

DOSCIENTOS AÑOS DE INMIGRACION EN ARGENTINA (1810-2010)

200 YEARS OF INMIGRATION IN ARGENTINA (1810-2010)

Por María Cristina Rodríguez de Taborda ^()*

Resumen: El estudio contiene referencias a normativa interna e internacional que ha regido el ingreso y residencia de extranjeros en Argentina desde 1810. Indica que la política migratoria reconoce su basamento en la Constitución Nacional, ha sido influenciada por acontecimientos internos y externos y variado según la orientación del pensamiento político-económico de cada época.

Palabras clave: Legislación - Tratados - Inmigración - Argentina.

Abstract: The study contains references to domestic and international regulations that have governed the entry and residence of foreigners in Argentina since 1810. It indicates that immigration policy recognizes its foundations in the National Constitution That has been influenced by internal and external events and was repeatedly modified following the orientation of the political-economic thought of each period.

Key words: Legislation - Treaties - Immigration - Argentina.

I. El mandato constitucional

La frase “*para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino*” acuñada en el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional constituye una invitación realizada en 1853 hacia quienes quisieran abandonar su patria y radicarse en nuestro país. Con el tiempo se convirtió en una realidad palpable en todas las regiones del territorio y, a partir de 1810, fue enriqueciendo y moldeando la estructura política, económica y social de la República Argentina.

Cada inmigrante trajo su cultura, su religión, sus ideas políticas y sus oficios. Las fronteras se abrieron y la palabra “colonización” adquirió otra significación, pues identificó una política gubernamental destinada a fomentar la llegada de extranjeros y “colonos” fue el calificativo dado a aquellos que se radicaron en pequeños asentamientos del interior del país. Es imposible citar a todos en este trabajo (1), pero no cabe duda que impactaron sobre el espacio y la cultura local. Algunas

^(*) Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Internacional Público y de la Integración y del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

(1) Muchos se convirtieron en ciudades: colonias San Pedro y Monte Grande (1825) en Buenos Aires, colonias Esperanza (1856) y San Carlos (1857) en Santa Fe, colonias San José (1857) y Villa Urquiza (1858) en Entre Ríos, colonias Sampacho (1875), Caroya (1876), Villa María (1876), Leones (1886), Juárez Celman (1887), Marcos Juárez (1889) en Córdoba, colonia Olavarría (1876) en Buenos Aires y colonia Resistencia (1878) en Chaco.

colonias fueron promovidas por el Estado a través de la entrega de tierras, soporte financiero, provisión de herramientas o pasajes subsidiados; otras, que tuvieron por origen las redes sociales en uno y otro lado del Atlántico, surgieron de manera espontánea.

Desarrollo y consolidación de las fronteras fue el motivo fundamental de la política seguida por los distintos gobiernos nacionales. Actividad productiva en vez de extractiva, enseñanza y formación de profesionales en distintas áreas fueron cubriendo los requerimientos del nuevo Estado.

Si bien desde muy temprano los primeros gobiernos patrios se ocuparon de la inmigración desde una perspectiva favorecedora de la misma, no puede ignorarse que parte de la legislación posteriormente adoptada tuvo un componente sociológico que varió a través del tiempo, alternándose períodos de apertura, de restricción o de nacionalismo exacerbado. Por esta razón creemos que, aunque algunos estudios busquen transmitir una parte sesgada de la historia, la normativa interna y los tratados celebrados sobre la temática constituyen fieles testimonios de las distintas orientaciones gubernamentales respecto al inmigrante y a la inmigración.

II. Legislación y acuerdos firmados entre 1810 y 1910

El primer acto gubernamental lo constituye un decreto promulgado por el Triunvirato el 4 de septiembre de 1812, que prometió protección a los inmigrantes, en particular a agricultores y a mineros, y declaró que la población es el principio de la industria y el fundamento de la felicidad de los Estados por lo que convenía incentivarla y proteger a individuos de todas las naciones que quisieran fijar su domicilio en el territorio (2). Es recién en 1825 cuando el gobierno de Buenos Aires acordó con la Casa Hullet y Cía. de Londres y con Juan Parish el arribo de colonos a San Pedro, Santa Catalina y a la Calera de Barquín y fue creada una Comisión de Inmigración. Al año siguiente comenzó a entregar tierras en el interior de esa provincia.

La clase política de la época no fue ajena al tratamiento del tema, pero sin duda ha sido Alberdi quien le dio un particular enfoque. En su célebre obra *“Organización de la Confederación Argentina”* asignó un valor trascendental a la promoción de la inmigración al punto de considerarla como una política de Estado, particularmente en el capítulo titulado *“Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la Confederación Argentina”*. Una de sus preocupaciones fue la condición de los extranjeros, por lo que llegó a criticar duramente algunas constituciones sudamericanas que los discriminaban en el goce de derechos y no promovían el progreso material e intelectual de su población. Incluso, sugirió que si se quería plantar y aclimatar la libertad inglesa, la cultura francesa y la laboriosidad de Europa y Estados Unidos debían traerse “pedazos vivos de ellas” en las costumbres de sus habitantes y radicarlas aquí (3) y aconsejó firmar tratados que asegurasen el derecho de propiedad, la libertad civil y la libre circulación (4) y permitir la libertad de cultos (5). El desafío propuesto por Alberdi recibió acogida en varias disposiciones de la Constitución Nacional de 1853, en particular en el artículo 25 que prescribe: “El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada al territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes”.

En el caso de la provincia de Córdoba la primera norma tendiente a fomentar la inmigración extranjera data de 1855. Mediante ella se autorizó al Poder Ejecutivo a celebrar contratos de colonización, garantizarlos en nombre de la provincia o solicitar que lo hiciera el gobierno federal si así lo pedían los colonizadores concesionarios.

(2) ALSINA, Juan: *La Inmigración Europea en la República Argentina*, Imprenta, calle México 1422, Buenos Aires, 1898, p. 15.

(3) ALBERDI, Juan Bautista: *Organización de la Confederación Argentina*. Tomo Primero. Nueva Edición Oficial corregida y aumentada por el autor, Besanzon, Imprenta de José Jacquin, 1858, p. 42.

(4) *Ibíd.*, p. 43.

(5) *Ibíd.*, p. 44.

Con relación a los tratados, sólo puede hablarse del suscrito en 1857 entre la Confederación Argentina y el Reino de las Dos Sicilias (*Convención sobre inmigración con su Majestad el Rey de las Dos Sicilias*) destinado a regular la inmigración de súbditos detenidos o condenados por delitos políticos y sus familias, los cuales serían instalados en la provincia de Entre Ríos en tierras fértiles y sobre las orillas de los ríos Paraná o Uruguay. Las disposiciones de este acuerdo son muy minuciosas: las colonias no debían pasar de mil personas, contarían con la asistencia de un sacerdote católico, un médico y un farmacéutico. Asimismo, como una suerte de capitulación temporal (6) sus integrantes estarían sometidos a la ley napolitana durante los primeros cinco años. También hubo convenios firmados con Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos de 1853, aunque no tuvieron como objeto principal impulsar la inmigración.

Como el censo realizado en 1860 demostró que el país contaba con más de un millón ochocientos mil habitantes y que, de esa cifra, sólo doscientos mil eran extranjeros, se autorizó al Poder Ejecutivo a comprar acciones del ferrocarril del Oeste y el 11 de octubre de 1862 fue dictada una ley facultándole a celebrar contratos sobre inmigración y a otorgar tierras fiscales a colonos, quienes alcanzarían la calidad de propietarios luego de dos años de haber cumplido las condiciones de radicación en el interior. Esta política es complementada por la ley de aduana de 1864 al permitirse la libre introducción de semillas destinadas a la agricultura, instrumentos científicos, máquinas para amalgamar metales, muebles y herramientas. Las provincias no se quedaron atrás y fueron dictando sus propias leyes. Por ejemplo, el 23 de septiembre de 1871 Córdoba sancionó una nueva *Ley de Colonización* y destinó doscientas leguas de tierra fiscal para radicar la inmigración espontánea (7). Pese a estos primeros avances la más importante regulación vendría con llamada *Ley Avellaneda* en 1876 (*Ley n° 817 - Ley de inmigración y colonización*), a punto tal que el Segundo Censo Nacional realizado en 1895 dio cuenta de la presencia de 1.004.527 extranjeros sobre una población total de 3.954.911 (8). De la misma forma que en años anteriores el ingreso de inmigrantes se produjo de manera espontánea y el reclutamiento no pasó por una decisiva actividad desarrollada por organismos públicos o empresas privadas argentinas.

Para esa época surgieron diversas corrientes de opinión y algunos destacados literatos cuestionaron el arribo masivo de extranjeros (9) como José Hernández, quien se mostró crítico de los privilegios que se les daba e instó a la constitución de similares colonias para los que denominaba “hijos del país” (10),

(6) Las capitulaciones constituyeron regímenes especiales impuestos por las potencias europeas en el Medio y Extremo Oriente, fueron previstos en tratados y que tenían por objeto sustraer a sus nacionales de la jurisdicción local, asegurarles la protección diplomática y la exención de impuestos.

(7) FERRERO, Roberto: *Colonización agraria en Córdoba*, Junta Provincial de Historia de Córdoba, Córdoba, 1978, p.52.

(8) ALSINA, Juan: Op. Cit., p. 9.

(9) Svampa pone el acento en el pensamiento de Ricardo Rojas, Manuel Gálvez y Leopoldo Lugones como escritores que propugnaron la recuperación de la identidad nacional amenazada por masas de inmigrantes que llegaban de ultramar (SVAMPA, Maristella: “Inmigración y nacionalidad: caso de la Argentina, 1880-1910”, en *Studi Emigrazione/Etudes Migrations*, XXX, 1993, n° 110). De la misma manera, Ingrid de Jong afirma: “Es quizás este debate el que opera de puente entre los planteamientos de los intelectuales de fines del XIX con los de la «generación nacionalista del Centenario», cuya producción intelectual toma como referencia la conmemoración del centenario de la revolución independentista. A lo largo de las dos décadas siguientes tendría lugar una compleja operación ideológica de disputa por el sentido de lo popular y nacional de las producciones literarias populares. Se inicia así un movimiento de opiniones que si bien hunde sus raíces en las problemáticas nacionalistas del siglo XIX, tendrá efectos hasta la década de 1930. En este sentido, fueron los intelectuales del ‘nacionalismo espiritualista’, una camada entre cuyos integrantes suele destacarse a Ricardo Rojas, Manuel Gálvez y Leopoldo Lugones, la que avanzará desde una mayor profesionalización del lugar del escritor sobre la construcción de un pasado nacional y la afirmación de los elementos de la esencia cultural” (DE JONG, Ingrid: “Entre Indios e inmigrantes: El pensamiento nacionalista y los precursores del folklore en la antropología argentina del cambio de siglo (XIX-XX)”, en *Revista de Indias*, vol. LXV, núm. 234, p. 412).

(10) HALPERIN DONGHI, Tulio: *Proyecto y construcción de una Nación (Argentina 1846-1880)*. Fundación Biblioteca Ayacucho, Venezuela, 1980, p. 407.

y Joaquín V. González al propugnar un nacionalismo cultural (11). Por su parte, siendo senador nacional en 1899 Miguel Cané presentó un proyecto legislativo que permitía la expulsión de extranjeros considerados indeseables y que fuera base de la “Ley de Residencia” adoptada en 1902 (ley n° 4144) (12), por lo que le correspondió defender arduamente su aplicación. Al respecto, sostuvo que la expulsión estaba consagrada por la teoría y por la práctica y que la investigación de los actos del Poder Ejecutivo vinculados a esta norma importaría una invasión de poderes “inquietante” debido a que los jueces carecen de flexibilidad en situaciones político-sociales que exigen rápida solución (13). La respuesta de la justicia demoró en llegar, pero en 1932 la CSJN señaló: “Que la observancia de la garantía de oír a la persona sujeta a un procedimiento de deportación constituye además del medio seguro de impedir la errónea aplicación de la ley n° 4144 la condición indispensable para determinar la competencia de la autoridad administrativa. En efecto, la susodicha ley sólo acuerda la facultad de expulsar a los extranjeros que perturben con su conducta el orden público o comprometan la seguridad nacional. La jurisdicción conferida al P.E. en esa ley sólo existe para tales casos. Si la persona sometida a la medida es un nacional o un extranjero con carta de ciudadanía el ejercicio del derecho de expulsión sería ilegal desde que la jurisdicción del P.E. no comprendería tales supuestos. Que, en cambio, si la persona sometida al procedimiento es realmente un extranjero pero que sostiene no haber perturbado el orden público o comprometido la seguridad nacional y a quien no se le ha dado oportunidad de defenderse o de levantar los cargos, aunque en tal caso el P.E. tuviese jurisdicción, la resolución así pronunciada desconocería la garantía del artículo referente a la inviolabilidad de la defensa en juicio y acarrearía también la intervención de los jueces para hacerla efectiva” (14).

En lo que hace a la materia internacional Argentina firmó un acuerdo con Japón en 1898 (*Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre la República Argentina y el Imperio del Japón*), el que si bien contiene cláusulas sobre libre circulación y residencia para los nacionales de ambos países no indica la voluntad de nuestro país de fomentar la inmigración nipona. Por otro lado, tratándose de países de acogida de extranjeros los países americanos buscaron asegurarles el goce de todos los derechos civiles y aprobaron la “*Convención relativa a los derechos de extranjería*” de 1902, pero, contentos de la práctica intervencionista de las potencias europeas a favor de sus nacionales, incluyeron una cláusula que les limitaba el derecho a solicitar la protección diplomática (artículo 3). Argentina fue uno de los quince firmantes.

III. Legislación y acuerdos firmados entre 1910 y 2010

El lema “*gobernar es poblar*” no incluyó a los pueblos indígenas, los que fueron quedando relegados en la organización del país, mientras que sobre ciertas razas o etnias recayó la imposibilidad de ingresar al territorio nacional. No obstante, puede afirmarse que dicha exclusión fue una constante en las legislaciones americanas hasta bien entrado el siglo XX: en 1890, Uruguay prohibió el ingreso de personas de raza caucásica, asiática y negra; en 1924 y 1937, Estados Unidos rechazó a caucásicos, amarillos (15) y gente de color; en 1936, México reguló la admisión de extranjeros según el grado de aceptación racial y cultural y Guatemala negó el ingreso a asiáticos y personas de

(11) Con motivo del Centenario, González publicó un ensayo en el suplemento del diario *La Nación* “*El juicio del siglo*” subtítulo “*Cien años de historia argentina*”.

(12) Se sostiene que dicha ley obedeció a los reclamos de oligarquías locales frente a las reivindicaciones sociales y económicas que realizaban los migrantes de origen europeo. MÁRMORA, Lelio: “Derechos humanos y políticas migratorias”, en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, vol/8, n° 2/3, agosto/diciembre 1990, p. 24.

(13) SOLARI, herminia: “El pensamiento de Miguel Cané en torno de la inmigración”, en *Anuario de Filología argentina y americana*, n° 18-19, año 2001-2002, p.77.

(14) CSJN - Autos *Simón Scheimberg y Enrique Corona Martínez s/ hábeas corpus en representación de treinta y tres extranjeros detenidos en el “Transporte Chaco” de la Armada Nacional*. Fallos 164:344.

(15) En el caso *Chae Chan Ping v. Estados Unidos* (1889) -sobre exclusión china- el máximo tribunal de ese país sostuvo que la exclusión de los extranjeros del territorio puede ser dispuesta por el gobierno sin posibilidad de discusión porque la jurisdicción sobre el territorio es una parte de su independencia.

raza negra; en 1938. Brasil se reservó el derecho de limitar o suspender la entrada de individuos de determinadas razas u orígenes y Bolivia no admitió chinos y negros (16).

Culminada la primera guerra mundial los países americanos se preocuparon por el arribo de nuevos contingentes de europeos y el trato a darles, llevándolos a suscribir la “*Convención sobre la condición de los extranjeros*” de La Habana en 1928. Resulta interesante mencionar que en su texto establecieron la obligación de recibir a aquellas personas que, expulsadas del extranjero, se dirigieran a su territorio (artículo 6).

En el interregno entre ambas conflagraciones mundiales nuestro país celebró acuerdos que se enmarcan en la llamada inmigración dirigida. Una característica prevaleciente en ellos es el interés del país de emigración por los derechos y facilidades que les otorgaría el Estado de acogida a sus nacionales, de manera que sus disposiciones abarcan varios aspectos. A modo de ejemplo puede citarse el acuerdo de 1937 con la Confederación Suiza (*Convención de inmigración y colonización*) cuyo objetivo fue el establecimiento de nacionales suizos para desarrollar la agricultura, la ganadería y la horticultura, que previó la creación de una comisión mixta encargada de verificar la documentación del inmigrante, salud, antecedentes de buena conducta, condiciones de transporte, instalación y aptitud de las tierras.

Otro tanto ocurrió con el “*Acuerdo de Inmigración entre la República Argentina y el Reino de Dinamarca*” de 1937 por el cual Argentina quedó obligada a informar al gobierno danés de las condiciones de receptibilidad y radicación que ofrecían las tierras disponibles y las facilidades que otorgaban las instituciones de colonización, bancarias y financieras existentes o proyectadas, regímenes de adquisición y explotación de tierras fiscales, mercado de trabajo, costo de la vida y vías de comunicación. Por su parte, el Reino de Dinamarca se comprometió a informar sobre la cantidad de personas que estuvieran interesadas en trasladarse a nuestro país para la realización de tareas agropecuarias y los medios para explotarlas. También fue creada una comisión mixta con idénticos fines que la establecida en el acuerdo con la Confederación Suiza. El convenio concluido con los Países Bajos de 1938 (*Convenio Argentino-Neerlandés sobre inmigración*) contiene un articulado muy similar al anterior.

Mientras la tensión en Europa anunciaba el estallido de una nueva guerra y el régimen nazi había comenzado la persecución de individuos de religión judía, nuestro país restringió indirectamente su ingreso con el dictado del Decreto 8970 de 1938. Aunque esta norma reprimía la entrada clandestina de refugiados en general, se ha afirmado que fue particularmente aplicada a los judíos del centro de Europa (17), inclusive a los que penetraban al país a través de Uruguay (18) y Brasil (19). Sin embargo, la legislación comparada aporta otros datos pues en ambos países también fueron rechazados y en el caso del primero sólo algunos se beneficiaron por los salvoconductos otorgados por sus agentes consulares en Europa (20). Inclusive, a tal actitud discriminatoria se sumaron México (21) y Cuba (22).

(16) MÁRMORA, Lelio: Op. Cit., p. 26.

(17) En la circular nº 11 de 1938, firmada por el canciller argentino José María Cantilo el 12 de julio de 1938, se empleó la frase “indeseable y expulsado” por cualquier motivo. Como revestía el carácter de reservada, fue celosamente archivada y recién se la derogó en 2005.

(18) MÁRMORA, Lelio: Op. Cit., p. 54.

(19) En 1934 fue enmendada la constitución brasileña estableciéndose cuotas de inmigración y límites a la concentración de extranjeros en cualquier punto del territorio, profundizándose las restricciones —particularmente a judíos— a partir de la circular secreta nº 1127 de 7 de junio de 1937.

(20) FACAL SANTIAGO, Silvia: “Mecanismos que posibilitaron la llegada de refugiados judíos alemanes a Uruguay entre los años 1933 y 1941”, en *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, v. 44, p. 281-308, 2007.

(21) Circular confidencial nº 157 de abril de 1934 que requería a los agentes consulares indagarán sobre el país de “origen, raza, sub-raza y su religión” y prohibía el ingreso de cualquier persona “si se descubre que es de origen judío”. A aquellos que poseían visas y permisos se les impedía descender de los barcos en los que arribaban al país.

(22) El régimen cubano de Batista impidió el descenso de refugiados judío-alemanes de los buques St. Louis, Flandre, Orinoco y Orduña en 1939.

Esta práctica aparecía como opuesta a la normativa americana sobre asilo (23), pero lo cierto es que las convenciones vigentes únicamente cubrían los casos de persecución política. Por otro lado, la posición de algunos países latinoamericanos se endureció cada vez más y en 1939 pasaron a una política selectiva generalizada. Tan es así, que los ministros de hacienda de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay aprobaron la “*Declaración sobre Inmigración*” cuya intención fue fiscalizar el ingreso de extranjeros, considerando “indeseable a aquél que no sea física y moralmente sano” conforme a las respectivas legislaciones nacionales e instauraron un sistema de visado. Esta manifestación contrastaba con lo manifestado por delegados argentinos enviados a las conferencias de Ginebra y Evian de 1938 a favor de receptor refugiados europeos (24). Tal dicotomía en el pensamiento político se trasladó a los debates del Congreso Nacional, claramente polarizados entre la apertura y el cierre parcial de las fronteras. Finalmente la idea de adoptar una posición restrictiva triunfó, fue creado un Consejo de Inmigración en 1943 y aprobada la “Ley de bases acerca de la inmigración y colonización” en 1947. Paralelamente, los Puntos VI y VII del “*Acta de Chapultepec*” adoptada por los países americanos en 1945 obligaba a Argentina perseguir criminales de guerra e interditar el ingreso de agentes de los países del Eje y sus aliados (25); en tanto que en el Punto XLIII, relativo a la inmigración de postguerra, recomendaba a los gobiernos de las repúblicas americanas que adoptasen medidas para impedir, de acuerdo con sus disposiciones locales y bajo garantía de derecho, la radicación en sus respectivos territorios de individuos o grupos de individuos capaces de constituir un peligro para su independencia, integridad e instituciones republicanas.

El nombramiento de antropólogos en la Dirección Nacional de Inmigraciones le dio otro giro a la política migratoria, a punto tal que el gobierno dirigió su mirada hacia la Europa latina en la creencia que los nacionales de Italia y España podían integrarse más fácilmente a la población (26). Por esta razón, en 1947 Argentina vuelve a negociar el ingreso de inmigrantes italianos, tal como se desprende de la parte preambular del “*Acuerdo entre la Argentina e Italia en materia de emigración*” que expresa la intención de restablecer la corriente migratoria. Italia asume la obligación de permitir la libre emigración a nuestro país de trabajadores, artesanos y técnicos de cualquier oficio y profesión de acuerdo a las necesidades y circunstancias de ambos países, mientras que Argentina a otorgarles iguales derechos que a sus nacionales, garantizarles que no serían explotados, que la delegación argentina de inmigración en Europa tendría su sede en Roma y estaría encargada de aceptar o rechazar a los postulantes (27). Según este tratado los inmigrantes perdían la calidad de tales, sus derechos y beneficios, si antes de los dos años abandonaban la tarea para la cual habían

(23) Convención sobre asilo diplomático de 1928 y Convención sobre asilo político de 1933.

(24) Ese mismo año se reunió la “VIII Conferencia Panamericana” en Lima para tratar la problemática de los refugiados europeos, la que encargó a Argentina la preparación de un proyecto sobre el tema. La tarea, que recayó en el Instituto Argentino de Derecho Internacional, culminó con una propuesta contraria a la entrada de aquellos la que felizmente no fue considerada por todos los países latinoamericanos.

(25) Argentina no asistió a la “Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz” celebrada entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, pero se adhirió un mes más tarde.

(26) Resulta interesante el trabajo de Leonardo Senkman en el que menciona la influencia durante este período de ideas sociales y étnicas del nacionalismo integrista de los años 30 y principios del 40 y cita la creación de una Oficina Etnográfica en el ámbito de la Dirección General de Migraciones (SENKMAN, Leonardo: “Etnicidad e inmigración durante el primer peronismo”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Tel Aviv University, vol. 3, n° 2, Julio-Diciembre 2001). Los datos histórico- políticos de este estudio son similares a los vertidos en la reciente investigación realizada por Carolina BIENART titulada *¿Buenos o útiles?: la política inmigratoria del peronismo*. Colección La Argentina Plural, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2007.

(27) Un anexo sanitario, elaborado meses más tarde, dispone que serían considerados aptos “todos aquellos aspirantes a emigrar, de sana y robusta constitución, exentos de enfermedades infectocontagiosas, enfermedades transmisibles, afecciones neuropsíquicas, defectos o imperfecciones, en grado tal que alteren esencialmente su capacidad actual o futura”. Inclusive los servicios médicos italianos que seleccionaban a los emigrantes debían asegurarse que no superaran determinada edad (por ejemplo, no podían superar los 40 años si eran hombres casados, 35 hombres solteros y 30 mujeres solteras) salvo que fueran parientes de ciudadanos argentinos o de residentes italianos en Argentina.

sido aceptados. Un Protocolo adicional de 1949 previó que el gobierno italiano participaría técnica y financieramente del plan del gobierno nacional en lo que hacía a la ubicación de los colonos. Más adelante, el Protocolo firmado en 1957 (*Protocolo sobre emigración*) les garantizó las mismas condiciones laborales, seguro y previsión social y autorizó hasta cierto monto envíos de dinero a los familiares que permanecían en Italia. Otro acuerdo de la misma fecha estuvo destinado a facilitar la inmigración de familias italianas calificadas como “auténticas agricultoras”.

