

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE FRANCIA Y ARGENTINA EN EL LARGO PLAZO *

Fernando J. DEVOTO **

Francia y Argentina, naciones con historias tan diferentes, han tenido una dimensión común: la inmigración extranjera. Más allá de cualquier retórica justificatoria en torno a la “hospitalidad”, fue el vacío demográfico de un país subpoblado y subocupado el que ayuda explicar la importancia de la inmigración en la Argentina. Fueron la temprana transición demográfica con su influencia sobre el bajo índice de natalidad y las pérdidas humanas sufridas en la dos guerras mundiales las que ayudan a comprender la relevancia de la inmigración en Francia.

El propósito del presente trabajo es proponer algunas reflexiones generales acerca de las políticas migratorias de ambos estados en el período comprendido entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX, para luego detenemos en el estudio de un momento particular, 1946-1950, en relación con objetivos, instrumentos y resultados. Veamos en primer lugar cuál fue el peso de la inmigración en ambos países. En 1869, año del primer censo nacional en la Argentina, los extranjeros eran 220.000 y constituían el 11,5 por ciento de la población total del país. En una fecha cercana, 1866, en Francia los extranjeros eran 655.000, equivalentes al 1,7 por ciento de la población total. En 1895, segundo censo nacional argentino, los extranjeros eran 1.000.000 y equivalían al 25 por ciento del total de los habitantes. El dato más cercano en el tiempo para Francia es el censo de 1891, donde los

(*) La investigación fue realizada en el marco del proyecto SCYT- ECOS-SUD de la cooperación franco-argentina A98H01, Universidad de París VII - Universidad de Buenos Aires. El mismo permitió al autor dos estancias en Francia, en 1999 y en 2001, que posibilitaron la consulta de las fuentes disponibles en el Centro de Archivos Contemporáneos y en las bibliotecas Nacional y del CIEMI en París. Agradezco a P. González Bernaldo codirectora del proyecto, y a N. Sánchez Albornoz sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo.

(**) *Instituto Ravignani - Universidad de Buenos Aires, Argentina.*

extranjeros eran casi el 3 por ciento de la población (1.130.000). En los albores de la primera guerra mundial, 1914, tercer censo nacional argentino, los extranjeros eran 2.270.000, equivalentes al 30 por ciento de la población del país, y en Francia, según el censo de 1911, eran 1.160.000 equivalentes a casi el 3 por ciento de la población. Los dos países que proveyeron más inmigrantes a la Argentina fueron Italia y España (74 por ciento del total en el censo de 1914), seguidos muy lejos por Francia, Rusia y el Imperio Otomano. En Francia, los inmigrantes procedieron sobre todo de Bélgica e Italia (60 por ciento del total en 1911) y, en menor medida de España, Alemania y Suiza.

Luego de la Primera Guerra Mundial, las orientaciones de los flujos cambiaron, influidas por las necesidades europeas de la reconstrucción y por las legislaciones restrictivas puestas en marcha por muchos países, en especial por los Estados Unidos, principal destino de la inmigración europea. Francia recibiría en la década de 1920 un número mayor de inmigrantes, que según los registros oficiales (ciertamente inferiores a los números reales, dada la fuerte inmigración irregular) fueron, entre 1921 y 1930, de 2.000.000. Así, los extranjeros alcanzaban en 1931 al 7 por ciento de la población. La Argentina recuperó un flujo de proporciones pero que no llegó a los niveles de la preguerra. Entre 1921 y 1930 llegaron oficialmente, sólo en segunda y tercera clase desde ultramar, 1.400.000 personas. No disponemos de datos oficiales sobre el stock de extranjeros en 1931 pero el mismo, a través de cálculos indirectos, puede estimarse en 22 por ciento de la población total. En cuanto a la procedencia de los inmigrantes, en Argentina, al continuado predominio de españoles e italianos se agregaba ahora un fuerte componente de inmigrantes de Europa central, desviados hacia el país sudamericano por las leyes de cuota estadounidenses. Entre ellos estaban los polacos que llegaron a ser algo más del 10 por ciento de los inmigrantes arribados. En el caso francés, los italianos son seguidos por los polacos y los españoles, mientras que los belgas, principal abastecedor en la segunda mitad del siglo XIX, caen al cuarto lugar.

Las épocas de depresión económica, como la década de 1930, influyen a la vez sobre la demanda y la oferta migratoria. Las migraciones internacionales cayeron mucho en esos años hacia todos los destinos. Más hacia la Argentina que hacia Francia. La primera recibió legalmente 310.000 personas entre 1931 y 1940 (aunque haya que tener en cuenta además el crecimiento de la inmigración indocumentada y de los limítrofes). En Francia los ingresos registrados en la década fueron 613.000. Luego, los años de la segunda guerra significaron una casi total paralización de las migraciones internacionales de fuerza de trabajo (no así de los refugiados y prófugos) dada la inseguridad, las trabas legales para desplazarse y el desorden de los sistemas de transporte.

Tras la finalización de la misma los movimientos migratorios volvieron a crecer. Entre 1946 y 1950, Francia recibió oficialmente unos 225.000

inmigrantes y la Argentina algo menos de 500.000. Los datos de los censos revelan que para 1947 (cuarto censo nacional argentino), los extranjeros eran 2.100.000 equivalentes al 13 por ciento de la población total, y en Francia, en 1946, 1.740.000 equivalentes al 4,4 por ciento de la población.

Diferentes conclusiones pueden extraerse de los números presentados. En primer lugar, que la inmigración en Francia y Argentina tuvo un orden de magnitud equivalente en el período considerado. Sin embargo, la proporción de inmigrantes sobre la población total (y por ello su impacto social, económico y cultural) fue mucho mayor en la Argentina que en Francia, dada la débil base demográfica preexistente en el país sudamericano. En segundo lugar, los ciclos migratorios a ambos países fueron diferentes, con un desfase en los picos de máxima de los mismos, que ocurrieron antes en la Argentina (1913) que en Francia (1924). En realidad, el pico argentino coincide en el tiempo con el de mayor oferta migratoria internacional, ya que es cercano o coincidente con el de Estados Unidos (1907) y Canadá (1912-1913). El de Francia está desfasado hacia la primera posguerra. En parte derivado de lo anterior, para muchos grupos, españoles e italianos sobre todo, también polacos, los destinos argentino y francés fueron a veces competitivos, a veces complementarios en atraer inmigrantes. En tercer lugar, hay una importante diferencia en cuanto a los principales lugares de procedencia. Mientras la inmigración en Francia proviene de países fronterizos, en la Argentina procede de ultramar. Esta diferencia no es de menor importancia ya que en Francia el ingreso se hacía desde fronteras terrestres (que son siempre más difíciles de controlar) mientras que en la Argentina se hacía a través de un puerto de llegada casi exclusivo que era Buenos Aires. Ello nos lleva a una cuarta distinción: el lugar de instalación de los inmigrantes. En Francia los departamentos más poblados por inmigrantes, en relación con la población, eran los limítrofes con Bélgica y con Italia, en las fronteras norte y sur, dejando aparte París. En Argentina, el 80 por ciento de los inmigrantes se concentraba en la ciudad de Buenos Aires (donde los inmigrantes llegaron a ser el 51 por ciento de la población de la misma hacia 1914) y en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Eran distritos centrales y lejanos de las fronteras terrestres donde la inmigración europea era escasa y la migración limítrofe más importante (que no superó nunca, en el período, el 3 por ciento del total nacional de inmigrantes).

Finalmente debe señalarse que Francia, país con un Imperio colonial, podía recurrir a una reserva de mano de obra disponible en sus territorios de ultramar e, inversamente, los habitantes de esos territorios podían encontrar en el país imperial un lugar en el cual buscar la mejora de su fortuna. Argentina no tenía un imperio pero estaba rodeada de países entonces más pobres, cuyos flujos, primero sólo fronterizos, podían proveer una fuente alternativa de trabajadores necesarios (aunque no deseados) en sus épocas de expansión.

Un tema que no se deriva de los números presentados, pero que debe ser incluido en esta parte introductoria para mejor comprender luego el proble-

ma, es el del prejuicio. Como en cualquier contexto nacional, en ambos países existieron fuertes prejuicios hacia los extranjeros y episodios de xenofobia y persecuciones ocasionales. Sin embargo existen dos diferencias relevantes. En la escala de prejuicios, las clases bajas nativas eran menos estimadas en la Argentina que los inmigrantes europeos. Ello no ocurría en Francia y a decir verdad en casi ningún país de inmigración salvo en otros sudamericanos, como Brasil y Uruguay, donde el proceso migratorio europeo tenía como objetivo, al igual que en la Argentina, proveer de mano de obra pero a la vez “civilizar” a la sociedad. De esa situación se derivaba una segunda: en el mercado de trabajo, la preferencia hacia los europeos por sobre los nativos era bastante marcada y los empleadores (más allá de la cuestión del salario o de la disciplina social) preferían contratar a inmigrantes antes que a nativos. Aunque esa preferencia para reclutar inmigrantes antes que a nativos podía existir entre los empleadores en Francia, las razones eran muy otras y además esa preferencia empresarial chocaba con la imagen de la opinión pública y de la clase política. Por otra parte, esa preferencia hacia los extranjeros, en la Argentina, derivaba también de que una buena parte de los propietarios rurales y la amplia mayoría de los empresarios industriales eran en Argentina inmigrantes o hijos de inmigrantes.

Ultima consideración sobre las características de la inmigración. Como en cualquier flujo migratorio, el mismo estaba compuesto mayoritariamente por hombres adultos jóvenes, sea en Francia que en Argentina, aunque los procesos de reagrupamiento familiar vinculados con las cadenas migratorias y el fenómeno del retorno generaban que midiendo el stock y no el flujo, los inmigrantes presentasen índices de masculinidad bajos, tanto más bajos cuanto más antiguo fuese el período de máxima intensidad migratoria. En 1914, el IM en la Argentina era de 168x100. En Francia en 1911 era mucho más bajo: 117x100. Sin embargo, esas cifras habían cambiado para 1931, ya que el IM francés había ascendido a 156x100 y el argentino, aunque no podamos medirlo con precisión, probablemente había bajado. Ambos países habían tenido pues migraciones familiares y también un elevado número de inmigrantes temporarios y estacionales (llamados golondrinas en la Argentina). Aunque es difícil calcular el porcentaje de permanentes y temporarios, es más sencillo hacerlo con los retornos. En un ejemplo particular, cálculos de Schor señalan que dos de cada tres italianos inmigrados en Francia antes de la Primera Guerra Mundial retornaron a su país de origen, mientras que el porcentaje para la Argentina fue del 53 por ciento hasta 1920¹.

¹ R. SCHOR, *Histoire de l'Immigration en France*, Paris, A. Colin, 1996.

Las políticas migratorias: algunas perspectivas generales

Como es bien conocido, el papel de los estados occidentales en relación con las migraciones internacionales cambia drásticamente luego de la primera guerra mundial. De un período de pocas o sectoriales restricciones se pasa a uno de crecientes controles y límites a los movimientos migratorios, sea en los países de origen que en los de recepción. Desde luego existen distintos tipos de restricciones antes de la Primera Guerra Mundial ². Sin embargo, la propuesta de fijar el conjunto del cambio de políticas en la década de 1870, que sería para algunos cuando comenzarían a cerrarse las puertas, es un sin sentido que reposa sobre errores fácticos –al menos para el caso argentino–, confusiones y construcciones de índices bastante arbitrarios ³.

En cualquier caso, las políticas de control tuvieron notables insuficiencias para regular los flujos migratorios y casi siempre parecen haber ido detrás de los acontecimientos. Se ha dicho para Francia que la reglamentación seguía a los fenómenos en vez de precederlos ⁴. Sin embargo, esa es la misma impresión que existe en la Argentina y en otros países. Ello nos recuerda la complejidad del hecho migratorio, su imprevisibilidad y el conjunto de fuerzas contrapuestas que operan sobre él. De este modo, es algo ilusorio tratar de entender las políticas migratorias, su coherencia, su efectividad si las mismas son estudiadas en sí mismas y no puestas en relación con esa complejidad e imprevisibilidad.

En primer lugar, las políticas de los estados, como ya señalaran los MacDonald, se encuentran en tensión con las estrategias de los migrantes que buscan encontrar los resquicios para eludirlos o eligen destinos alternativos en los que las posibilidades de acceso o las condiciones laborales son mejores ⁵. Es algo que asemeja a una partida de ajedrez, o al juego del gato y del ratón. Las cambiantes estrategias de los migrantes que buscan encontrar los intersticios que les permitan entrar en un país, al que aspiran a diri-

² En la era liberal que antecede a la primera guerra, diferentes restricciones tuvieron lugar, por ejemplo en Gran Bretaña con la Aliens Act de 1905 o en Estados Unidos hacia los inmigrantes chinos. Cfr. A. ZOLBERG, "Labor Migration and International Economic Regimes: Breton Woods and After", en M. KRITZ - L. LIM-H. ZLOTNIK (eds.), *International Migration Systems. A global Approach*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 122-123.

³ A. TIMMER - J. WILLIAMSON, "Immigration Policy, Labor Markets, Policy Interactions and Globalization Backlash", en *Population and Development*, 1997, pp. 739-769.

⁴ J. C. BONNET, *Les pouvoirs publics français et l'immigration pendant l'entre-deux-guerres*, Lyon, Presses Universitaires, 1976.

⁵ J. D. MacDONALD - L. D. MacDONALD, "Italian Migration to Australia. Manifest Functions of Bureaucracy versus Latent Functions of Informal Networks", *Journal of Social History*, vol. 111, 1970, pp. 228-37.

girise para mejorar su calidad de vida, obligan a las élites políticas y administrativas de los estados a rediseñar permanentemente esas políticas para adaptarse a las circunstancias modificadas.

En segundo lugar, las previsiones de los grupos dirigentes suelen ser desmentidas en los hechos, dadas las dificultades para prever las necesidades de mano de obra, en el contexto de las fluctuaciones cíclicas de la economías cuyo análisis es mucho más sencillo *ex post* que *ex ante*. En tercer lugar, ningún estado opera aisladamente sino que sus políticas migratorias y la eficacia de las mismas se contraponen a las políticas de otros estados que quieren atraer inmigrantes o rechazarlos y a los objetivos de los estados de origen. Las migraciones internacionales se desarrollan así en un proceso de competencia internacional por atraer, retener o rechazar mano de obra. Pero aun si las políticas de un estado pudieran formularse independientemente de la voluntad de los otros o de las aspiraciones y decisiones de los futuros inmigrantes, encontrarían no pocas dificultades para formularse de manera coherente y racional. Dado que las migraciones generan ventajas y perjuicios a determinados sectores sociales, existe una contraposición explícita de intereses, por ejemplo entre empresarios deseosos de reducir el costo de la mano de obra y sindicatos impulsados a evitarlos. También existe una dimensión ideológica que no siempre puede dividirse según una lógica derecha-izquierda (más allá de que la extrema derecha es invariablemente xenófoba y anti-inmigratoria). Empero, quizás el problema mayor para formular políticas migratorias coherentes es que existe una tensión entre opinión pública –sea que se la entienda en sentido restringido como élites sociales e intelectuales y medios de prensa, sea que se la perciba como opinión corriente de los habitantes–, intereses económicos e ideologías políticas.

La búsqueda por parte de los historiadores de una racionalidad plena en las políticas migratorias parte de simplificar un problema extraordinariamente complejo. La posible racionalidad económica, demográfica o política debe confrontarse con una opinión dominada por prejuicios, imágenes y estereotipos, alimentados por humores y rumores y alentados por órganos de opinión y movimientos políticos que buscan sacar ventajas de ello. De este modo es difícil encontrar coherencia o siquiera una automática correlación entre, por ejemplo, épocas de prosperidad económica y pleno empleo con políticas abiertas y épocas de crisis con políticas cerradas.

En cualquier caso, las políticas migratorias de los estados pueden ser agrupadas en distintos conjuntos. Por un lado aquellas que establecerían restricciones a través de una legislación específica general (Estados Unidos) y por el otro aquellas que preferían dejar librada la inmigración al control puramente administrativo, por el cual se podía rechazar o expulsar a cualquier inmigrante sin necesidad de fundamentación o legislación específica. El ejemplo típico de una política migratoria, sin específica política migratoria, es Gran Bretaña (pero también Nueva Zelanda desde 1920), en la que los extranjeros simplemente carecían de derechos y podían ser rechazados o expul-

sados por una simple decisión administrativa ⁶. Es evidente que esta estrategia era más flexible y permitía variar las condiciones velozmente para adaptarla a las situaciones cambiantes del fenómeno. Entre ambos tipos se encuentran la Argentina y Francia, que combinaron iniciativas legales generales, que fueron acumulándose a lo largo del tiempo y crearon un conjunto bastante incoherente, con disposiciones y prácticas administrativas que en el marco de esa incoherencia tenían a veces mucho más peso ⁷.

En cuanto al tipo de restricciones también pueden señalarse distintos conjuntos de políticas. Por un lado, los países que establecieron cuotas según cada grupo nacional (Estados Unidos, Australia, Cuba, Brasil); por el otro, aquellos que, sin establecer cuotas, buscaban atraer a determinados tipos de inmigrantes (deseables) por sobre otros o a obstaculizar la llegada de determinados grupos a través de medidas restrictivas legales o administrativas (Francia, Argentina, Canadá) ⁸. Dentro de los países con cupos puede distinguirse entre aquellos que los fijaron con criterios retroactivos, buscando cambiar la composición de su inmigración e impidiendo a ciertos grupos nacionales mantener su nivel inmigratorio (Estados Unidos 1921 y 1924, Brasil 1934) y aquellos que los aplicaron de manera menos drástica, estableciendo cupos parciales para ciertos componentes nacionales bloqueándolos en el nivel en que estaban en ese momento y que aplicaron tal criterio a algunos grupos que estaban creciendo pero no a todos (Australia 1924) ⁹.

La Argentina y Francia pueden ser considerados como países que desarrollaron un mismo tipo de política según los dos criterios precedentes. Sin embargo, en relación con un tercer criterio, los países que aplicaron restricciones en el momento de la entrada solamente y aquellos que intentaban regular la presencia y la movilidad de los extranjeros dentro del territorio nacional, las políticas de ambas difieren. Argentina (al igual que los Estados Unidos en tiempos normales) no pusieron límites a los extranjeros, una vez

⁶ J. CROWLEY, "Consensus et conflits dans la politique de l'immigration et des relations raciales du Royaume-uni" en J. COSTA LASCOUX - P. WEIL, *Logiques d'Etats et immigrations*, Paris, Ed. Kimé, 1992, pp. 73-118; W. T. ROY, "New Zealand's Immigration Policy and External Affairs", en *International Migration Review*, 1 (1966), pp. 33-42.

⁷ R. SCHOR, *op. cit.*, pp. 49-57; F. DEVOTO, "El revés de la trama : políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)", en *Desarrollo Económico*, 152 (2001), pp. 281-304.

⁸ H. PALMER, *Patterns of Prejudice. A History of Nativism in Alberta*, Toronto, McClelland and Stewart, 1985, pp. 45-60.

⁹ C. PRICE, *Southern Europeans in Australia*, Melbourne-Sidney, Oxford University Press, 1963, pp. 85-99; C. MARTÍ BUFILL, *Nuevas soluciones al problema migratorio*, Madrid, ediciones de Cultura Hispánica, 1955; T. HOLLOWAY, "Creating the Reserve Army? The Immigration Program of São Paulo, 1886-1930", en *International Migration Review*, 12, (1978): pp. 187-209.

admitidos en el territorio, para instalarse donde desearan y para ejercer el tipo de trabajo que quisieran. En cambio, Francia –pero también la Alemania de Weimar con disposiciones que van de 1922 a 1927¹⁰ y Brasil desde 1930–, tendieron a dar prioridad en la entreguerras a los nacionales en su acceso al mercado de trabajo.

Desde luego que, más allá de las disposiciones, existían prácticas administrativas concretas que aplicaban con rigor o no aplicaban las disposiciones legales, pero en este terreno las diferencias entre los distintos estados son muy marcadas, en función de la capacidad de control de las maquinarias administrativas y de la mayor o menor vigencia del estado de derecho en cada país.

Las políticas hacia los inmigrantes en Francia y Argentina en el largo plazo

La comparación que proponemos se hará en torno a tres períodos: el cincuentenio anterior a la primera guerra mundial, los años de entreguerras (1919-1939) y la inmediata segunda posguerra (1945-1950). Dejamos en segundo plano los dos períodos bélicos ya que el hecho mismo de la guerra crea un conjunto de disfunciones y una situación de excepcionalidad o singularidad tal, para el caso francés, que no se presta a una comparación válida con la Argentina.

Como se señaló, tanto Francia como Argentina tuvieron regímenes de amplia libertad inmigratoria en el medio siglo que antecede a la primera guerra mundial. No obstante ello, a través de medidas sectoriales se delinearon dos estrategias públicas ante las migraciones que tendrían líneas de continuidad en el mundo de entreguerras. Una primera consideración general es que la Argentina disponía de un marco constitucional (1853) que alentaba la inmigración europea y que establecía para los extranjeros residentes en el territorio los mismos derechos civiles que para los nacionales (ambos estaban englobados bajo el rótulo habitantes). Entre ellos los de libre asociación, de ejercer cualquier industria lícita, de transitar libremente y de expresar sus ideas o creencias religiosas sin restricción alguna. En segundo lugar, desde 1876 existirá una ley de inmigración y colonización que, además de crear una institución reguladora, el Departamento de Inmigración dependiente del Ministerio de Agricultura, definía quién era un inmigrante (aquel que llegaba de ultramar en segunda o tercera clase), le otorgaba ciertas ventajas (acceso a tierras, alojamiento gratuito por seis días a costa del estado) y establecía algunos criterios de restricción. Estos criterios, que permitían el rechazo de la persona llegada al puerto de Buenos Aires, eran dos: la salud (libres de defectos físicos) y la edad (menores de 60 años). La ley estaría en vigor durante

¹⁰ K. BADE, *L'Europa in movimento*, Bari, Laterza, 2002, pp. 289-293.

un siglo. Más allá de ello, no existía ningún límite para que un inmigrante ingresase y se estableciese en la Argentina, donde podía requerir la ciudadanía tras dos años de residencia. Aunque los trámites solían demorarse por varias razones (entre ellas el cálculo político de adónde irían esos futuros votantes), tampoco los extranjeros exhibieron un gran interés en tomar la ciudadanía argentina y perder la de origen. Sus hijos nacidos en el nuevo país eran automáticamente argentinos.

En las décadas sucesivas la situación cambió bastante poco. Se dictaron leyes y decretos tipificando enfermedades que daban lugar al rechazo del inmigrante (1913) y permitiendo la expulsión de todo extranjero residente en el territorio (1902, 1910) por simple decisión inapelable del Ministerio del Interior, lo que era abiertamente contrario al artículo 14 de la constitución. Otras iniciativas, como la tendiente a controlar la selección médica en los puertos de embarque, en especial de los italianos (1911), no tuvieron éxito¹¹.

En el caso francés nos encontramos también con un régimen liberal, ya que el Segundo Imperio colocó a los extranjeros en un pie de igualdad con los nativos en cuanto los derechos civiles (1867), pero con algunas diferencias importantes. No existía una ley general sobre inmigración ni un organismo encargado de medir y regular el fenómeno. Aunque se irían creando algunos controles parciales, no serían tanto en las fronteras como dentro del territorio. En primer lugar (decreto de 1888), los extranjeros que buscaban un empleo deberían realizar una declaración de residencia en la comuna respectiva y esa inscripción debía renovarse con cada cambio de domicilio. Esas disposiciones fueron reforzadas por la ley de 1893 que creó registros de matriculación de extranjeros en las comunas y requirió la declaración de profesión. El incumplimiento de esas disposiciones hacía a los extranjeros pasibles, desde la amonestación hasta la expulsión del territorio. En segundo lugar (decreto de 1899), en ciertos trabajos efectuados para el estado o para las comunas y los departamentos, la administración se reservaba el derecho de fijar una cuota para los extranjeros. En cuanto a la naturalización, las diferencias eran marcadas: los hijos nacidos en territorio francés podían adquirir la ciudadanía a los 18 años (pero era optativo) y los extranjeros necesitaban de diez años de residencia para nacionalizarse¹².

Desde luego que el problema debe verse también desde las prácticas. En ambos casos éstas fueron bastante laxas, aunque, al menos para el caso argentino, tendieron a endurecerse desde principios de siglo, sea en cuanto a los controles sanitarios en la llegada, sea en cuanto a la expulsión de personas consideradas subversivas. Ello coincidió con un clima, en la opinión pública

¹¹ G. ROSOLI, "Il conflitto sanitario tra Italia e Argentina del 1911", en F. DEVOTO - G. ROSOLI (eds.), *L'Italia nella società argentina*, Roma, 1988, pp. 301-327.

¹² C. WHITOL de WENDEN, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1988, pp. 24-25.

y entre los intelectuales, más hostil hacia los extranjeros, no en cuanto competidores en el mercado de trabajo sino en cuanto agitadores sociales, sobre todo anarquistas. También existían reflejos “defensivos” ante el ascenso social de los inmigrantes y sus hijos –y su aspiración a integrarse en las élites– y ante la pérdida de la “identidad” cultural del país. En el caso francés también la xenofobia parece haber ido en aumento, o al menos la frecuencia de los incidentes con grupos de inmigrantes –desde la década de 1890– y las quejas acerca de la desnacionalización de Francia se combinan con las amenazas a la seguridad nacional (en el clima de tensión de la paz armada) y con un tema que está ausente en el caso argentino: la competencia en el mercado de trabajo. Las quejas de sindicatos franceses ante el problema de la baja de salarios que traía la inmigración estaba ausente en la Argentina, entre otras cosas porque los líderes sindicales eran ellos mismos casi todos extranjeros.

Finalmente, una consideración especial merecen las políticas de promoción o de encuadramiento del flujo. El estado argentino llevó a cabo durante el siglo XIX una política activa para atraer inmigrantes. Para ello se usaron distintos instrumentos: agentes del gobierno en Europa que promovían la inmigración, pasajes subsidiados durante un breve período (1887-1889), contratos con agentes y compañías particulares para las áreas de colonización. Existieron también empresas particulares que realizaron proyectos de colonización trayendo inmigrantes y se conocen algunos ejemplos de contratación de trabajadores para obras públicas (construcción de ferrocarriles) y para la industria, a través de mediadores que se asemejan a lo que ha sido llamado el *padrone-system* en los Estados Unidos. Sin embargo, los tres fenómenos, la intervención promotora del estado, las empresas de colonización y los mediadores de mano de obra fueron minoritarios ante el mecanismo más importante que fueron las cadenas migratorias, bastante autogestionadas por los mismos participantes. En el terreno interior, el estado argentino nada hacía para intervenir o regular el mercado de trabajo.

En el caso francés existen dos diferencias marcadas. En primer lugar, una actitud del estado en busca de regular el acceso al trabajo y sus derechos, e incluir en ello a los inmigrantes. Esto se expresa ya en las primeras convenciones con Italia de 1904 y 1910, y en la organización de las colocaciones por parte de los poderes públicos, en una ley de 1904. Como se ha señalado, la voluntad de proteger los derechos del trabajo tiene una contraparte potencial que se desarrollará en años posteriores: la voluntad del estado de regular y controlar el mercado laboral. En Francia, como se ha señalado con pertinencia, al inmigrante le estaban reconocidos los derechos del trabajo pero no garantizados los derechos de acceso al trabajo¹³. En segun-

¹³ V. VIET, *La France Immigré. Construction d'une politique (1914-1997)*, Paris, Fayard, 1998, pp. 27-44.

do lugar, un conjunto de iniciativas de cámaras empresariales para reclutar mano de obra para sus industrias (carbón, siderurgia) o para tareas agrícolas. La diferencia esencial entre este sistema y las distintas variantes del “*padrone-system*” es que allí se trata de mediadores que reclutan trabajadores para colocarlos en empresas. En Francia son directamente los empresarios los que producen un reclutamiento que es mucho menos personalizado y más institucional.

Los años de la Primera Guerra Mundial generaron en Francia una política activa del estado para el reclutamiento de mano de obra en el exterior, que dejaría su signo en la inmediata posguerra. En Argentina, los años de la guerra generaron otras consecuencias al aumentar la desocupación y crecer la conflictividad social, en especial en 1919. Sin embargo, por mucho que las modificaciones en las políticas puedan ser explicadas por un contexto interno, no es menos cierto que ella tienen algo de epocal, ya que afectan a casi todos los estados de inmigración y a algunos de emigración.

En muchos puntos las estrategias políticas de Francia y Argentina hacia la inmigración se acercaron y en otros se hicieron más divergentes. Entre los acercamientos debe señalarse que la Argentina, que disponía antes de la guerra de un marco normativo claro y de una institución específica, eligió introducir cambios parciales, incoherentes con el marco anterior, pero sin modificarlo y eligió una vía administrativa para enfrentar nuevas situaciones inesperadas. Simultáneamente introdujo en el tema a otras reparticiones estatales, lo que contribuyó a generar conflictos, rivalidades entre las mismas y una mayor ineficiencia global en la aplicación de las políticas públicas.

Sumariamente, las principales modificaciones introducidas por el estado argentino (tras fracasar un intento de sancionar una nueva ley migratoria en 1923) fueron cuatro ¹⁴. La primera, de 1923, se hizo reglamentando la vieja ley de 1876 y estableció nuevas exigencias. Tipificó las figuras médicas que impedían ingresar, prohibió el ingreso de mujeres solas acompañadas por menores de 15 años, o de menores de 15 años que viajasen sin parientes adultos (estos grupos necesitaban un permiso previo de desembarco, a gestionar desde su lugar de origen), requirió un pasaporte con foto, visado por autoridad consular. La innovación más importante fue la exigencia de tres certificados (de no mendicidad, de salud y de antecedentes judiciales) a ser obtenidos por el futuro inmigrante antes de partir y visados por autoridad consular argentina. Es decir, hizo más difícil el papeleo burocrático para llegar a la Argentina, a la vez que intentaba poner bajo control a potenciales “subversivos”, mendigos profesionales, prostitutas. La segunda reforma, de 1930, elevó sustancialmente los derechos consulares para desalentar la inmi-

¹⁴ Resumo aquí el proceso que he descripto en el artículo citado en nota 8. Una recopilación de las disposiciones migratorias argentinas se encuentra en Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, *El fenómeno migratorio*, Buenos Aires, 1941.

gración (pero fueron exceptuados los agricultores). La tercera, de 1932, estableció el requisito de un contrato de trabajo a obtener por parte del inmigrante previamente a su ingreso a la Argentina o la posesión de medios financieros que permitiesen mantenerse en la Argentina (exceptuados los parientes cercanos de personas ya inmigradas).

La cuarta modificación, de 1938, sancionó la generalización del llamado permiso de libre desembarco, iniciado ante los consulados en el exterior y concedido en Buenos Aires por la Dirección de Migraciones como requisito para poder ingresar y cuya concesión era facultad omnímoda del gobierno argentino, luego de consulta a tres ministerios. Sin embargo, el mismo decreto establecía un enorme principio de arbitrariedad: aun con todos los requisitos cumplidos, las autoridades argentinas podían rechazar en el puerto de llegada a cualquier futuro inmigrante. Además, en 1936 se había implementado en la Dirección de Migraciones la ficha de cada inmigrante, con foto y registro dactiloscópico. Todas las disposiciones se sancionaron por decretos del Poder Ejecutivo.

Salvo en lo que concierne al control médico, que se hizo más severo desde la década de 1920, muchas de estas disposiciones estaban atenuadas en la práctica, sobre todo hasta 1938. Los contratos de trabajo que eran nominativos, solían ser ficticios, solicitados por un pariente residente en la Argentina a su empleador, los pasajeros que llegaban a Buenos Aires con “documentación incompleta” solían ser autorizadas a desembarcar. Finalmente, el sistema argentino operaba más como disuasor para el futuro migrante en su país de origen que como un verdadero y estricto control en el punto de llegada. Por otra parte, será la crisis económica de 1930 la que hará descender bruscamente el flujo migratorio de mano de obra más que la rigidez de los controles. No era fácil, para los trabajadores interesados, realizar la inversión necesaria para emigrar (pasaje marítimo, días laborales perdidos, costo de los certificados).

Más allá de las prácticas, como se ve, todas esas modificaciones argentinas concernían al momento del ingreso. Una vez en el país el migrante no estaba sujeto a ningún vínculo, aunque pendía sobre él la posibilidad de expulsión que había establecido la ley de 1902. Ley que, de todos modos, tuvo una aplicación a casos individuales, no a grupos de personas, y fue cuantitativamente limitada. Las condiciones para adquirir la ciudadanía y la nacionalización no sufrieron modificaciones, aunque administrativamente, en esos años, se pusieron obstáculos a argentinos naturalizados que habiendo vuelto a Europa cuando querían reingresar al país y mediante juicios civiles se quitó la ciudadanía a otros naturalizados acusados de delitos comunes o políticos.

Desde un punto de vista administrativo, cambia la competencia exclusiva sobre el tema que antes de la primera guerra mundial tenía el Ministerio de Agricultura y su Dirección de Migraciones. Desde 1923 tuvieron injerencia los Cónsules, y por ende el Ministerio de Relaciones Exteriores, y desde

1936, el Ministerio del Interior y su División de Orden Político (que controlaba los antecedentes de los futuros migrantes). También intervenía el cuerpo de médicos del Departamento de Salud Pública, aunque dada la inexistencia de un Ministerio, los mismos dependían funcionalmente de Migraciones. Esa multiplicación de instituciones generó problemas en torno a las competencias administrativas que se sumaron a conflictos por ocupar espacios de poder y a lógicas diferentes ante la cuestión migratoria. Sobre todo desde 1938, momento en el que admitir o rechazar pasaba exclusivamente por decisiones administrativas, se desataron enfrentamientos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, partidario de una política más rígida, y la Dirección de Migraciones, más laxista y posibilista. Por ejemplo, luego del draconiano decreto de 1938, todavía la Dirección de Migraciones seguía firmando acuerdos de colonización para atraer inmigrantes rurales (varios de ellos con la *Jewish Colonization Association*) que encubrían la llegada de refugiados, no de agricultores.

Más allá de las orientaciones ideológicas de los responsables políticos de ambos Ministerios, el enfrentamiento se agravaba por las distintas características de los funcionarios de ambas reparticiones. Relaciones Exteriores tenía funcionarios con mayores niveles de instrucción formal y más permeados de prejuicios, en especial el anticomunismo y el antisemitismo; Migraciones tenía personal de extracción social más baja, con menor instrucción formal y menos dominado por los motivos ideológicos presentes en la clase medio-alta argentina. Los conflictos –y el confuso marco regulatorio– generaron incoherencia, desorden, arbitrariedad y corrupción que caracterizaron la política migratoria argentina de los años anteriores a la segunda guerra.

En busca de eludir el papeleo y los controles, los inmigrantes apelaron a distintas estrategias, viajar en primera clase (no sujeta a controles hasta 1933), declararse turistas (permiso de hasta tres meses), arribar “en tránsito” hacia otro país y permanecer en la Argentina, ingresar por tierra desde países limítrofes, donde los controles eran más débiles y la corrupción mayor, apelar a recomendaciones de amigos de amigos. Dado que la política migratoria argentina seguía estando concentrada en el proceso de ingreso al país, una vez entrado todo era más sencillo. Ciertamente, el inmigrante debía tramitar su cédula de identidad ante la policía para estar en condiciones regulares, tras lo cual ninguna restricción pesaba sobre él. Sin embargo, las personas podían en la práctica simplemente iniciar el trámite, ya que los controles eran muy escasos y no había penas sobre los empleadores o locadores de extranjeros en situación irregular. Finalmente ninguna política, ni ningún reclamo de protección al trabajo nacional (pero tampoco de protección al trabajo en general ya que no habría un código hasta 1946) existían en la Argentina de los años treinta.

Muchos de los instrumentos puestos en práctica por Francia para controlar los movimientos migratorios fueron implementados durante la situación de excepción de la Primera Guerra Mundial. En primer lugar los instru-

mentos destinados al control identitario y residencial: la carta de identidad para extranjeros (1917), es decir la «*carte de sejour*», que debía ser requerida a las 48 horas de haber ingresado al país y visada al ingreso y a la salida por la Policía y el Municipio. En segundo lugar, el reclutamiento, el control y la regulación de la mano de obra colonial y extranjera con la creación del *Service de Main d'Oeuvre Étrangère* en el Ministerio de Trabajo (1916-1917) con oficinas en todos los departamentos y en los puestos fronterizos que venía a complementar a la precedente *Office Central de Placement des Chomeurs et des Réfugiés* (1914), dependiente a la vez de los Ministerios de Trabajo y de Interior y al *Service de Main d'Oeuvre Agricole* (1915, 1917) dependiente del Ministerio de Agricultura. A su vez se crearon comisiones de coordinación de los distintos servicios: una Comisión Interministerial en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1920 y en el mismo año un Consejo de la Mano de Obra. Con toda la novedad que estos instrumentos conllevaban pueden sin embargo ser puestos en relación con tendencias presentes en el período anterior.

Lo que singulariza la política francesa en el período, no solo en relación con la Argentina sino con otros países de inmigración, es el reclutamiento organizado de la mano de obra. Esa operación fue hecha inicialmente por el estado a través de acuerdos bilaterales con numerosos países europeos (Polonia e Italia, 1919; Checoslovaquia, 1920; Bélgica, 1921; Austria, Yugoslavia, Grecia y Rumania). Estos acuerdos regulaban los derechos laborales de los futuros migrantes y en principio se aplicaban sea a la inmigración individual o familiar sea a la organizada colectivamente (privada o estatal)¹⁵. Esos acuerdos daban al flujo migratorio francés una característica totalmente diferente a aquellos países de ultramar, incluida la Argentina, donde la inmigración era “espontánea”, gestionada por las redes sociales y aldeanas de los inmigrantes o por los dadores de mano de obra.

El sistema en Francia parece haber dado lugar a muchos abusos y está en la base de las críticas que llevaron a un deslizamiento de lo público a lo privado en la gestión de la inmigración (aunque también numerosas críticas se habían dirigido hacia el sistema privado de antes de la guerra). Así nace, en 1924, la *Société Générale d'Immigration* que reúne a corporaciones de empresarios y actúa como el principal agente reclutador, haciendo además enormes ganancias en el proceso. Se ha estimado que entre 1924 y 1930 dicha sociedad introdujo al 35 por ciento de la mano de obra extranjera en Francia¹⁶. Es evidente que ese sistema privado de reclutamiento de mano de obra deja a los trabajadores, una vez dentro del nuevo país, aún mucho más

¹⁵ Ministère du Travail, *Recueil des conventions internationales relatives à l'immigration et au traitement de la main d'œuvre étrangère en France*, Paris, Imprimerie Nationale, 1931.

¹⁶ P. WEIL, *La France et ses étrangers*, Paris, Calmann Lévy, 1991.

inermes ante sus empleadores que la libre contratación, o que el acceso al mercado de trabajo a través de las redes personales. Al margen de ese sistema existían en Francia, al igual que en la Argentina, agencias clandestinas de reclutamiento que conseguían los papeles o falsificaban la documentación necesaria. Por otra parte, la inmigración individual, legal (con contratos nominativos) o ilegal, fue un mecanismo también importante en Francia. Además, un modo para eludir controles en el momento del ingreso (semejante al empleado en Argentina) era declararse comerciante o turista¹⁷.

La segunda vía singular del caso francés fue la del control de la mano de obra extranjera dentro del territorio¹⁸. Esa estrategia vinculó muy fuertemente la condición de inmigrante y la condición de trabajador haciendo que las dos situaciones no pudieran escindirse. Aunque en la Argentina la idea de que el inmigrante era esencialmente un trabajador está presente desde los orígenes (de ahí los requisitos para ser admitido en el país), ello operaba en el contexto de un mercado de trabajo no regulado ni controlado por el estado. A ese objetivo de controlar el mundo del trabajo (que en el fondo tiene un *pendant* lógico con la estrategia de organizar el reclutamiento en el exterior) se dirigieron las dos principales leyes francesas del período: la de 1926 y la de 1932.

La primera reguló el acceso de los inmigrantes al mercado de trabajo a través de las cartas de identidad de los trabajadores extranjeros (cuatro tipos de cartas, “agrícola”, “industrial”, “artesano”, sin calificación). Esas cartas limitaban la posibilidad del acceso de un inmigrante a una profesión distinta a aquella para la que era librada la carta ya que impedían a los empleadores ocupar un extranjero que no tuviese una carta que mencionase la expresión “trabajador” y de ocuparlo en otra profesión diferente a la consignada en ella, por el plazo de un año. Para poder cambiar de profesión era necesaria una autorización especial del *Office Public de Placement* que antes de otorgarla tenía que tener cuenta de la situación existente en el mercado de trabajo (disposición reforzada en 1935). Además impedía a todo empleador contratar a un inmigrante hasta la expiración de su contrato de trabajo para el que había sido introducido¹⁹. Se buscaba de este modo proteger la inversión de los empresarios al contratar a un trabajador extranjero y, a la vez, dificultar el traslado de la mano de obra agrícola al sector industrial.

¹⁷ R. SCHOR, *Histoire de l’immigration ...*, cit., p. 56 y Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, L’Organisation administrative de l’Immigration, 14/4/1948 en France, Centre des Archives Contemporaines (CAC) 770623-01444.

¹⁸ Además estaban las restricciones específicas para los argelinos, establecidas en 1924 y que requerían carta de identidad, certificado médico, falta de antecedentes penales, contrato de trabajo (pero se prohibían los contratos nominativos) y posesión de un peculio. Cfr. C. WHITOL de WENDEN, *op. cit.*, p. 45.

¹⁹ Infome s.f., CAC, 770623-0070

La segunda fue una ley votada sin oposición en el parlamento en 1932, aunque solo fue reglamentada dos años después. Buscaba proteger mejor a la mano de obra nacional estableciendo cupos para los trabajadores extranjeros en distintos sectores de la actividad económica. Sea para empleos en trabajos por cuenta del estado, sea en los departamentos, en las comunas o en la actividad privada. Esa cuota, para los servicios públicos concesionados era fijada en un 5 por ciento y se disponía que para la actividad privada sucesivos decretos fijarían el máximo de extranjeros admitidos en una actividad, en una región determinada o en todo el territorio nacional. La agricultura quedaba exenta. Aunque la ley se aplicó con lentitud inicialmente, terminó por influir fuertemente sobre el mercado de trabajo (700 decretos se sancionaron para regular distintos sectores de la actividad económica en los años sucesivos, en especial luego de 1934) y estuvo acompañada por medidas de repatriación forzada de colectivos de inmigrantes. Los polacos, sobre todo los instalados en el norte de Francia, los checos y los eslavos del sur, estuvieron entre los más afectados.

Si la primera ley regula el acceso a una profesión determinada fijándola sectorialmente, lo importante de la segunda, más allá de las cuotas, es que implicaba indirectamente un fuerte paso en regular la circulación de los inmigrantes dentro del territorio al indicar sectores deficitarios, excedentarios y sometidos a compensación (si ningún candidato francés había aceptado el empleo). Reforzaba además la obligación de una autorización gubernamental previa al ingreso al territorio.

Lo que era implícito en 1932 se hace explícito en 1938, cuando a través de diferentes decretos se estableció un régimen que se puede definir, como hiciera algún contemporáneo, como policial. Un punto central era la imposibilidad de un empleador de contratar a un trabajador sin carta de identidad o en una profesión o en un departamento diferente de aquel para el cual la carta había sido librada. Se estableció además una validez temporal diferente para las distintas cartas de identidad de los extranjeros, se reguló el acceso a otros sectores como el comercio y el artesanado, se crearon figuras delictivas sometidas a penas, desde monetarias hasta de prisión, para los inmigrantes entrados ilegalmente, para los que no notificaran el cambio de domicilio, para los que no cumplieran una orden de dejar el territorio, para albergeros que no informaran de los extranjeros que alojaban o para los ciudadanos que ayudasen a inmigrantes irregulares. Otro decreto del mismo año establecía incluso la injerencia del estado en el matrimonio de los extranjeros que no podían casarse si no tenían un permiso de residencia de más de un año ²⁰. En sentido contrario algunas medidas buscaban contemplar más la variedad de situaciones y disposiciones más liberales (la carta

²⁰ P. WEIL, *op. cit.*, p. 39.

especial) se daban para aquellos extranjeros a los que se le concedía la posibilidad de trabajar en todo el territorio y en cualquier situación si tenían una residencia de 15 años en el territorio francés. Sin embargo, la situación internacional impidió que esa carta especial entrase en vigor²¹. Esas disposiciones iban combinadas con un agravamiento de las prácticas concretas, en especial aquellas ligadas a la expulsión de extranjeros.

Nada semejante ocurrió en la Argentina en cuanto al control dentro del territorio, sea en relación con el acceso a una ocupación, sea en cuanto a los lugares donde ejercerla, sea en cuanto a la repatriación. Las repatriaciones se contaron en Francia por decenas de miles, en Argentina sólo por decenas o centenas. Los inmigrantes en situación irregular eran pasibles de expulsión pero no de otra penalidad y los ciudadanos argentinos responsables de haberlos ayudado de ninguna. Tampoco hubo controles sobre el mercado de trabajo, salvo con relación a algunas corporaciones profesionales (abogados, médicos) que en la segunda mitad de la década de 1930 consiguieron disposiciones que impedían u obstaculizaban el ejercicio de esas profesiones a los extranjeros. Desde luego que ni argentinos ni extranjeros gozaban de mayores protecciones en el mundo laboral, ni con relación al salario, ni con relación a la previsión social, ni con relación a las cargas familiares, salvo en algunos sectores puntuales. La Argentina era el reino del puro capitalismo, con las ventajas que ello tenía para los extranjeros en cuanto a la movilidad y las desventajas en cuanto a la seguridad social. Francia también introdujo modificaciones a la ley de naturalización en 1927 que acercaban su modelo al argentino: nacionalización obligatoria de hijos de extranjeros naturalizados, de hijos de madre francesa y de hijos de extranjeros a su vez nacidos en Francia, reducción a 18 años de la edad en la que un hijo de extranjeros podía solicitar la naturalización y reducción a tres años del período mínimo de residencia para solicitarla²².

Desde el punto de vista institucional, también Francia –al igual que Argentina– tenía una maraña de reparticiones que se ocupaban de la cuestión migratoria. Ellas dependían de distintos Ministerios: Trabajo y Previsión Social, Interior, Agricultura, Relaciones Exteriores y, desde 1930, el Ministerio de Salud Pública que se ocupaba del control sanitario en los puestos de frontera. Todo creaba ineficacia, lentitud y conflictos, en especial entre Trabajo e Interior, que finalmente, desde 1926, eran quienes intervenían más directamente en la situación del permiso de residencia y trabajo.

No era diferente la situación argentina aunque hubiese un Ministerio menos entre los involucrados (Trabajo, inexistente en la Argentina). En cambio, Relaciones Exteriores tenía aquí un papel mucho más relevante.

²¹ CAC, 770623-0070.

²² *Ibíd.*, p. 80.

Los enfrentamientos institucionales fueron entre Agricultura y Relaciones Exteriores. Con todo, una diferencia de la situación argentina era que existía un órgano centralizador, aunque debilitado en su capacidad de decisión: la Dirección de Migraciones. Una institución semejante había tenido en Francia una vida efímera (la Subsecretaría para la Inmigración, creada y disuelta en 1938). Por otra parte existía, en Argentina, una menor complicación burocrática dado que, como vimos, sólo se regulaba el ingreso al país pero no al mercado de trabajo. En compensación, la calidad de la burocracia francesa (pese al número reducido de efectivos con que contaba) era mucho mayor que la argentina, al menos a estar de la cantidad de papeles que producían una y otra.

Desde el punto de vista de los migrantes, las medidas de ambos países no limitaron sino que hasta cierto punto acentuaron la inmigración clandestina o irregular, en especial en la década del 30 y, como suele ocurrir en esos contextos, también generaron todo tipo de presiones, lobbys, clientelas y corrupción que operaban sobre la instancia de regulación de las situaciones creadas. En Argentina esos procesos se daban en torno a los consulados y a la Dirección de Migraciones (cuyos funcionarios fueron sumariados en 1938) y en Francia en torno al Servicio de Mano de Obra Extranjera.

Más allá de todo ello, encontramos en el período de entreguerras una fuerte diferenciación y jerarquización de la imagen de los extranjeros, sea en la opinión pública, sea en las élites políticas, sea en la administración del estado. Esa jerarquización combinaba o alternaba principios étnicos con otros laborales. La distinción en Argentina, formulada ya en 1910 por Juan Alsina, entre preferibles, neutros y no deseables, se mantuvo estable entre las dos guerras. Aunque hubo un matiz enfático: los últimos devinieron en “indeseables”. Esas distinciones son bastante equivalente a las establecidas en Francia entre inmigrantes buenos, medios e insuficientes –según la clasificación étnica, laboral y cultural de George Mauco–, o desde el perfil profesional, entre útiles y nefastos (Philippe Serre)²³.

En la escala de prejuicios y preferencias argentinas y francesas existían algunos puntos comunes. En ambos casos eran preferibles los inmigrantes agrícolas, las familias, los europeos. Dentro de éstos, en Argentina, luego de la caída del mito de la laboriosidad anglosajona y vista la ausencia de estos grupos, terminaron por convertirse en preferibles los de las naciones latinas y católicas (españoles e italianos del norte), juzgados más compatibles y asimilables. Menos preferibles eran los restantes europeos.

²³ Cit. por C. WHITOL de WENDEN, *op.cit.*. Para Argentina: J. ALSINA, *La inmigración en el primer siglo de la Independencia*, Buenos Aires, Imp. Alsina, 1910. Para la opinión pública francesa, R. SCHOR, *L'opinion publique et les étrangers*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985. Para la opinión pública argentina, L. SENKMAN, *Argentina, la segunda guerra mundial y los refugiados indeseables*, Buenos Aires, GEL, 1991 y D. SCHWARZSTEIN, *Entre Franco y Perón*, Madrid, Crítica, 2001.

Dentro de los no deseables estaban los judíos (excepto agricultores), otomanos, asiáticos y limítrofes (estos últimos ni siquiera son considerados inmigrantes según la ley de 1876 porque no llegaban de ultramar). Se combinaban aquí criterios étnicos y laborales, según fuese la ocupación que el estereotipo asignaba a cada grupo (por ejemplo los levantinos, comerciantes).

En Francia existen algunas diferencias en el orden según se trate de la opinión de especialistas o del gobierno y según la disponibilidad de mano de obra. De todos modos, eran preferidos los belgas, suizos, italianos (también del norte), españoles, polacos y checos. Menos preferibles, los rusos y los eslavos del sur. Dentro de los no deseables, los llamados (al igual que en Argentina) exóticos, levantinos, armenios y, más negativos aún, norafricanos y asiáticos.

Como señalamos, esa jerarquización no derivó en una discriminación de cuotas, como en Estados Unidos, ni, como en Canadá, en una distinción según el grupo de los requisitos exigidos para el ingreso y de los trabajos que podían ejercerse. Empero, sí generó conductas diferentes del estado hacia los distintos grupos. En Francia, dado el reclutamiento organizado, éste se orientó prioritariamente hacia los grupos preferibles. En el caso argentino, la discriminación se ejerció por vías administrativas e indirectas, dificultando las prácticas de ingreso y, desde 1938, negando la posibilidad de acceso (con excepciones debidas a recomendaciones) de los grupos no deseados.

Si los esquemas de prejuicios son semejantes en la Argentina y en Francia, existe una notoria diferencia. La Argentina había intentado regular y canalizar la inmigración entre 1887 y 1889 para reorientarla hacia la Europa del Norte, pero ante la falta de resultados de ese proceso, la gran mayoría de sus grupos dirigentes y técnicos se habían convertido en defensores de la inmigración “espontánea” (que por un proceso social darwiniano seleccionaba a los mejores) y adversarios de la inmigración organizada (llamada “artificial”). Francia, por el contrario, parece inclinarse, luego de la primera guerra mundial, a favor de la inmigración dirigida y contra la espontánea.

Hasta ahora hemos hablado de inmigrantes pero, luego de la primera guerra mundial, aparecerá otro fenómeno de movilidad no menos relevante: los refugiados. Acá las políticas de Francia y Argentina difieren. La Argentina cerró sus fronteras, en 1938, en gran medida ante la aparición de dos movimientos que eran considerados “indeseables”: los republicanos españoles y los judíos europeos. Sin expresarlo abiertamente, sino a través de disposiciones en muchos casos secretas, hizo todo lo posible para evitar que llegaran. Ambos grupos reflejaban dos de las mayores aprensiones y prejuicios del nuevo gobierno conservador que asumió en 1938: el antisemitismo y el anticomunismo. Uno de los modos de enfrentar el problema, en un país que tenía una tradición en el derecho de asilo, fue negar a los refugiados la condición de tales y considerarlos simplemente como otros inmi-

grantes. Se usaron contra ellos, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino y desde las bancadas conservadoras, argumentos de que no eran buenos inmigrantes ya que no eran “espontáneos” sino forzados –y al no venir por su propia voluntad no deseaban integrarse en el nuevo país–, de que no eran agricultores sino urbanos, entre otros. A los judíos se les adosaba además la no compatibilidad religiosa y cultural. Es curioso cuánto estos argumentos se parecen a los utilizados por George Mauco, en 1942, en un trabajo publicado en el período de Vichy ²⁴. Ciertamente no se incluían las consideraciones “psicológicas” de Mauco, pero éste al menos consideraba aceptables a los refugiados españoles, por razones de proximidad cultural. Con la excepción de los vascos, algunos integrantes del gobierno argentino tenían aún más aprensión a los refugiados españoles que a los judíos perseguidos.

Francia se mostró mucho más respetuosa del derecho de asilo que la Argentina. Los refugiados, aunque no fuesen mirados con simpatía por parte de los funcionarios y sus trámites de regularización durasen más de lo previsible, pudieron beneficiarse de numerosos apoyos en la sociedad civil. Los refugiados habían comenzado a llegar en gran número ya en las postrimerías de la primera guerra: rusos, armenios, georgianos, judíos del este, antifascistas italianos, aunque ese flujo se hizo más masivo en los años treinta. Empero, y contra los humores de la opinión pública, el estado francés mantuvo el principio de asilo, aunque en las expulsiones y deportaciones de los treinta se mezclaron personas que pedían asilo y trabajadores. Con todo, aún en tiempos difíciles, como 1938, un decreto afirmó una protección particular a los refugiados. Ciertamente, la situación en los campos de internación del medio millón de refugiados españoles fue menos que aceptable y entre las estrategias del gobierno estuvo la de ejercer presión sobre los mismos para obligarlos a retomar a su país o para buscar otro destino extranjero. La Argentina, más allá de algunas declaraciones oficiales, a diferencia de México, mantuvo todo lo que pudo cerradas sus puertas para acogerlos.

