

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

Conflictos y alternativas en las 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.

Galante, Miguel Alberto.

Cita:

Galante, Miguel Alberto (2005). *Conflictos y alternativas en las 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*. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/733>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Xº JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA
Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005

Título: “Conflictos y alternativas en las 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”

Mesa Temática: **Mesa Nº 77:** “*El Estado Argentino y las organizaciones de la sociedad civil: 1930-1966*”

Pertenencia institucional: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

Autor/res: **Galante, Miguel Alberto** (Docente-Investigador)

Dirección: Avda. Directorio 4099, 1º 1º, CP 1407, Capital Federal.

Teléfono: 4671-3003

Dirección de correo electrónico: miguelg@infovia.com.ar

Conflictos y alternativas en las políticas migratorias del primer peronismo: del nacionalismo racista a la planificación económico-social y la promoción de la inmigración*

En 1943 un golpe de estado dio origen a un régimen militar que reunió a militares y algunos civiles de diversas posturas ideológicas; mas había un predominio nacionalista. Por Decreto 1070 (08/10/43) se dispuso que la Dirección de Inmigración (DI) pasase del Ministerio de Agricultura al de Interior. Un militar, el Cnel. Eduardo Larronde, asumió 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”; a ello le habría seguido “la desintegración de la política migratoria” (Devoto, 2001). En realidad, el diseño de la política migratoria del régimen -y del peronismo- fue más complejo y de evolución poco lineal (como otros aspectos de ese proceso inestable)

Migraciones, Trabajo y Consejo Nacional de Posguerra

Aquel ordenamiento institucional no se completó (aunque otro decreto insistiera en la transferencia). Un definitivo traspaso suscitó la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP), incluyendo a la DI bajo su órbita (Decreto 1504-27/11/43). Este marco institucional para la gestión migratoria sí tuvo efectividad. La ahora Dirección General de Migraciones (DGM) dependió de la STP, hasta la sanción del Decreto 2896 (4/2/49) 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? Lo cierto fue que en octubre se asistía a una crisis de gobierno que derivó en recambios ministeriales y en la designación de Farrell como Vicepresidente. En rápido proceso de reconstitución política, en el que tanto el Canciller Gilbert como el Presidente Ramírez debieron renunciar, se observó un giro nacionalista que le otorgó coherencia al gobierno (Zanatta, 1999). Asimismo, un creciente sentido transformador y propósitos fundantes en el orden social, económico y político progresaban en el gobierno a partir de dos beneficiarios de esos cambios: el Gral. Farrell y el Cnel. Perón. Ese fue el contexto del traspaso de la DI a la STP.

En ella habría ocho direcciones generales, perfilándose cuatro áreas principales: Trabajo, Acción Social, Vivienda y Migraciones. La política migratoria era

incorporada a un nuevo tipo de gestión que centralizaría distintos aspectos de la actividad social del Estado. En ese marco de construcción de políticas sociales, de regulación y de planificación sobre población se integró la cuestión migratoria. Mas, el Decreto 15074 y los primeros discursos de Perón no ofrecieron precisiones al respecto. Dos iniciales interpretaciones podían realizarse: 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 acción 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 crecimiento.

Un sendero -estrecho- para interpretar la disyuntiva planteada surge de analizar las prácticas concretas en la DGM. La política frente a los migrantes forzosos generados por guerras y persecuciones en Europa fue un aspecto central en la cuestión migratoria durante la Segunda Guerra. Y, en alguna medida, las ideas *antirefugiados* del Director Larronde ofrecían una importante continuidad con las líneas trazadas bajo gobiernos conservadores. En efecto, 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. Así es posible jerarquizar 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 débil un análisis de la gestión y la concepción migratoria del peronismo que no integrase esa dimensión económico-social.

La consideración de los migrantes como recursos humanos para el desarrollo económico-social también se expresó en el Consejo Nacional de Posguerra (CNP). Existió fuerte continuidad en las políticas y el concepto de planificación estatal en materia económico-social entre la STP, el CNP y la futura ST. Perón era responsable de las primeras; la ST fue un resultado de su presidencia.

*Investigación dirigida por Lelio Mármora, Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales-UBA

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*” 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*” (Perón, 1945).

Desde aquellos organismos se construyó una mirada que hacía eje en la dimensión económico-social de la inmigración por encima de otras que, no obstante, no fueron erradicadas totalmente. Si el CNP decía atender a factores *étnicos, social, político y religioso* de los contingentes migratorios, resultaba claro que esas consideraciones -útiles para reunir consensos entre partidarios de las orientaciones restrictivas- se hacían en un marco ideológico diferente, que impondría una selectividad promotora de la inmigración. Esa promoción no excluirá a migrantes limítrofes en el futuro, pero se dirigía a europeos. La tradición promotora de esa inmigración permitía también reunir consensos para el viraje en política migratoria.

Sin embargo, aún no eran definidos los criterios de selección a aplicar. 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. Mas, esas alternativas se resignificaban a partir de los conflictos políticos que dominaban los tramos finales de un poder gubernamental en precario equilibrio.

Eugenesia, nacionalismo racista y estrategia militar en la cuestión migratoria

En ese contexto surgió una iniciativa para volver a imprimir un signo nacionalista, si no al conjunto del gobierno, sí a algunas áreas. Ello incluía a la educación (Zanatta, 1949) y también al *potencial humano* del país que, en clave eugenésica, refería a población nativa, extranjera e inmigración futura. Así puede interpretarse la gestión de Santiago Peralta en la DGM entre noviembre/45 y junio/47.

La perspectiva racista-eugenésica había alcanzado considerable desarrollo a principios de los '40, especialmente en torno al *Museo Social Argentino* y la *Escuela*

de *Biotipología* y, en 1945, de la *Sociedad Argentina de Eugenesia* (Miranda y Vallejo, 2002). Ello también contextualizaba el arribo de Santiago Peralta a la DGM.

Eran tiempos de posguerra, sobre cuyas consecuencias críticas y las políticas públicas necesarias tanto se había debatido. La política migratoria también generó algunas diferencias en 1945/46. Entre las consecuencias de la posguerra europea se hallaba la emergencia de diversos grupos migratorios forzosos. En torno a la Unión Democrática, tradicionales medios alentaban 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 cercano al peronismo naciente, *La Tribuna* exigía que el país no se transformase "en un inmenso sanatorio de enfermedades nerviosas" (Avni, 1983).

En este marco de diferencias públicas y de transición política, la gestión de Peralta representó el intento más orgánico en la historia argentina de aplicar criterios racialistas -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. Sus ideas alcanzaron dimensiones institucionales en la DGM y efectos burocráticos prácticos, como en los "*Conceptos sobre Inmigración. Instrucciones de difusión al personal*" (Peralta, DGM, 1946), 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*". (Peralta, 1946, 4). Con contradicciones prescribía el fomento de la inmigración *natural* de agricultores y obreros especializados, pero sólo de *pueblos blancos* con ciertas condiciones: adaptados físicamente según la región, adaptables en forma de familias, "sin acervo cultural transmitible por herencia" para que esa *sangre nueva* se mestizara pronto. Las *Instrucciones* tenían destinatarios más amplios que el personal; procuraban definir la agenda pública alrededor de la cuestión étnica y migratoria. Su mirada racista-eugenésica subrayaba los condicionamientos del medio para prescribir reglas sobre el origen climático/racial

de los pueblos y las zonas en que podrían prosperar o *degenerar*. Requería, 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.

Esos proyectos hallaban asidero: se creó la *Oficina Etnográfica* -luego *Instituto Etnico Nacional* (IEN)- dependiente de DGM. Luego, una *Ficha Individual de Inmigración* con membrete *Dirección de Migraciones e Instituto Etnico Nacional-Modelo Argentino Dr. Santiago Peralta*, extenso formulario para funcionarios. Mas, su grado de aplicación fue muy relativo o nulo (Lazzari, 1998). Quizá sólo fue un intento de imponer esa concepción a dependencias y funcionarios consulares y/o de Migraciones que actuaban en la selección y admisión del inmigrante.