Con España fue celebrado el “*Convenio sobre Migración*” de 1948, por el que la inmigración fue clasificada de la siguiente manera: “Carta de llamada” por parte de nacionales o residentes en el país que los contratasen, “Contratada” por parte de organismos públicos argentinos y “Colonizadora e industrial colectiva” para radicarse en el medio rural por convenio con organismos públicos para la primera, y equipos completos de ingenieros, técnicos y obreros contratados por el gobierno o empresas particulares para la segunda. También previó el ingreso de profesionales con títulos universitarios y se les garantizaron similares derechos a los estipulados en los acuerdos suscriptos con Italia. Un Protocolo adicional les dispensó de cumplir con el servicio militar en caso de optar por hacerlo en Argentina.

Como resultado de la instalación de una misión de la Organización Internacional de Refugiados (OIR) en Buenos Aires y la asistencia de la Cruz Roja Internacional a miles de refugiados provenientes de Europa del Este la política selectiva tuvo sus excepciones (28). No obstante, es imposible hablar de inmigración por su característica de partida forzosa y la temporalidad del permiso de estadía. Más adelante, a la presencia de refugiados se añadieron los problemas económico-sociales, para lo cual consideraron necesario reducir población en Europa. A tal efecto, en 1951 fue creado el Comité Intergubernamental de las Migraciones Europeas constituido por países de emigración, de inmigración y con aquellos interesados en participar en forma activa. Argentina se adhirió junto con otros países latinoamericanos. Es así que luego de la “*Conferencia para la emigración europea*”, reunida en Venecia durante 1953 para colaborar con los refugiados europeos, el Comité aprobó un plan tendiente a trasladar cerca de cien mil migrantes hacia países de ultramar y en 1954 auspició la migración de técnicos y agricultores italianos, austriacos y griegos hacia Argentina y Brasil (29).

El último tratado sobre inmigración fue negociado con Japón y data de 1961. Denominado “*Acuerdo de migración entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de Japón*” tuvo por objeto el ingreso de individuos calificados, inversiones de técnicas y equipos industriales necesarios para el desarrollo económico, de tal manera que en el artículo II se los denominó “inmigrantes organizados”. El gobierno japonés realizaría la preselección y el argentino la selección definitiva. Teniendo en cuenta las diferencias culturales el acuerdo previó que antes y durante el viaje recibieran una preparación elemental en cuanto al idioma, la historia, la geografía y las condiciones sociales en general.

Durante la denominada “guerra fría” la práctica seguida por las llamadas democracias occidentales evidenció que las creencias políticas fueran determinantes para la concesión del asilo, para la expulsión de extranjeros o un impedimento para ingresar. Así, el Decreto 4418 de 1965 prohibió el ingreso de quienes registraran antecedentes que comprometiesen la seguridad nacional o el orden público, mientras que la ley 17.401 de 1967 —que tipificó los delitos de actividad comunista— estableció como pena accesoria para los extranjeros la expulsión del país al término de la condena, mientras que para los naturalizados la pérdida de la ciudadanía y la expulsión luego de cumplida la condena.

Las restricciones fueron acentuándose y se ampliaron a cuestiones religiosas y étnicas. Por ejemplo, en 1976 el Decreto 1876 interdictó la actividad de la comunidad religiosa Testigos de Je-

(28) En 1949 un decreto asegura la amnistía para todos aquellos que hubiesen ingresado clandestinamente hasta el 1° de octubre de 1949.

(29) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO: *Las migraciones internacionales (1945-1957)*. Ginebra 1959. Extracto: pp. 327-337 (disponible en: www.ilo.org/public/libdoc/ILO_Chronology/ILO-SRNS54_span_327-337.pdf)