¿Qué extraer como balance? Las políticas migratorias de ambos países debieron enfrentar una situación de alta complejidad en la entre-guerra, vinculada a las variaciones del ciclo económico y a los humores de la opinión pública. Éstos se hicieron más hostiles hacia los extranjeros en los dos países, sobre todo en la década del treinta. El antisemitismo, por ejemplo, creció mucho en ambos lugares. En Argentina alentado además por la expansión, en esa década, de una extrema derecha nacionalista que en Francia era también muy influyente, sólo que más antigua. Muchos tópicos anti-extranjeros fueron también comunes, en especial, el tema del “enemigo”, el

²⁴ P. WEIL, *op. cit.*, pp. 46-49.

de la no asimilabilidad, el de la identidad nacional amenazada, el de la “decadencia”, que conllevaba el arribo indiscriminado de extranjeros. Ciertos motivos son recurrentes en ambos países, por ejemplo la asociación entre criminalidad e inmigración, que en Argentina ya era muy popular desde principios de siglo. Un tópico fue muy diferente: el del trabajo. Esas diferencias derivaban del liberalismo económico argentino y del dirigismo social francés. Por último, la Argentina tuvo gobiernos más estables (seis presidencias en el período) que la III República y ello hizo que las políticas migratorias, aunque incoherentes, tuvieran un sentido de acumulación mayor que en Francia, donde las oscilaciones entre mayorías de derecha y de centro-izquierda, más el gobierno del Frente Popular, dieron a las disposiciones administrativas –y sobre todo a las prácticas– un tono y un ritmo más zigzagueante. Aunque en el balance del veintenio también tendieron a un creciente control.

Finalmente, los mecanismos de control de la inmigración como fuerza de trabajo y más en general dentro del territorio fueron menores en Argentina que en Francia, y en este punto puede hablarse de una política más liberal argentina ligada con que, pese a todo, siempre subsistió la idea de un país de inmigrantes. Inversamente, la política hacia los refugiados fue mucho más hostil y xenófoba en la Argentina que en Francia. Es posible que, como se ha sostenido ²⁵, los sucesivos gobiernos de la III República fueron más moderados que lo que era la opinión pública. En cambio, en Argentina, los gobiernos, en especial el conservador instalado en 1938, parecen haber sido más xenófobos que la opinión pública. De ello puede dar cuenta el tipo de argumentos utilizados y las prácticas administrativas, a veces secretas, generalmente vergonzantes.

Las políticas de Francia y Argentina en la inmediata segunda posguerra

Por causas divergentes en la Argentina y Francia, durante la guerra, se agravaron las condiciones de los extranjeros y acentuaron principios discriminatorios étnicos. Así ocurrió durante Vichy y luego del golpe militar argentino, nacionalista y germanófilo, en 1943. Sucesivamente hubo una diferencia importante: la república francesa, surgida de la liberación, más allá de la continuidad de algunos hombres y de muchas prácticas administrativas, marcó una ruptura con ese pasado. En Argentina, en cambio, las relaciones entre aquel régimen militar y el que lo sucedió, el peronismo, fueron mucho más ambiguas.

²⁵ R. SCHOR, *L'opinion publique ...*, cit.

Con todo, en ambos países puede ser objeto de discusión, cuánto las políticas migratorias tuvieron o no de continuidad con las precedentes, en especial con las de los años treinta. En principio las novedades son importantes. Algunas no tienen que ver con las actitudes de los estados sino con la situación de la economía internacional y con la disponibilidad de mano de obra existente. Esta provenía, en el contexto europeo, de las personas desplazadas y de un país como Italia. Uno de los elementos nuevos de la situación, desde un punto de vista comparativo, es que la Argentina y Francia, más explícitamente que en el pasado, se encontraban en una situación de competencia por atraer a los mismos grupos y esbozaban políticas estatales de atracción semejantes. También ambos países intentaban “seleccionar” a los inmigrantes.

La situación económica de ambos países era, sin embargo, muy diferente. La Argentina vivía en plena prosperidad gracias a los altos precios internacionales de sus materias primas de exportación. Francia padecía la necesidad de la reconstrucción y de compensar las pérdidas demográficas del período 1936-1945, estimadas en un millón de personas ²⁶. Sin embargo, las previsiones acerca de la inmigración a incorporar fueron semejantes (e igualmente irrealistas). En Francia los demógrafos estimaban, en una proyección de largo plazo, que la capacidad de absorción demográfica que admitía la sociedad era de 5.300.000 personas. Los cálculos derivaban de la debilidad de la natalidad francesa y de las pérdidas de la guerra y de un óptimo de población según parámetros basados en los datos censales de la entreguerras. Los cálculos no ignoraban sin embargo los problemas de absorción y por ello se trataba de una previsión a largo plazo. En Argentina, las fabulosas estimaciones iniciales del peronismo planteaban incorporar a 4.000.000 de europeos en cinco años. Sus grupos dirigentes seguían pensando que se trataba de un país sub-poblado y que la posibilidad de convertirse en una potencia económica estaban asociados a la inmigración europea que seguía siendo vista como el principal instrumento para el progreso. Las previsiones demográficas se confundían así con las económicas.

En Francia las estimaciones de los economistas eran más modestas y pensaban que la cifra de mano de obra necesaria para los cinco años subsiguientes (el plan Monnet) estaban entre 1.000.000 y 1.500.000 personas. Con todo, en 1946, la Comisión de la *Main d'Oeuvre*, imaginaba que en los subsiguientes 18 meses debían incorporarse 430.000 trabajadores. Se los pensaba reclutar entre los prisioneros de guerra alemanes convertidos en trabajadores libres, los campos de refugiados de las zonas ocupadas y los italianos. En Argentina si miramos un caso particular, la inmigración italiana, las estimaciones de ambos países estaban muy cerca. Francia esperaba incor-

²⁶ G. TAPINOS, *L'immigration étrangère en France*, Paris, INED-Presses Universitaires de France, 1975, p. 11.

porar, sólo en 1947, según preveía el acuerdo franco-italiano de noviembre de 1946, 200.000 italianos, mientras que el plan Monnet había establecido para parte de 1946 y 1947, 270.000 inmigrantes peninsulares. Argentina, por su parte, esperaba incorporar 500.000 italianos en los cinco años siguientes a la creación de la Delegación Argentina para la Inmigración en Europa (DAIE), es decir entre principios de 1947 y fines de 1951. En ambos casos, las estimaciones de los gobiernos superaron en mucho a la realidad. Pero antes de ver este problema más detenidamente, veamos los instrumentos de la política inmigratoria en ambos países.

En Francia, la ordenanza de noviembre de 1945 introducía varias novedades ²⁷. Volvía a otorgar al estado el rol central en el reclutamiento de mano de obra, creando a tal efecto un organismo especializado, el *Office National d'Immigration* (ONI), al que se concedía casi el monopolio de la introducción de la mano de obra extranjera (aunque el modelo era el de las sociedades privadas). Reducía además las rigideces del mercado de trabajo de entreguerras, separando la carta de *sejour* de la carta de trabajo. Aunque ello buscaba agilizar el acceso al mercado de trabajo del extranjero, la carta de trabajo no era válida sin el permiso de residencia ²⁸. Luego de largos conflictos y opiniones divergentes, el principio de selección étnica sostenido por muchos sectores, entre ellos los demógrafos, no se aplicará formalmente (aunque sí a través de las políticas de reclutamiento). Sin embargo, por muchas novedades que existiesen en la política migratoria, ella contenía formalmente la mayoría de los principios generales aplicados en la entreguerras. En primer lugar, la idea de reclutar la inmigración, aunque ahora fuese el estado y no los privados.

Las potestades del ONI eran muy grandes y el grado de arbitrariedad al que estaban sometidos los trabajadores también. Por ejemplo, los empresarios podían rechazar dentro de los 8 días (como si se tratase de una mercancía comprada en una tienda) al trabajador colocado por la ONI. En segundo lugar, seguía presente aunque atenuada, la idea de regular, controlar y proteger el mercado de trabajo para los nacionales y el principio de la repartición geográfica. Ninguna persona ni empresa podía introducir un trabajador si no formulaban una solicitud ante la dirección departamental del Ministerio de Trabajo (y éste último la giraba al Ministerio que, en teoría, la concedía si no había trabajadores franceses que pudiesen ocupar el puesto). Por lo demás, ningún extranjero podía ingresar legalmente si no obtenía una visa del mismo ministerio. Existían además restricciones y severos controles administrativos a la movilidad, que obligaban a todo extranjero a de-

²⁷ «*Sommaire Dispositions Générales*», en CAC 770623-0068.

²⁸ *Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale*, circulaire MO.026/47, 15/2/1947, en CAC 770623-0068.

clarar inmediatamente su desplazamiento ante el comisariado de policía, en el anterior lugar de residencia y en el nuevo ²⁹. Por su parte, determinados grupos nacionales no podían instalarse en ciertos departamentos o aún en determinadas circunscripciones dentro de él, eran pasibles de expulsión (aunque con derecho a apelar) y los mecanismos de compensación laboral y territorial seguían presentes, según el tipo de carta de trabajo concedida. Muchas profesiones liberales o calificadas, al igual que en la entreguerras, seguía vedadas a los extranjeros ³⁰. Es decir que los límites a la movilidad y al empleo seguían combinadas con la idea de proteger a los nacionales en el mercado de trabajo y con razones de seguridad nacional. De este modo, Francia seguía controlando sea el ingreso que la situación de los inmigrantes dentro del territorio. También seguía teniendo un criterio amplio hacia los refugiados políticos admitiéndolos y tratando de incorporarlos en el mercado de trabajo aun si hubieran sido rechazables en un reclutamiento normal ³¹.

En tercer lugar, la maraña de instituciones administrativas que había quitado eficacia a la política migratoria francesa de entreguerras seguía presente y aun agravada dada la aparición de un nuevo Ministerio con ingerencia en el tema, el de Población. La creación de nuevas comisiones como la *Comisión Interministerielle de l'Immigration* o el *Comité Consultif de la Population et de la Famille*, no hacían sino complicar más la gestión. Si bien ahora existía un ente específico que se ocupaba de las migraciones, el ONI, dado que en él confluían diez representantes de los distintos ministerios y además representantes de empresarios y sindicatos, hasta cierto punto la situación se había agravado ulteriormente. A ello contribuían las tensiones entre el nuevo Ministerio de la Población, orientado hacia las previsiones demográficas de largo plazo, y el Ministerio de Trabajo, dedicado a regulaciones vinculadas con la coyuntura económica, además de la ya aludida confrontación entre partidarios y opositores de una selección étnica. Esos criterios selectivos establecían una jerarquía que priorizaba a los europeos. Entre ellos establecía a su vez tres niveles: nórdicos, mediterráneos (en especial del norte de sus respectivos países) y finalmente eslavos ³². Ello se combinaba con la idea de proximidad física a Francia. Para otros, como Louis Chevalier, la prioridad se debía otorgar a las poblaciones de las naciones

²⁹ Décreto 47-2410, 31/12/1947, en *Extrait du Journal Officiel du 1er Janvier 1948*, CAC 770623-0068.

³⁰ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, «Liste des professions réglementés dans les quelles les ressortissants étrangers ne peuvent exercer que sous certaines conditions», en CAC, 770623-0068.

³¹ Direction de la Main d'Oeuvre, Note pour M. le Ministre du Travail, 9/6/1949 en CAC 770623-0145.

³² P. WEIL, *op. cit.*, p. 57.

cercanas a Francia. En cualquier caso, no deseables eran los norafricanos. Esta jerarquía, como veremos, no era muy diferente en la Argentina, salvo porque en este caso los nórdicos, preferidos ante de la Primera Guerra Mundial, habían desaparecido como hipótesis migratoria.