Así, antes del inicio de la Presidencia de Perón, la política migratoria parecía avanzar en la línea eugenésica. Mas no fue así a la postre. Si la gestión de Peralta y la creación del IEN reflejaban un importante grado de institucionalización de las concepciones racistas en Argentina, pronto la política migratoria exhibió otros objetivos y órganos institucionales intervinientes. Y otros criterios de selección. Los objetivos económicos primarían, la selectividad sería promotora, sin los sesgos excluyentes auspiciados por el nacionalismo. El gobierno peronista procuró atraer mano de obra calificada y no calificada, técnicos, profesionales para la industria - requerimientos del modelo de desarrollo- y, en menor medida, agricultores para diversos planes de colonización proyectados (y poco concretados).

Dichas políticas no fueron confiadas a la DGM, ni a los consulados argentinos dependientes de la Cancillería, sino a nuevos organismos 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, se le asignó también el control de las instancias decisorias en la promoción de la inmigración. El IAPI tuvo asimismo un rol importante en los acuerdos migratorios firmados con Italia y España. 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 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. Se institucionalizaba así 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 sugeriones afines, preparado por la Sub-Comisión Técnica, a consideración de la Comisión de Estudios N° 6 (Potencial Humano) del Consejo de Defensa Nacional*”¹. El *Plan* fue elaborado como respuesta al Decreto 20.707, cuestionando especialmente los artículos que menoscaban las funciones de la DGM. Las objeciones no sólo expresaban disputas 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 racistas del 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 cuestiones de Defensa Nacional 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 racial con una perspectiva de estrategia militar de defensa frente al escenario internacional de la posguerra. 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...”. En base a enunciados del Ministerio de Guerra, se exigía el vínculo con las Fuerzas Armadas, mediante una refundada *Dirección General de Inmigración y Colonización* (DGIC), que incorporara todas las reparticiones intervinientes en esas cuestiones, la

¹ Archivo General de la Nación (AGN), Sección Asuntos Técnicos (AT), Legajo 547.

derogación de varias normas y una nueva ley de inmigración y colonización. Proyectos demasiado ambiciosos para una perspectiva en franca retirada.

Los documentos elevados a sólo 10 días de fundada la CREI buscaban infructuosamente torcer el rumbo de tomado 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*, 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, mientras se negociaba otro análogo con España. Mientras se consolidaba este viraje en la política migratoria, habría una postrera y fracasada ofensiva, reflejada en otra serie de documentos de la Comisión de Estudio Nº 6. Allí se exponía una concepción militar de la política migratoria como política de defensa nacional; y se aumentaba el desafío político (Galante, 2005).

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 esa corriente y sus concepciones estaban derrotadas; sus funcionarios fueron desplazados meses después. No obstante, algunos aspectos de su visión perduraron en las prácticas de la DGM en 1947-49 (Galante y Jmelnitzky, 2000).

¿Cómo ponderar el desplazamiento de Peralta de la DGM? Sin dudas, las afirmaciones públicas (y las *reservadas*) en torno a su mirada eugenésico-racial, su nacionalismo extremo, su virulento 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 Presidente- por la presencia de Peralta, sus ideas y prácticas (Avni, 1983). Las tenían también en la comunidad judía y la opinión pública de USA. A ello contribuyó la fuerte instrumentación del antisemitismo por parte de sectores políticos norteamericanos, que postulaban sanciones a Argentina y a Perón que construían una imagen de Perón muy asociada al *nazi-fascismo*. Si bien no era generalizada -y ocultaba conflictos económicos- esa representación tuvo notable impacto en funcionarios del

State Department que pregonaban una “línea dura” en su política hemisférica. Esa caracterización era muy funcional a sectores del antiperonismo local (Klich, 1992).

¿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. Tendían a admitir una selección migratoria en la que criterios de asimilabilidad étnico-nacionales tenían su espacio. Las excepciones eran *La Prensa* y periódicos de izquierda que rechazaban límites cuantitativos a los flujos migratorios o la discriminación racial/religiosa (Biernat, 1999). Mientras que los medios oficialistas secundaban las políticas estatales, con mínimas críticas.

