, mientras se extendían franquicias y facilidades.

Criterios de selectividad ideológica y étnica -aquí sí racialistas- se aplicaron para grupos migratorios no latinos. "Comunistas" y judíos eran los más perjudicados (considerados *mala inmigración*) pero no los únicos (también ciertos orígenes asiáticos tildados de *exóticos*). Mas, estos eran grupos migratorios con menores volúmenes en esos años, en parte porque en sí mismos eran reducidos, quizá por el desaliento generado en la DGM. Empero, coexistían gestiones oficiosas de diversa índole que servían para atenuar esas exclusiones⁵⁴.

El 4 de febrero de 1949 se creó la DNM -dependiente de la ST- reuniendo atribuciones y obligaciones de la DGM, DAIE, CREI, IEN y la Dirección General del Aborígen. En el Decreto se explicitaba lo evidente: la intención/necesidad de unificar y centralizar las políticas migratorias, acabar con el desorden administrativo

52. Senkman, L. *Argentina, la Segunda Guerra Mundial y los refugiados indeseables*, op. cit.

53. Feierstein, D. y M. Galante, "La Cancillería Argentina ante la Shoá. Representaciones y prácticas en torno al amparo diplomático", *Índice, Revista de Ciencias Sociales*, N° 21, CES-DAIA, Buenos Aires, 2001.

54. Galante, M. y A. Jmelniczky, op. cit.

y precisar algunos criterios de selección migratoria. Aquellos criterios abogados por sectores nacionalistas habrían de encontrar alguna repercusión en esta nueva fase de las políticas migratorias del peronismo -pero sin la virulencia racial y el pronunciado chauvinismo antes exhibido- hasta que nuevos conflictos recuperaran la tensión entre promoción y selectividad.

En ese año también se tomó una medida de excepción tendiente a homogeneizar y regularizar las situaciones surgidas de las políticas migratorias del peronismo: una amnistía general para inmigrantes clandestinos, indocumentados o con permisos de residencia precarios vencidos. El proceso de regularización tuvo una vigencia de más de dos años⁵⁵ y ofreció crecientes facilidades (no se conocen guarismos de sus resultados quizá por sus sencillos trámites ante múltiples dependencias). La política oficial y la oficiosa, la estructura tradicional y la burocracia paralela, hallaban en la amnistía y en un organismo centralizado un punto de encuentro que, empero, no habría de clausurar tensiones y conflictos.

RESUMEN

En tiempos de los orígenes del peronismo, en el marco del régimen militar de 1943-1946, la Dirección General de Migraciones (DGM) fue incorporada a la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP). Desde la STP y el Consejo Nacional de Posguerra se impulsó una perspectiva que privilegiaba la dimensión económico-social de la inmigración y su fomento. No obstante, concepciones basadas en una selección excluyente en torno a criterios étnicos, ideológicos e incluso de defensa nacional eran postuladas en un proceso político inestable. Si bien en la DGM se asistió a un intento de instalar una política nacionalista-eugenésica, poco después la política del gobierno de Perón impuso una amplia promoción migratoria (con preferencia hacia italianos y españoles), confiada a una estructura burocrática paralela bajo la órbita del IAPI.

55. La regularización comenzó a partir del Decreto 1.162 (20/01/49; art. 16) con algunos requisitos (como la realización de trámites ante autoridad judicial) que podían ofrecer alguna dificultad para su acceso. Pero a sucesivas normas que la renovaron -Decretos 15.972/49, 24.666/49, 12.369/50 y 29.950/50 que dieron un total de 25 meses a su vigencia- la convirtieron en un efectivo "*indulto general*".

ABSTRACT

At the time of peronism origins, in the context of the military regime of 1943-1946 the Dirección Nacional de Migraciones was incorporated to the Secretaría de Trabajo y Previsión (STP). The STP and the Consejo Nacional de Posguerra favoured a perspective that emphasized the socio-economic dimension of immigration and its promotion. However, conceptions based on criteria that discriminated according to ethnic, ideological and even national defense considerations were displayed in an unsteady political process. Although the action of the DGM was part of an attempt to establish a nationalist-eugenic policy, shortly after Perón's government adopted a broad migratory promotion (with preference of Italians and Spaniards), delegated to a parallel bureaucratic structure directed by the Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio.