

Pacecca, María Inés. Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970. Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2001. Disponible en la World Wide Web:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/pacecca.pdf>



RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS
DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

Título del proyecto:

***MIGRANTES DE ULTRAMAR, MIGRANTES LIMÍTROFES.
POLÍTICAS MIGRATORIAS Y PROCESOS CLASIFICATORIOS. ARGENTINA, 1945-1970.***

María Inés PACECCA
Lic. en Ciencias Antropológicas
IDES
Buenos Aires, Argentina.

***“CULTURAS E IDENTIDADES EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”***

Programa de becas CLACSO-Asdi para investigadores senior y jóvenes
de América Latina y el Caribe 2000-2002

A la manera del bricoleur, este trabajo recoge –sin duda con ligereza- tópicos dispersas en variadas tradiciones disciplinares (las políticas migratorias, las relaciones entre nativos y extranjeros, los conjuntos de derechos positivos, los procesos de etnicización) con el vasto objetivo de reflexionar acerca de los procesos clasificatorios. El lenguaje, los sistemas de parentesco, los mitos, el inconciente, e incluso las taxonomías de colores (y la lista podría continuar) han nutrido el corpus teórico relativo a los principios y los mecanismos clasificatorios, corroborando, como sostuviera Lévi-Strauss, que “toda clasificación es superior al caos” (1964;33) y que “la clasificación, aunque sea heteróclita y arbitraria, salvaguarda la riqueza y la diversidad del inventario (y) facilita la constitución de una memoria” (1964;34). Así, la clasificación –cualquiera sea su principio, cualquiera sea el nivel en que ordene- es el anteojo inevitable, imprescindible y a menudo invisible en el vínculo con el mundo.

En el abordaje que de la naturaleza –o de “lo real”- hace el bricoleur, los elementos que recoge y conserva, que analiza y ordena, no son elementos puros ni dan lugar a una matriz exhaustiva. Son más bien elementos constituidos en y decantados de otros procesos clasificatorios, que conservan con mayor o menor nitidez las marcas de sus orígenes y de sus usos. El esfuerzo y el desafío del bricoleur (y en este aspecto se asemeja al artista pop) radican en poder armar una serie, aunque sea endeble e inconclusa, a partir de elementos o piezas claramente pertenecientes a otras series, a otras tradiciones, a otras clasificaciones. Sin embargo, no se busca una serie de contiguidades azarosas, sino una serie donde la yuxtaposición de aquellas piezas traídas de colecciones distintas permita destacar ángulos menores u olvidados, a la vez que reexaminar las lógicas de las series de origen. De maneras sin duda diferentes pero igualmente gráficas, Antonio Berni y Andy Warhol ilustran esta práctica del bricoleur. En este sentido, y visto a través de sus (eclécticos) productos, estos bricoleurs que se esmeran por armar una nueva serie ponen en evidencia la *historicidad* de las colecciones: la alevosa hibridez de su propia serie desnaturaliza la “naturalidad” de las series anteriores y obliga a pensar acerca de los mecanismos que opacaron su historicidad.

En este caso, ampararse en la metáfora del bricoleur en lo que respecta a herramientas y metodologías es también un medio para alertar acerca de la precariedad de la serie que este trabajo propone. A grandes rasgos, se trata de mirar, a la luz de la perspectiva antropológica relativa a los procesos de clasificación social y de constitución de identidades/eticidades, la participación de un Estado nacional (el argentino) en los diversos procesos clasificatorios que encuadraron las relaciones entre *nativos* y *extranjeros*. Esto implica analizar el corpus normativo destinado a regular la presencia de extranjeros en el territorio nacional, las políticas de inmigración y los movimientos migratorios, pero no desde una perspectiva que apunte a registrar consistencias o contradicciones, flujos y reflujos, sino más bien indagando en las diversas maneras en que dicho corpus resultó co-constitutivo de procesos y matrices clasificatorias. Las variaciones y las tensiones en los casilleros “disponibles” para los extranjeros permiten pensar la conexión entre normativa y procesos de etnicización en los Estados nacionales.

La perspectiva que orienta esta revisión de las políticas migratorias argentinas puede perfilarse a través de las siguientes preguntas: ¿es posible pensar en la regulación del acceso a los derechos (civiles, sociales, económicos y políticos) como un proceso uno de cuyos *efectos* sea la delimitación de grupos poblacionales “marcados”? Esta “marcación” de grupos, según su acceso diferencial a ciertos conjuntos de derechos, y resultante del accionar del Estado nacional, ¿puede promover o reforzar la etnicización de los mismos, y el que resulten tratados como si fueran grupos étnicos en sentido clásico? ¿Es posible pensar en el corpus normativo dirigido a los extranjeros como productor de taxones clasificatorios que, mediante la regulación de su acceso a los derechos, re-etnicizan –a menudo en otros términos- a los sujetos que caben en dichas categorías?

Sin duda, el proceso de regulación del acceso a los derechos¹ en los Estados nacionales puede pensarse como anclado en y evidenciando la fuerza de las matrices clasificatorias previas. Un ejemplo sencillo: a las mujeres y a los extranjeros se les niegan los derechos políticos porque clasifican como carentes de aquellos atributos considerados imprescindibles para el goce de esos derechos: las mujeres, en virtud de su género carecen de racionalidad; los extranjeros, en virtud de su nacionalidad carecen de patriotismo.

¹ Al hablar de “regulación al acceso de los derechos” no estoy desconociendo las luchas políticas en torno a los derechos. Enfatizando la idea de regulación, mi intención es hacer hincapié en el proceso de generalización *regulada* de los derechos: del varón blanco adulto y propietario a otras categorías sociales.

Por lo general, la exclusión de los derechos políticos suele constituirse en caso paradigmático, ya que pocas cosas parecieran ser tan estrechas como los parámetros de legitimidad para el ingreso a la *polis*². Este pequeño ejemplo propone una conexión –bastante opacada cuando se trata de analizar las políticas de los Estados nacionales- entre matrices clasificatorias y derechos positivos. Si bien no deja de ser interesante plantear la conexión entre procesos clasificatorios y acceso a derechos como círculos concéntricos (la clasificación social como el núcleo duro de la tipificación del sujeto legítimo de derecho; cfr. Pacecca 2001), es posible hacer un intento por plantear la vinculación en términos de feedback, y pensar en los conjuntos de derechos positivos con los cuales los Estados nacionales delimitan distintas categorías de ciudadanos como elementos fuertes que rebasan el marco de los sujetos individuales para los que fueron pensados³ para convertirse en calificadores y clasificadores de colectivos⁴ que resultan etnicizados.

Operadores clasificatorios: totem y ley

Axel Lázari (1997 y 2000) discute el concepto de etnicización/Nacionalización para aludir a un modo de hegemonía que permita reflexionar sobre las relaciones de dominación en los Estados nacionales

“prestando atención al papel que cumplen sus agencias gubernamentales al especificar y regular la emergencia de diferencias étnicas y de otros tipos (regionales, raciales, populares, de género, etc.) en el ámbito de las identidades genéricas (nación, ciudadanía). En este sentido, las categorizaciones étnico-estigmatizante incitadas pautan tentativamente a los agentes que llegan a portarlas accesos subordinados tanto al mercado económico como a las esferas política y cultural de un estado-nación” (1997; 131).

Con esta noción de “eticización” quisiera hacer referencia, además, a cierto proceso de otorgación de significado, que, realizado desde una posición hegemónica (en este caso la del Estado nacional a través de sus agencias gubernamentales) construye aquello que percibe como diferencias/desigualdades en *indicadores de identidades (qua étnicas)* a las que se les atribuyen las capacidades explicativas y predictivas (respecto al comportamiento de los sujetos que las portan) que desde una perspectiva esencialista le fueran atribuidas en buena medida a las identidades étnicas “clásicas”. Un ejemplo extremo de este proceso de “eticización” podría ser la postulación que hace Oscar Lewis (1966) de una “cultura de la pobreza”, donde pobreza casi pareciera ser un lugar geográfico –comparable a las Islas Trobriand- cuyos nativos detentan una cultura (étnica) específica resultante del cruce de una serie de variables que Lewis analiza. Si bien es indudable que estos procesos de etnicización son parte de procesos clasificatorios más vastos, son a su vez correlativos a efectos de dominación que deben obligatoriamente analizarse en relación a las disputas por el acceso a derechos.

Sin duda, esta idea de etnicización, con su énfasis en la *imposición* de una identidad estructurada como si fuera “étnica” (de una alter-atribución desligada de una auto-atribución colectiva preexistente) lleva necesariamente a considerar la relación entre “clasificación” y “realidad”; entre “mapa” y “territorio”. Lévi-Strauss afirma que toda clasificación, así como las operaciones que la subyacen, es una “puesta en estructura” (1964:28) que introduce orden en el universo. Sin embargo, “*el principio de una clasificación no se postula jamás: sólo la indagación etnográfica, es decir, la experiencia, puede descubrirlo a posteriori*” (id. p.92, itálicas en el original). Esto significa: *a)* que el universo puede “ordenarse” de muchas maneras, y que cada clasificación propone/postula un ordenamiento posible; *b)* que el principio rector de la clasificación no está en el universo, en “lo real”. Es decir que la clasificación (o el mapa) no recoge ni refleja un ordenamiento que es natural o intrínseco del territorio. Dicho en otros términos, no es

² En verdad, la figura del ciudadano, así como su expansión, es indicativa de “la existencia de una frontera identitaria y de un sistema de privilegios (...). Si se quiere ser preciso cuando se habla de ciudadanía, más que buscar una definición mágica simplemente hay que agregar adjetivos” (Andrenacci 1997:116).

³ Recordemos que para los Estados modernos el sujeto individual, y no la comunidad o cualquier otro colectivo, es la figura princeps de los derechos.

⁴ Es decir que si bien los derechos de los Estados nacionales modernos están escritos para y se inscriben en sujetos individuales, de todos modos se conforma un colectivo post-factum: el colectivo de todos quienes detentan esos derechos, aún cuando, supuestamente, sólo tengan eso en común. A diferencia de lo que ocurre con los derechos comunitarios, el individuo no es primero parte del colectivo (que es el depositario de los derechos) y sólo en tanto que tal accede a los derechos de los que goza el colectivo.

imprescindible que los grupos existan *an sich* (en el territorio) para ser constituidos como tales en la clasificación (en el mapa)⁵.

Siguiendo a Lévi-Strauss, las dificultades en relación a la comprensión del totemismo ilustran este punto. El totem no rememora una relación arcaica y “verdadera” entre los grupos humanos y las especies animales, sino que postula/propone una homología entre dos series diferentes, que a grandes rasgos pueden resumirse como la serie de la naturaleza (representada por las especies animales) y la serie de la cultura (representada por los clanes). Y esta homología no resulta de equivalencias entre los elementos denotativos de una y otra serie (los animales; las personas) sino que la homología atañe a las separaciones diferenciales. Los elementos de una serie se relacionan entre sí de manera homóloga a como lo hacen – también entre sí- los elementos de la otra serie. El operador totémico, entonces, conecta dos series distintas, compuestas por elementos distintos (que conservan todas sus diferencias), pero postulando una homología entre ellas, homología que es, por supuesto, una hipótesis, un efecto de la clasificación. De este modo, el operador totémico evidencia tanto la *arbitrariedad* como la *sistematicidad* de la clasificación, y evidencia que el principio clasificatorio no está en la naturaleza ni en aquello que se clasifica. Por eso, Lévi-Strauss ironiza que, así como hay cosas que son “buenas para comer”, el totemismo es “bueno para pensar”; y agregaríamos que una de las tópicos en torno a las cuales alimenta el pensamiento es la historicidad de las clasificaciones, como procesos y como matrices, o más precisamente: como matrices en permanente proceso.

Desde una perspectiva que aspira a historizar los procesos clasificatorios, Comaroff y Comaroff (1992) revisan ciertas tópicos de la etnicidad con la finalidad de explorar algunas cuestiones analíticas fundamentales en torno a los signos y las prácticas de la desigualdad. Así, sostienen que mientras

“el totemismo surge cuando se establecen relaciones simétricas entre grupos sociales estructuralmente similares –que pueden o no integrarse en una única comunidad política- la etnicidad tiene sus orígenes en la incorporación asimétrica dentro de una misma economía política de grupos estructuralmente disímiles” (p. 50, mi traducción).