Para una mejor relación con USA, líneas ideológicas y funcionarios con las características de Peralta implicaban conflictos -evitables- de diversa envergadura. La separación de Peralta se dio en el marco del progresivo alejamiento de Perón de sus aliados ultranacionalistas, separados paulatinamente de diferentes responsabilidades públicas de relevancia. A ello se sumó el peso los desafíos políticos que Peralta y sus aliados habían generado.

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, sin duda, 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. Perón impondría su criterio -aquí también- sobre las tendencias en pugna.

El desarrollo económico como fundamento de las políticas migratorias

En principio, la relación entre política migratoria y política económica debía expresarse en el *Plan de Gobierno 1947-1952* presentado al Congreso. Eran 27 proyectos de ley sobre sendas materias; cada repartición responsable debió enviar informaciones, planes, metas, medidas, marcos legales a desarrollar. La DGM conducida por Peralta elaboró esa documentación para la ley de *Bases sobre Inmigración, Colonización y Población*, proyecto N° 15 que no fue aprobado.

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 en el peronismo. El proyecto ofrecía una combinación de las

perspectivas que podían surgir de los organismos públicos con injerencia en esas cuestiones. Mas, las propuestas de Peralta y del CDN eran preponderantes; ello contribuye a explicar su no sanción.

Si el *Proyecto de Ley de Bases* no fue el documento rector de las políticas migratorias, la gestión económica impuso en los hechos una política migratoria sin necesidad de una nueva ley de inmigración (siguió vigente la Ley 817). Las bases operativas surgieron de una serie de instituciones, decretos, y resoluciones que dieron forma a una política migratoria que sí adquirió rasgos definidos.

Tres fueron los “pilares” de la promoción migratoria, dos de ellas en diciembre de 1946: la DAIE, la CREI y 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, como las modificaciones de las cartas orgánicas del Banco de la Nación Argentina y del Banco de Crédito Industrial Argentino que incluyeron entre sus actividades a la organización y financiación de la inmigración calificada (Silva, 1998).

Son relevantes los contenidos de los Decretos 2707 y 23112 ya que, a diferencia de otras normativas proyectadas o sancionadas, éstas sí tuvieron efectos concretos. En sus *considerandos* se explicitaban criterios y disposiciones a seguir que tenían escasa correspondencia con los lineamientos de las perspectivas eugenésicas, nacionalistas y ruralistas. El Decreto 2707/46 consignaba la paternidad de origen: una presentación del IAPI, amparándose 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 (en Italia y España). Las atribuciones otorgadas a la Delegación eran amplísimas. Si bien se dejaba establecida una limitación a ese “*todo*” –la fallida de Ley de Bases- se impondría la otra condición allí inscripta: *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 -Orlando Maroglio, ligado a Miguel Miranda- era

instituido responsable de *todo* lo relacionado con la recepción, encauzamiento, radicación y establecimiento de 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.

El nuevo diagrama burocrático atendió a los flujos migratorios de mayor volumen. Tras exiguos valores en años de guerra e inmediata posguerra (1568 en 1945/46), el Balance de Entradas y Salidas (*BENSA*) de pasajeros extranjeros -estimación considerada saldo migratorio (Lattes 1990)- del decenio 1947-56, totalizó 951.281. A 697.414 ascendió el saldo migratorio en 1947-51, de los cuales 501.506 eran europeos: el 87,3% aportados por italianos (297.105) y españoles (140.700)².

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 planes orgánicos-mencionara³. Empero, constituyen cifras no desdeñables en relación a saldos migratorios de períodos anteriores.

¿Cuáles fueron las acciones y dimensiones de DAIE? El establecimiento de la sede de DAIE en Roma fue inmediato, instalándose oficinas y consultorios para control sanitario, con médicos y numeroso 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 se estableció durante la gestión peronista.