hová, fundamento que permitió a la Dirección de Migraciones comenzar negar el ingreso a sus miembros (30); en 1977 el Decreto 3938 se enroló en un prejuicio latinoamericano y buscó la homogeneidad étnica de la población, ya que dio prioridad a inmigrantes europeos. Dentro de este último mismo contexto fue adoptada la “Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración” de 1981 (ley n° 22439) al establecer: “*El Poder Ejecutivo, de acuerdo a las necesidades poblacionales de la República, promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permiten una adecuada integración en la sociedad argentina*” (artículo 2) (31). Con el retorno a la democracia la política migratoria no varió, sino que la Resolución n° 2478 dictada por la Dirección Nacional de Migraciones en 1987 garantizó la entrada y permanencia de determinados extranjeros, entre ellos los que revistieran un especial interés para el país por su talentos o circunstancias personales (inciso f) (32). Bajo la Resolución 700 de 1988 del mismo organismo gubernamental los extranjeros de origen europeo fueron incluidos en esta categoría. Esta legislación no es fiel reflejo del pensamiento arraigado en la totalidad de la sociedad argentina ni tampoco constituye un rasgo ausente en otros países y continentes. Valga traer a colación el informe de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas -elaborado en 1995- que señala que la negación de las diferencias culturales conlleva a que ellas sean absolutas y las barreras impermeables a cualquier cambio o interacción entre comunidades humanas, en la búsqueda mítica de homogeneidad y pureza de la población de un Estado, anteponiéndose a la igual dignidad de cultura el concepto de identidad nacional (33).

El panorama comienza a cambiar para los nacionales de Bolivia y Perú a fines de 1999 al facilitárseles el ingreso y permanencia como trabajadores, para luego ampliarse en 2002 para todos los ciudadanos y en cualquier categoría migratoria a los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Empero, es recién en 2004 cuando se procede a derogar la legislación que estaba vigente desde 1981 pues, con la aprobación de la ley 25.871, la política migratoria adopta un tinte acorde con los tratados sobre derechos humanos.

Este nuevo enfoque aparece expresamente en la redacción del artículo 2 cuando prescribe que “*el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad*” y en los objetivos de la política migratoria enumerados en el artículo 3, entre otros: fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes; contribuir al logro de las políticas demográficas que establezca el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país; contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país: garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar; promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes; asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos

(30) En 1979 la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió favorablemente el reingreso de un residente extranjero que practicaba ese culto a quien, en aplicación del Decreto 1876/76 la Dirección Nacional de Migraciones, se le había negado. CSJN, “*Carrizo Coito, Sergio c/ Dirección Nacional de Migraciones*, Fallos 302:604.

(31) Pérez Vichich sostiene: “Con el poder institucionalizado de las FFAA controlando el Estado, es posible rastrear en esta doctrina (Doctrina de la Seguridad Nacional) los orígenes y justificación de la ley 22.439, así como también en el plan económico que la complementa. Un antecedente inmediato de esta ley es el Decreto 3938 de 1977. Este instrumento hacía referencia a ambas cuestiones -homogeneidad étnica y prejuicio latinoamericano- en su fundamentación”. PÉREZ VICHICH, NORA: “Las políticas migratorias en la legislación argentina...Y para todos los hombres del mundo”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 3, diciembre 1988, n° 10, p. 454.

(32) Por medio de la Resolución 2479 de 1987 la Dirección Nacional de Migraciones suspendió *sin die* el otorgamiento de permisos de ingreso y/o radicaciones y/o visaciones, en cualquiera de sus categorías, a los extranjeros de origen taiwanés.

(33) Documento de Asamblea General de las Naciones Unidas 50/476 de 25 de septiembre de 1995.

de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes.

Como los convenios internacionales a los que hace alusión esta ley comprenden tanto los multilaterales como los bilaterales, generales y particulares, a continuación son citados los instrumentos más relevantes: “Convención sobre condición de los extranjeros” de 1934, “Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena” de 1949; “Convención relativa al estatuto de los refugiados” de 1950; “Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos” de 1966; “Convención Americana sobre Derechos Humanos” de 1969; “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y Protocolo adicional de 1967; “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial” de 1967; “Convención sobre los Derechos del Niño” de 1989; “Convención Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familiares” de 1990; “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres” de 1994 y la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y su “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire” de 2000.

IV. Reflexión final

Tras este brevísimo y fugaz análisis de doscientos años de historia inmigratoria en Argentina podemos concluir afirmando que estuvo teñida de mitos y teorías de distinta índole. Las fronteras no fueron permeables ni tampoco se cerraron por completo y los factores políticos y económicos internos e externos influenciaron en la variada legislación adoptada y en los instrumentos internacionales suscriptos. Ello, porque la migración suele ser un fenómeno social dinámico y los Estados y la comunidad internacional van adecuándose a las distintas situaciones que se presentan.