Finalmente, las prácticas administrativas y los funcionarios encargados de aplicarlas tenían en Francia una continuidad remarcable. Esto era importante, vista la complejidad de instituciones y el complejo marco jurídico que se expresa en que no hubo ningún procedimiento legislativo para regular la situación hasta 1980³³. A los ojos de un observador exterior y en términos comparativos, lo que resalta en Francia es la continuidad, no la discontinuidad. Para una lectura sólo endógena la imagen puede ser más matizada. Por otra parte, por mucho que políticos y técnicos entendiesen la necesidad de apelar a la mano de obra extranjera, la opinión pública francesa seguía siendo muy hostil.

En Argentina, el marco jurídico seguiría siendo el mismo, no habría nuevas normas legislativas y existiría continuidad en las prácticas administrativas y los funcionarios encargados de aplicarlas. Incluso se utilizaban los mismos formularios y en ellos constaban las referencias a la ley de 1876 y al reglamento de 1923³⁴. Las políticas, en cambio, se hacían aún más contradictorias. En primer lugar, se creaba la DAIE, en diciembre de 1946, encargada de reclutar inmigrantes por sí o a través de acuerdos con países extranjeros. Los inmigrantes a reclutar por la DAIE debían ser españoles o italianos, católicos y preferentemente solteros³⁵. Para ello se le otorgaban fondos para pagar los pasajes marítimos de los inmigrantes que reuniesen los requisitos exigidos. Para poner en práctica sus proyectos, la Argentina buscó firmar acuerdos con España e Italia, en lo que era una nueva lógica muy intervencionista del estado que se acercaba a la secular tradición francesa en el mismo sentido. Como se ve, sus funciones eran bastante semejantes a las del ONI francés, que también tenía recursos para financiar el transporte. También eran semejantes los principios que debían regir a la DAIE y al ONI: “organizar, controlar, canalizar” en Francia, “seleccionar y encauzar” en Argentina. Los fracasos de ambas instituciones en lograr sus objetivos cualitativos y cuantitativos son también equivalentes.

La DAIE se instaló en forma permanente en Roma para negociar los acuerdos, en primer lugar con Italia, y reclutar allí inmigrantes. Al organi-

³³ C. WHITOL de WENDEN, *op. cit.*, p. 87.

³⁴ Argentina, Archivo Dirección de Migraciones, Partes Consulares (PC), 1947 (septiembre) y 1948 (julio).

³⁵ Argentina, Archivo General de la Nación (AGN), Secretaría Técnica Presidencia de Perón (ST), Comisión de Defensa Nacional, 6.

zar el reclutamiento, el estado peronista trataba de atraer inmigrantes agrícolas para programas de colonización y, a la vez, técnicos y lo que llamaron “sabios y pequeños sabios” que permitieran un desarrollo tecnológico e industrial de la Argentina. Los primeros se esperaba reclutarlos en España e Italia, los segundos entre personas desplazadas, prófugos y aun criminales de guerra. Un lugar potencialmente importante eran los campos de refugiados en Italia. En ello estaban de acuerdo, sea el gobierno de ese país, deseoso de liberarse de los mismos, que el Vaticano, deseoso de protegerlos ³⁶. Estas ambiciones tecnológicas tenían, con todo, el límite del acceso a ciertas profesiones liberales que se habían establecido en la entreguerras.

En segundo lugar, el gobierno argentino reducía los derechos consulares para muchos inmigrantes, liberaba la inmigración para personas en cualquier grado de parentesco con residentes extranjeros en el país y autorizaba a empresarios o particulares a traer inmigrantes con contratos de llamada, en una gama tan amplia de profesiones que prácticamente no había restricciones ³⁷.

Sin embargo, ese criterio aperturista chocaba con las ideas de muchos funcionarios (a comenzar por el Director de Migraciones) e iba acompañada por una idea esencialmente contradictoria: la de selección física (ya antigua), étnica e ideológica. Estas dos últimas nociones, implícitas y encubiertas entre las dos guerras, se hacían ahora explícitas. El gobierno peronista, creyendo que existía una ilimitada oferta de mano de obra en la Europa en ruinas, esperaba cumplir sus objetivos cuantitativos seleccionando según criterios y categorías que eran a la vez “étnicas, ideológicas, morales, profesionales, económicas, intelectuales y físicas” ³⁸. En concreto, la hostilidad mayor era hacia presuntos comunistas y judíos. En tensión estaba, en cambio, la tradicional preferencia por los agricultores (y la hostilidad hacia la migración urbana) que chocaba con las nuevas ideas de desarrollo industrial. En las disposiciones legales, Argentina al igual que Francia no sancionó exclusión alguna, ni étnica, ni ideológica, ni familiar, ni laboral. La preferencia se ejercería en la práctica, es decir en el reclutamiento y en los rechazos.

El gobierno a su vez promovía, poco tiempo después, la reforma de la ley de inmigración de 1876, buscando establecer como requisito para admitir el ingreso, la instalación del inmigrante en determinadas zonas de la Argentina por un período mínimo de tiempo, lo que era contrario a la

³⁶ R. Ambasciata d'Italia presso la santa Sede a la Direzione Generale Affari Politici, Ministero degli Affari Esteri”, *Telespresso* n. 3536/177, 7/12/1946, en Archivio Ministero degli Affari Esteri (ASMAE), b. 3 (1946). Fascicolo 9. Emigrazione Italiana in Argentina, posizione 89/1.

³⁷ Decreto 14.882, 29/5/1947.

³⁸ AGN, ST, 395, 1948.

Constitución Nacional, como afirmaba la DAIE ³⁹. Sin embargo, el nuevo proyecto de ley, al igual que el de 1923, no sería sancionado ni debatido en el parlamento. En cambio, se dictaba un decreto que hacía responsables a empresarios y albergeros de verificar que la documentación de los extranjeros estuviese en regla para darles trabajo o alojamiento. Finalmente, en ese mismo año, se daba una circular secreta que prohibía visar documentación de personas procedentes de países del naciente bloque socialista ⁴⁰ y en 1950 se introducía el requisito de saber leer y escribir.

El nuevo gobierno seguiría adosando instituciones que se ocupaban del tema migratorio, agravando la confusión heredada ⁴¹. Parte del desconcierto lo expresa el peregrinar de la Dirección de Migraciones a distintos Ministerios. En 1943, el gobierno militar la había pasado al Ministerio del Interior, revelando que la cuestión migratoria era un problema policial. Durante los primeros años del peronismo pasaría a depender de la secretaría de Trabajo y Previsión de la Secretaría Técnica de la Presidencia, luego Ministerio de Asuntos Técnicos, y finalmente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Desde el punto de vista administrativo, la Dirección de Migraciones se tenía que enfrentar con una situación enteramente nueva: la confluencia de un flujo de inmigrantes de masa y de numerosos refugiados, dos tipologías que no habían coincidido hasta entonces. El incremento del número de solicitudes en embajadas y consulados y del número de arribados a Buenos Aires, volvía a cifras semejantes a los años de la primera posguerra y aún de antes de ella. Empero, ni la Dirección de Migraciones, ni el Ministerio de Relaciones Exteriores tenían un número de empleados suficiente para atender esta nueva realidad ⁴². Por otra parte, como ocurrió en muchos contextos, la combinación de presión migratoria y restricciones generó corrupción en gran escala, agravada por el tipo de prácticas existentes en la administración pública. Todo ello hará que la política inmigratoria llegue a un colapso, que se expresa en que toda la Dirección de Migraciones fue sumariada por irregularidades y también varios funcionarios consulares e incluso el Jefe de la Misión en Italia de la DAIE ⁴³. Finalmente, en 1949, el gobierno

³⁹ AGN, ST 548, 2.

⁴⁰ Argentina, Archivo Ministerio de Relaciones exteriores y Culto (AMREC), Dirección Contencioso Administrativo (DCA), expte. 7293/3.

⁴¹ Al Ministerio del Interior (Dirección de Migraciones) y a Relaciones Exteriores (Consulados) se agregaban el Banco Central (Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio del que dependían la Comisión Nacional de Recepción y Encauzamiento y la Delegación Argentina para la Inmigración Europea), el Consejo de Defensa Nacional, la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Secretaría de Trabajo y Previsión.

⁴² “*Sumario Administrativo*”, AGN, ST, 547, f. 125.

⁴³ AMREC, Legajos Personales, caja 36, Adolfo Scilingo.

debía conceder una amnistía, regularizando de hecho la situación de todos los extranjeros residentes en el territorio, lo que revela el rotundo fracaso de las políticas restrictivas de “selección y encauzamiento”⁴⁴. Otras amnistías, poco tiempo después, volverán a revelarlo. Sin cambiar de idea acerca de la introducción de ilusorias restricciones⁴⁵, el gobierno volvió a una política institucional más centralizada. Dado el colapso de las estructuras administrativas de selección y control, las migraciones siguieron llegando por otras vías, legales e ilegales. Entre las primeras tuvo mucho más importancia la inmigración a través de vínculos familiares y paisanos que la efectuada a través del nuevo sistema dirigista. La política migratoria argentina, nueva en los principios, fue la antigua en sus resultados concretos.

La situación descrita revela la dificultad de manejar la situación y la complejidad y transversalidad del hecho migratorio. En Argentina existía una diferencia ideológica entre grupos de funcionarios del mismo gobierno y también en cuanto a los intereses que los mismos representaban. Los miembros del gabinete económico peronista pugnaban por atraer mano de obra para abaratar los costos del desarrollo industrial acelerado que se buscaba alentar, mientras que los Ministros que procedían, por sus vínculos, del mundo sindical —el de Relaciones Exteriores y el de Interior—, eran hostiles a una migración indiscriminada. Por otro lado, sectores nacionalistas con simpatías fascistas y en algún caso racistas, se confrontaban con los funcionarios del Ministerio de Trabajo, de origen social-cristiano y a veces laborista, que tenían posiciones más aperturistas⁴⁶.

En Francia será el Ministerio de Trabajo el que utilizaría los criterios más restrictivos a la amplitud del proyecto migratorio. También aquí una pugna ideológica enfrentaba a los Ministros de Interior y de Trabajo con el secretario general del *Haut Comité de la Population et de la Famille*. De Gaulle, por su parte, era inicialmente favorable a la selección étnica, lo mismo que Perón. En este último existía además un larvado componente antisemita⁴⁷. Como vimos, en ambos países el principio de selección étnica terminó no imponiéndose como regla general sino operando en las prácticas. Las previsiones de los gobiernos acerca de qué tipo de inmigrante arri-

⁴⁴ Decretos 15.972 del 8/7/1949, AGN, ST, 547, 10, 1949.

⁴⁵ Decretos 24.666 del 4/10/1949 (prorrogado por decreto 12.369/1950) en *Ibíd.*.

⁴⁶ Una perspectiva de la discusión en los diplomáticos italianos: Dir. Uff. Studi a Direzione Generale Affari Politici del Ministero degli Affari Esteri, 12/2/1947, ASMAE, b. 5 (1947-48), f. 9, pos. 88.

⁴⁷ Amabasciata d'Italia a Ministero degli Affari Esteri (Riservato), *Telespresso* n. 209/51, 15/1/1949, en ASMAE, b. 8 (1949-50), f. 16, pos. 82. Sobre De Gaulle, cfr. C. De Gaulle a P. H. Telgen, 12/6/1945, transcripta en V. Viet, op. cit., p. 117.

baría se revelaron infundadas. El punto comparativo importante es que la concepción de la política migratoria argentina se acercaba a la francesa, es decir un reclutamiento de la mano de obra dirigido y ejecutado por el estado, lo cual coincide con la aparición del derecho del trabajo y el estado social.