La misión de DAIE se inició con una específica instrucción *confidencial*: las “*Directivas Generales para la Delegación Argentina de Inmigración en Europa*” que, entre otros aspectos, recomendaba que los inmigrantes fuesen españoles e italianos nativos, católicos, preferentemente solteros, con algunas limitaciones etarias. En relación con los oficios, las preferencias eran para “agricultores, especialistas en olivares y viñedos, obreros industriales, mecánicos, albañiles, herreros y carpinteros”. Se trataría que los inmigrantes costearan sus pasajes. Se pautaba una estrecha comunicación entre CREI y DAIE (AGN, AT, legajo 547).

²Estimaciones propias sobre Memorias de la DGM 1945-1948 y de la DNM 1949-1956

³No parece acertado tomar como metas válidas a esas alusiones grandielocuentes, dado que la planificación carecía de precisiones estadísticas en 1946/47 (Berrotarán, 2003)

Del tercer pilar de la promoción migratoria, los acuerdos bilaterales con Italia, su instrumento más integral fue el *Acuerdo sobre Migración* (26/1/48), complementado en otra etapa por un *Protocolo adicional de emigraciones y colonización* (5/6/52). El *Convenio* de 1947 dio el marco general para las precisiones del *Acuerdo* de 1948. En esos instrumentos se construyó un universo de trabajadores cada vez más amplio que recibirían el apoyo de ambos estados en su migración. Así el *Acuerdo* pudo anotar que el gobierno italiano facilitaría “*la libre emigración de los trabajadores italianos, manuales o intelectuales, de cualquier oficio o profesión*”. Se avanzó en 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 destacaba el carácter voluntario del vínculo de los trabajadores italianos con la CREI (mas, diversos indicios indican su escasa eficacia). Diversos beneficios podría recibir el inmigrante: traslado gratuito a su lugar de trabajo, alojamiento y comida por 5 días (extensibles a 15) y ayuda estatal en el período de encauzamiento ante necesidades “apremiantes e imprevistas”. Por dos años el inmigrante no podría abandonar, sin causa justificada, la actividad, profesión u oficio declarado. Muy importante sería el art. 18 (analizado líneas abajo).

Algunos estudios han minimizado los efectos de estos instrumentos. Barbero y Cacopardo (1991) analizaron el alcance del conjunto de los acuerdos interestatales- incluyendo los convenios con Italia y España así como el acuerdo con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (1953)- 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, 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 perspectiva que subraya las cadenas migratorias como claves explicativas de los flujos -en desmedro de otros factores como políticas estatales o 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 mantenimiento de la ocupación declarada y lugar así asignado para radicación (mas, hasta el momento no se conocen evidencias de un control estatal al respecto).

No coincidimos con esa interpretación de las acciones estatales. Recordemos que el citado art. 18 del Convenio indicaba que Argentina facilitaría los permisos de libre desembarco a italianos -cuyos requisitos fueron reducidos a su mínima expresión- que desearan radicarse en Argentina, ya para reunirse con sus familiares mediante *acta regular de llamada* o para desarrollar su profesión; tipo de migrantes que no recibirían *beneficios* en materia de pasajes -el Estado argentino procuraba evitar subsidiarlos- pero podrían realizar sus –acelerados- trámites ante la DAIE.

Artículo que iba en la misma dirección que la creación de DAIE, su rápida instalación romana y los tratados de 1947-1948: facilitar el ingreso a Argentina -casi sin selección profesional o por oficios y sólo parcialmente por edad/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 migrantes italianos. La selección por calificación laboral era proclamada en infinidad de documentación, pero muy desdibujada en la práctica. Las limitaciones etarias también tenían flexibilidad. El *Anexo Sanitario* (16/04/47) entre ambos estados las precisaba pero, luego indicaba que las restricciones desaparecían para parientes de primer grado argentinos o italianos *antiguos residentes* en Argentina. De modo que arribar por *carta de llamada*, implicaba acceder a mayores facilidades -ampliada aún más por sucesivas medidas del Estado- en cuanto a requisitos sanitarios y etarios.