Argumentan que la etnicidad es una de las maneras de *representar, en el ámbito de la cultura, la división social del trabajo*, y que estas representaciones distan de ser arbitrarias:

“puesto que aprehenden y racionalizan la desigual distribución de poder material, social y político en virtud de la membrecía grupal, deben, por definición, adscribir las desigualdades a la naturaleza intrínseca de los grupos involucrados. (...) Cuando las clases subalternas están compuestas por personas de diversos orígenes, la sustancia de sus identidades, tales como son concebidas tanto desde adentro como desde afuera, es inevitablemente un bricolage que se configura en los mismos procesos históricos que en los que se conforma su subordinación” (p.56, mi traducción).

Resumiendo, este trabajo aborda ciertas tópicos del corpus normativo destinado a regular la presencia de extranjeros en Argentina desde una perspectiva que permita pensarlo como un elemento que se constituye en –a la vez que constituye- un proceso clasificatorio precario, inconcluyente y fuertemente tensionado (una matriz en proceso). Muy laxamente, se trata de pensar un corpus normativo en términos de una suerte de operador totémico que, mediante la regulación del acceso a derechos, conecta dos series *sociales*. ¿Cuáles son las series que conecta este operador? Una sería, a grandes rasgos, la serie “política” que habla de la capacidad de los sujetos o de los grupos (clanes, castas, etc.) de convertirse en enunciadores legítimos de lo social; la otra sería, también a grandes rasgos, la serie de la “producción”, entendida en el sentido amplio de medios y relaciones de producción. Estas dos series –que en las sociedades llamadas primitivas son reguladas por el parentesco⁶- en sus diversas formulaciones (superestructura y estructura; Estado y sociedad civil; organización política y organización económica) conforman los polos entre los que se despliegan los conjuntos de derechos positivos, que pueden pensarse como uno de los parámetros de ordenamiento, calificación y clasificación de los sujetos en los Estados nacionales. La vertiente que este trabajo intenta explorar es que esta clasificación de los sujetos en función de sus derechos no termina allí, sino que los agrupamientos que produce tienden a estructurarse y ser leídos como si fueran étnicos,

⁵ Sin duda, uno de los efectos fundamentales de la violencia simbólica que despliegan los Estados nacionales (independientemente de los permanentes cuestionamientos que pueda recibir el monopolio con aspiraciones a legítimo de esta violencia) es, como dice Bourdieu, la “imposición de una visión de las divisiones” que resulta de un trabajo político en sentido amplio (1993:132).

⁶ Recordemos que uno de los elementos del totemismo que más contribuyó a su mistificación fue el hecho de que expresara las relaciones entre las dos series en términos de parentesco ficticio, en términos de “falsa” relación de descendencia entre totem y clan: el animal totémico como progenitor ancestral del clan.

promoviendo una re-etnicización de los sujetos y una reconfiguración, en el lenguaje de los derechos, de una estructura de divisiones quasi-étnicas.

Extranjeros y Estado

Ahora bien, esta revisión deja sin responder al menos dos preguntas muy concretas y que atañen directamente a este trabajo, a saber: ¿por qué los extranjeros? ¿Por qué las políticas migratorias?