Los resultados de las políticas inmigratorias fueron bastante decepcionantes. Un caso evidente es el del reclutamiento en Italia del norte, preferido por ambos estados. Para lograr sus objetivos, introdujeron antenas en la península. Francia, tras el fracaso de sus centros iniciales en Bordighera y Turín, los trasladó a Milán, donde un tercer centro había sido creado en mayo de 1946 ⁴⁸. La Argentina tenía consulados activos en Génova y Nápoles, a los que se sumará la DAIE instalada en Roma y luego trasladada a Milán.

El resultado práctico de los acuerdos fue un fracaso de los dos gobiernos y mayor aún del francés. En 1947, llegaron a Francia 51.000 inmigrantes italianos; en los dos años siguientes, 28.000 y 37.000 respectivamente. Los 200.000 previstos sólo para 1947 fueron apenas superados en diez años (228.000 entre 1946 y 1955). El fracaso fue así perdurable, pese a los sucesivos acuerdos bilaterales que buscaban hacer más atractiva la propuesta para los inmigrantes, incluyendo primas (acuerdos de 1947 y 1948) y tasas de cambio preferenciales. Tampoco se solucionó el problema con la introducción de formas de preselección hechas por centros provinciales italianos, que buscaba reducir el número de rechazos que se realizaban en Milán y ampliar las bases territoriales de reclutamiento, ni el mayor espacio otorgado a los empresarios para reclutar trabajadores.

Buscando explicar las causas, los funcionarios franceses del Ministerio del Interior las atribuían, hacia fines de 1947, a los rechazos de numerosos candidatos por la *Oficine de Placement* (selección laboral) y a los delegados sindicales (selección ideológica) ⁴⁹. A ambos se asignaba mayor responsabilidad que a los descartes por control sanitario y policial. Otras lecturas combinaban esa interpretación con una más realista: el fracaso debía atribuirse a los bajos salarios, las duras condiciones del trabajo y el problema de las remesas ⁵⁰. El Ministerio de Trabajo, tras el acuerdo financiero franco-italiano de 1949, los atribuía al problema de las remesas y al control de cambios que se aplicaba a la parte del salario que los inmigrantes podían enviar a sus familias, existiendo una tasa de cambio oficial franco-lira de

⁴⁸ *Ministère de l'Intérieur, Direction Générale de la Sûreté Nationale, Note d'Information, 3/12/1947, CAC 770623-01444.*

⁴⁹ CAC 770623-01444.

⁵⁰ *Services Renseignements Généraux, Note d'Information, 3/12/1947, en CAC, 770623-01444.*

1,8 y una tasa paralela de 3,8 (es decir 3,8 liras por franco) ⁵¹. Por otra parte, de los que ingresaron, alrededor de un 20 por ciento retornó en pocas semanas a Italia, dadas las duras condiciones de trabajo y muchos otros cambiaron al poco tiempo de trabajo. Un punto importante, sea del estado francés, sea de los empresarios, era la resistencia a reclutar allí donde había más mano de obra, es decir en el sur de Italia y en las islas ⁵².

El gran demógrafo y economista francés recientemente fallecido, Georges Tapinos, señaló que las causas del fracaso de la política migratoria francesa debían buscarse en las contradicciones, la lentitud de procedimientos, las imprevisiones y la falta de un centro único, lo que provocaba, entre otras cosas, la disociación entre ingreso y efectiva inserción. Agregaba, al pasar, un tema importante. La planificación francesa trató de adaptar la oferta económica a la demanda (de ahí el optimismo acerca de la necesidad de mano de obra). La Argentina hizo lo mismo ⁵³. En realidad, el fracaso de Francia está ligado a muchos motivos. En primer lugar a razones estructurales: Francia necesitaba a la vez mano de obra extranjera y divisas. Situación contradictoria ya que obligaba a limitar las remesas de los inmigrantes que han sido siempre un factor importante para las personas en su decisión de emigrar. En segundo lugar, buscaba a la vez reclutar mucho y seleccionar, propósitos también contradictorios entre sí. Por último, siendo Italia vecina a Francia, existían muchas posibilidades de ingresar ilegalmente en el territorio, beneficiarse de la amplia red de contactos laborales preexistentes y no estar sujeto al control de cambios. Aunque hubo casos de ilegales puestos en prisión y deportados, el gobierno francés realizó una política tolerante de regularización ⁵⁴. Por otra parte, la inmigración de familias preconizada por los demógrafos –y que hubiera resuelto el problema de las remesas– era afectada por el problema de la falta de alojamientos. Francia se encontraba en una fuerte situación de competencia con otras naciones, no solo con la Argentina, y éste es un factor de primer orden al considerar los éxitos o fracasos del reclutamiento ⁵⁵. Los italianos comenzarían a afluir a Francia en

⁵¹ Accord Franco-Italien relatif aux transferts financiers des travailleurs italiens, en CAC 900544-003.

⁵² Ministère de l'Industrie & du Commerce, *Recrutement de main d'œuvre en Italie*, 27/9/1948, en CAC 770623-0071.

⁵³ G. TAPINOS, *op. cit.*, C. DÍAZ ALEJANDRO, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1980.

⁵⁴ Confrontar las distintas posiciones: L'Inspecteur du Travail (Corse) a M. l'Inspecteur Divisionnaire (Marseille), 13/9/1946, en CAC 77023-0068 con la permisiva Circulaire M. O. 81/46 del 8/7/1946 en CAC 770623-0071.

⁵⁵ Los funcionarios franceses seguían de cerca las negociaciones argentinas Ambassadeur de France en Argentine a M. le Ministre des Affaires Étrangères, 1/7/1947 en CAC 770623-0071

grandes números desde 1955, cuando el estado había dejado de ocuparse de ellos y la expansión de la economía francesa hacía favorable la emigración⁵⁶. Entre tanto, los inmigrantes argelinos se convertían en los visitantes inesperados.

La Argentina tuvo un mayor éxito relativo, respecto de a sus previsiones, en los primeros años. Más de 250.000 italianos llegaron entre 1947 y 1951⁵⁷. Un papel importante debe haber ocupado el «mito» argentino persistente en el imaginario peninsular. El éxito fue el resultado de la llegada de inmigrantes a través de cartas de llamada de parientes o de conocidos que conseguían contratos pro forma de sus empleadores y no tanto de las vías de reclutamiento oficial. Muchas de las cadenas migratorias de la entreguerras se activaron nuevamente para proveer los medios y la asistencia para emigrar. Aunque a veces usasen los medios que proveía la DAIE, en especial el transporte y las exenciones de tasas, venían por un mecanismo muy diferente. Además, la Argentina no disponía de una estructura adecuada, ni para reclutar ni para seleccionar, ni de una tradición administrativa en ese sentido, sobre todo cuando existía un enorme flujo espontáneo que se agrupaba en los consulados buscando llegar a ella. No obstante el fracaso relativo de la política oficial, todavía en 1952 un acuerdo comercial con Italia volvía a anunciar el objetivo de 500.000 inmigrantes para los siguientes cinco años⁵⁸, sólo que la situación de la economía no era ya floreciente. Existía ahora control de cambios, moneda devaluada y restricciones a las remesas. Factores todos que contribuirían a que la inmigración italiana disminuyera drásticamente en esa década mientras crecía hacia Francia y otros destinos. Los inmigrantes que comenzarían a llegar en gran número no serían ya europeos sino otros en los que no se había pensado, y que ciertamente no estaban entre los deseables: los procedentes de países limítrofes.

y el documento “tres secret” de la Documentation Exterieur et Contre-Espionage, 19/3/1947, “Incident avec la Mission Argentine d’Immigration, en CAC, 770623-0071. Los argentinos parecen haberse basado en la negociación francesa precedente para el primer acuerdo de 1947.

⁵⁶ Con todo, aquí hablamos de migración dirigida por el estado y hay que recordar que hubo al margen una importante migración clandestina desde Italia. Un informe al Ministro de Trabajo y S.S. del 12/4/48, estimaba que mientras la ONI había introducido 114.000 extranjeros, 50.000 lo habían hecho clandestinamente, 20.000 eran trabajadores estacionales que junto a otros 10.000 habían sido contratados directamente por los empleadores. CAC, 770623-0144.

⁵⁷ M. I. BARBERO - C. CACOPARDO, “La inmigración europea en la segunda posguerra: viejos mitos y nuevas condiciones”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, n. 19, 1991, pp. 291-320.

⁵⁸ International Labour Office, *Analysis of the Immigration Laws and Regulations on Selected Countries*, v. II, Ginebra, ILO, 1954, p. 7.

Conclusiones

Las políticas argentinas, si miradas en el espejo francés, revelan la existencia de tradiciones nacionales ideológicas y administrativas de largo plazo en la operación del hecho migratorio. Pese a ello existe una cierta sincronía de los cambios en la percepción del problema y en el modo de tratarlo en el contexto internacional. Aunque las respuestas sean nacionales y los climas de opinión también, hay un aire de época en las políticas migratorias que sugiere intercambios entre naciones en el pensamiento demográfico y económico, y en menor grado en las ideas de las élites políticas. El estudio comparado sugiere además los límites de cualquier política migratoria. Argelinos en Francia y limítrofes en Argentina revelan la capacidad de las estrategias de los migrantes de construir sus itinerarios más allá de la voluntad de los estados. Previsiones de todo tipo se revelaron fallidas exhibiendo la complejidad y la dinámica temporal que posee el hecho migratorio. La incoherencia y las discontinuidades de las políticas migratorias exhiben, a su vez, la pluralidad de posiciones que siempre existe en toda nación, aún dentro de un mismo gobierno, sobre el modo de encarar el fenómeno.

RESUMEN

Las políticas migratorias de Francia y Argentina en el largo plazo

El propósito de este trabajo es analizar las políticas migratorias puestas en marcha en Francia y en la Argentina, en el período comprendido entre mediados del siglo XIX y mediados del XX. La comparación se estructura en torno a tres etapas diferentes: las cinco décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial, los años de entreguerras (1919-1939) y la inmediata segunda posguerra (1945-1950). El estudio se detiene en los objetivos, instrumentos y resultados de las políticas migratorias en cada una de las fases señaladas, con especial énfasis en la última. Se trata de ofrecer una reflexión acerca de los límites de las políticas en cuestión, sus incoherencias y discontinuidades en el largo plazo. El acento es puesto en las estrategias desplegadas por los migrantes, y en la complejidad e imprevisibilidad del hecho migratorio.

SUMMARY

Migration policies in France and Argentina in the long run

This paper compares migration policies enacted by France and Argentina from the mid nineteenth century to the mid twentieth century. Three different periods are considered for this purpose: the half-century preceding World War I, the interwar years 1919-1939, and the aftermath of World War II (1945-1950). The analysis of migration policies considers their purpose, the instruments to enact them and their results in each of the three periods, giving special attention to the last one, and discusses the limitations of these policies, as well as their inconsistencies and discontinuities in the long run. The migrants' strategies are stressed, as well as the complex and unforeseeable nature of migration.