El conjunto de migrantes italianos se veía favorecido por los acuerdos bilaterales, la acción de la DAIE y otras medidas; es decir por un conjunto de políticas estatales. Estimamos pues que unos (los *beneficiados* con pasajes subsidiados) y otros (con *actas de llamada*) pueden considerarse legítimamente incluidos en el haber de los resultados de las políticas públicas bajo el peronismo.

Hubo además varias disposiciones y decretos para facilitar la inmigración italiana (y luego a otros orígenes). El Decreto 12.7157/47 redujo costos y trámites de la migración de italianos, eximidos *transitoriamente* de legalización de pasaportes, visación de certificados y diversas tasas. Los beneficiarios de estas exenciones

serían -hasta entonces- *inmigrantes de llamada y regulares* de nacionalidad italiana que hicieran los trámites en su país ante la DAIE. La CREI podría proponer la continuidad de las franquicias. Fueron ratificadas y ampliadas a sólo 20 días por el Decreto 14882, muy explícito en la promoción migratoria. La DGM podría emitir permisos de ingreso con gran liberalidad, cualquiera fuera el grado de parentesco de los llamados con residentes (argentinos o no), el tiempo de permanencia de estos y el lugar en que se iniciasen los trámites (antes sólo en DGM). La CREI recibía mayores atribuciones: autorizar *por sí* a entidades o empresas que, a partir de contratos de trabajos, realizaran *llamadas* a migrantes de cualquier nacionalidad con intervención de DAIE (sin injerencia de DGM). Potestad que fue ejercida con gran laxitud por la CREI y la DGM (Galante y Jmelnizky, 2000).

Empero, para evitar situaciones confusas y dispares para los migrantes (según accediesen a las exenciones o las dependencias que actuasen), la CREI (Res. N° 7-1/7/47) extendió las exenciones a migrantes de otras nacionalidades que viniesen de Italia. Se extendió así la influencia del Presidente de la CREI y el IAPI en el control y selección de inmigrantes de cualquier nacionalidad cuya puerta de salida fuera Italia ya vía DAIE, ya vía consulados (ahora en desmedro de Cancillería). La superposición conflictiva de funciones fue zanjada por Decreto 21883/48, que generalizando las franquicias a inmigrantes ya arribados o en viaje (evitando así conflictos y perjuicios entre compañías de transporte y en los propios inmigrantes).

Un párrafo merecen los acuerdos migratorios con España, objetivo importante en los inicios del gobierno y acreedor de consensos diversos tanto de la mirada eugenésica como de quienes priorizaban requerimientos del mercado laboral. Tras largas negociaciones surgieron decretos y convenios. El *Convenio sobre Migración* de 1948 fue el más relevante. Mas, no se instaló una segunda sede de DAIE; prevaleciendo las reticencias españolas en virtual *dobles 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 amplísimas formas de migración, pero la *libre emigración* estaba condicionada por disposiciones españolas que aplicadas con rigor crearon muchos casos de ilegalidad/ clandestinidad ante dificultades de documentación para emigrar.

Así los resultados de estos acuerdos fueron parciales. Entre 1947 y 1951, el BNSA 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. 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 10 años siguientes 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 la acción 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 nulos en un balance en que la inmigración italiana duplicó a la española.

¿Qué políticas se desarrollaron hacia otros grupos migratorios? Para limítrofes, su migración fue objeto de políticas específicas luego de 1950. Los restantes orígenes de la migración europea (apenas el 12%) no fueron objeto de políticas de promoción; sobre ellos se acentuaron controles migratorios a partir de diversos criterios; aquí sí prevalecieron sesgos nacionalistas (Galante y Jmelnizky, 2000).

Coda

La sucesión de 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 fueron considerados expeditivos y aptos para superar los obstáculos y resistencias existentes. Si algunos sesgos restrictivos perduraron en la transición al peronismo, su aplicación irregular no llegó a alterar la política de promoción.

Las políticas migratorias del régimen de 1943 y del primer peronismo han sido frecuentemente caracterizados a partir de la selección étnica que tantos documentos proclamaban. Pero la mirada racista ligada al nacionalismo fue postergada en 1946. Si existió una preferencia por algunos orígenes nacionales, italianos y españoles, no tuvo fundamentos antropológicos, ni racistas.