Muy apretadamente, los extranjeros, por su sola condición de tales (definida por la pertenencia a otra comunidad política, ya sea en virtud de la residencia o del nacimiento) siempre fueron un motivo de reflexión y de preocupación para los Estados nacionales. Los dispositivos de control que todas las agencias de dominación ejercieron/ejercen sobre ellos se fundamentaron en el presupuesto –indiscutido y generalizado– de la *no naturalidad* de su vínculo con la comunidad en la que son extranjeros, por oposición a la *naturalidad* del vínculo que con ella tienen los naturales o nativos. Esta no naturalidad que los vuelve extranjeros, diferentes y sospechosos, justifica el control y la vigilancia en todas sus diversas formas, y en grado cualitativamente distinto que para los nativos. Sin embargo, la misma otredad que los separa del nosotros constituyéndolos además como desiguales en sus derechos (en sentido amplio) los convierte en una suerte de objeto para la reflexión, en un “problema teórico” con movilidad propia, en una variable independiente en una sociedad entendida en términos primordialmente mecánicos y como ilusorio laboratorio donde son posibles el ensayo, el experimento y la manipulación. Para las agencias regulatorias –aunque no sólo para ellas– la condición de extranjero tiende a dominar cualquier otro atributo tanto de la persona como del colectivo, y permite unificarlos y aglutinarlos de un modo que suscita mayores escándalos cuando se aplica a los nativos.

La otredad casi absoluta del extranjero, anclada y objetivada en la evidencia de su no naturalidad, es un poderoso pero vacío campo de fuerza cuyos contenidos varían: de Prometeo a amenaza al bien público, pasando por calificaciones comparativamente más anodinas, pero siempre trazadas a esa esencia que es otra, a esa naturaleza que es otra, a esa nacionalidad que es otra. Es decir que, desde el punto de vista de lo que podría llamarse la argumentación de las agencias estatales, para calificar al extranjero siempre está disponible un dato “real y objetivo”, que se encuentra en el orden de la naturaleza de las cosas y no en la ficción de las clasificaciones, en la dureza del territorio y no en la volatilidad del mapa. Desde la perspectiva que orienta este trabajo, la otredad del extranjero aparece como un recipiente natural, como una forma que no precisa demasiada argumentación. Entonces, lo que se discute son los contenidos de ese recipiente: el extranjero es como es (diferente) justamente *porque* es extranjero; pero *¿cómo* es el extranjero? Este *cómo* es el espacio en el que se postulan y se ponen a prueba adjetivos (civilizador, peligroso, bárbaro) cuya capacidad descriptiva está fuertemente adherida al sustantivo extranjero. El poder hegemónico y de imposición clasificatoria que detenta el Estado nación se despliega en ese arco que va de la certeza de que los grupos poseen efectivamente una “naturaleza intrínseca” (Cfr. Comaroff y Comaroff, supra) a la *indeterminabilidad* igualmente intrínseca de cómo es esa naturaleza. La agencia hegemónica *dice* cómo es esa naturaleza intrínseca y cuáles son sus indicadores, y en virtud de ello clasifica a los extranjeros en relación con los nativos.

¿Por qué la normativa migratoria? La normativa migratoria argentina puede pensarse como un corpus que regula el acceso a derechos de los extranjeros a través de las categorías de residencia que establece. Esto, que es lo que hace prácticamente toda normativa migratoria, puede resumirse como un intento por tipificar la legitimidad y los alcances del vínculo no natural que se establece entre el extranjero y la sociedad de destino. Puesto que los grandes movimientos migratorios entre estados nacionales soberanos se iniciaron en el siglo XIX, en estrecha conexión con cambios radicales en los mercados mundiales, una de las preocupaciones principales de las normativas nacionales radicó en especificar a qué recursos de la comunidad de destino podían tener acceso los extranjeros, y el trabajo es, en este contexto, tanto un recurso como un derecho. Lo interesante del caso argentino –y que seguramente se aplica a otros casos– es que el país fue lugar de destino de dos grandes flujos migratorios (los migrantes de ultramar y los migrantes limítrofes) que recibieron tratamiento divergente por parte de las agencias estatales, especialmente en lo concerniente al trabajo como recurso y como derecho, y cuya trayectoria y legitimidad como grupo no sólo fue diversa, sino que además estas diferencias obligan a pensar acerca de la manera en que la normativa fue correlativa a los procesos de etnicización, racialización y estigmatización.