Esa promoción migratoria era pensada como una variable más -mayor disponibilidad de trabajadores- para el 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 declamada incorporación de 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 migrantes italianos y españoles; la laxitud pareció la norma, mientras se extendían las franquicias.

Criterios de selectividad ideológica y étnica -aquí sí racialistas- se aplicaron para otros grupos migratorios. “Comunistas” y judíos eran los más perjudicados (considerados *mala inmigración*) pero no los únicos (también los tildados de *exóticos*). Mas, estos eran los grupos migratorios con menor volumen en esos años, en parte porque en sí mismo no eran cuantiosos, quizá por el desaliento generado en la DGM. No obstante, existían gestiones oficiosas de diversa índole que servían también para atenuar esas exclusiones (Galante y Jmelnizky, 2000).

En 1949 se creó la DNM que reunió las atribuciones y obligaciones de la DGM, DAIE, CREI, IEN y la Dirección General del Aborigen. En el Decreto se explicitaba lo evidente: la intención/necesidad de unificar y centralizar las políticas migratorias, acabar con el desorden administrativo y, precisar algunos criterios de selección migratoria. Aquellos criterios abogados por sectores nacionalistas habrían de encontrar alguna repercusión en esta etapa -sin la virulencia racial y el pronunciado chauvinismo antes exhibido- hasta que nuevos conflictos (1950) recuperaran la tensión entre promoción y selectividad. Ese año también se tomó una medida de excepción para homogeneizar y regularizar situaciones surgidas de las diversas prácticas: una amnistía general para inmigrantes clandestinos, indocumentados o con permisos de residencia precarios vencidos. Inicialmente por 3 meses, prorrogada otros 16, ofreció crecientes facilidades (no se conocen cifras de sus resultados). 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.

Bibliografía

Avni, Haim, *Argentina y la historia de la inmigración judía 1810-1950*, Bs. As., 1983.
 Barbero, María y María Cacopardo, “La inmigración europea a la Argentina en la segunda posguerra: viejos mitos y nuevas condiciones”, *EML*, Año 6,19, 1991

Berrotarán, Patricia, *Del Plan a la Planificación: el estado durante la época peronista*, 2003

Biernat, C., "Prensa diaria y políticas migratorias del primer peronismo: dificultades y aciertos en la construcción de una opinión pública, 1945-1955", *EML*, N° 43, 1999

Devoto, F., "El Revés de la Trama: Políticas Migratorias y Prácticas Administrativas en la Argentina (1919-1949)", *Desarrollo Económico*, N° 162, 2001.

Galante, Miguel, "Conflictos y Alternativas en las políticas migratorias del primer peronismo", OPFYL-UBA, Bs. As., 2005

Galante, Miguel y Adrián Jmelnizky, "El Primer Peronismo y los refugiados de posguerra vinculados a la Shoá (Holocausto), 1946-1950", *Indice, Revista de Ciencias Sociales*, 20, CES-DAIA, 2000

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

Lattes, Alfredo, "Tratando de asir lo inasible: las dimensiones de la inmigración en la Argentina entre 1945 y el presente", *EML*, año 5, vol. N° 15-16, 1990.

Lazzari, Axel, "Antropología en el Estado: el Instituto Etnico Nacional, 1946-1955", en: Neigburg, Federico y Mariano Plotkin (comp.), *Intelectuales y Expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*, Bs. As., 2004.

Miranda Marisa y Gustavo Vallejo, "Las huellas de Galton: notas sobre la recepción de la eugenesia y la última dictadura militar en Argentina", *Primer Coloquio "Historia y Memoria: perspectivas para el abordaje del pasado reciente"*, La Plata, 2002.

Silva, Hernán, *Significado de la presencia española en el Siglo XX*, UNS, 1998.

Perón, Juan Domingo, *Ordenamiento Económico-Social*, Vicepresidencia de la Nación, Consejo Nacional de Post-Guerra, Bs.As., 1945.

Zanatta, Loris, *Perón y el mito de la Nación Católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo 1943-1946*, Bs. As, 1999.