El foco principal de esta investigación se centra en el análisis de la normativa migratoria argentina del período comprendido entre 1945 y 1970 con la finalidad de enfocar dicho corpus normativo desde una perspectiva que permita pensarlo en relación al cambio en la composición de los flujos migratorios. En términos muy sintéticos –que luego ampliaré– el período de referencia está signado por el intento de recuperar los ingresos de ultramar cuyo cese se perfila como irreversible, así como por la indiscutible continuidad de los ingresos de los inmigrantes limítrofes. Es decir que se trata de un período en el cual cambia definitivamente la composición de los flujos, al tiempo que, desde el punto de vista de la normativa conviven –conflictivamente, por cierto– criterios amplios con criterios restrictivos; ensayos de inmigración planificada con promoción de la inmigración espontánea; carriles a largo y corto plazo operando simultánea y contradictoriamente.

A los efectos de contextualizar el período que se analiza en este trabajo, es preciso revisar muy brevemente algunas cuestiones que hacen a las características de los flujos migratorios y de la normativa que reguló su ingreso.

Entre 1890 y 1914 aproximadamente, se afincaron en la Argentina casi dos millones y medio de extranjeros que modificaron radicalmente las características económicas, sociales, políticas y demográficas del país. Entre 1869 y 1914 los extranjeros pasaron de 210.000 a 2.300.000, en tanto que 1895 representaban al 25% de la población (INDEC 1996 y 1997). En lo que respecta a sus nacionalidades, españoles e italianos dan cuenta de más del 70% de estos inmigrantes. Los que llegaron fueron predominantemente hombres jóvenes –artesanos, jornaleros, obreros no calificados o campesinos– que se instalaron en las provincias más ligadas a la explotación agropecuaria (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe). Estos inmigrantes de ultramar fueron los ingresantes principales hasta 1914, pero no fueron los únicos. Como herencia de mercados regionales forjados durante la época colonial, la movilidad poblacional entre las distintas naciones en que finalmente cristalizaron los virreinos no fue pequeña. La migración desde los países limítrofes (Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay) constituyó un flujo más reducido, de crecimiento lento pero sostenido y que, a diferencia de la inmigración de ultramar, no tiene interrupciones. A pesar de su crecimiento en términos absolutos, su peso relativo sobre el total de la población nunca superó el 3%, en tanto que su incidencia sobre el total de extranjeros varía en función de los volúmenes de ultramar. Así, disminuyen del 19% en 1869 al 8,6% en 1914, para luego aumentar su participación constantemente, debido a tres factores combinados: su propio crecimiento en términos absolutos; la interrupción de los flujos de ultramar; y la mortalidad de las antiguas cohortes europeas. Para 1991, la mitad del millón seiscientosmil extranjeros que reside en el país proviene de los países limítrofes.

Si bien el flujo de inmigrantes limítrofes nunca se interrumpió, sus características se fueron modificando a lo largo de los años, principalmente en tres aspectos: el patrón de ingreso y asentamiento en territorio argentino; la composición por sexos; y, en menor medida, la composición por nacionalidades. Hasta la década de 1960 el principal foco de atracción para los migrantes limítrofes eran las economías regionales, parcialmente desprovistas de mano de obra debido a los procesos de migración interna hacia las grandes ciudades. Estas economías regionales, de base predominantemente agrícola en el noreste, el noroeste y Cuyo, y de base ganadera en el sur, debían resolver demandas estacionalizadas de mano de obra para levantar las cosechas (zafra, yerba mate, vid, aceituna) o para la esquila de ovejas en la Patagonia. Por proximidad –ya que se trata de provincias fronterizas– estas actividades rurales transitorias convocaron mano de obra de sus países limítrofes: bolivianos en las provincias del noroeste, paraguayos en las del noreste y litoral, chilenos en el sur⁷. Entonces, en términos generales, el ingreso de buena parte de los migrantes limítrofes estaba caracterizado por la estacionalidad y la pendularidad entre su lugar de origen y un destino en Argentina. Sin embargo, a partir de la década de 1960, el Área Metropolitana de Buenos Aires⁸ comienza a adquirir cada vez más importancia como destino, y especialmente para las mujeres. A medida que los destinos rurales “perdieron” parte de sus migrantes a favor de los destinos urbanos (donde, en principio, la demanda de trabajo está desestacionalizada), la migración tendió a volverse más prolongada, e incluso definitiva. Con la inserción laboral en el área de servicios o manufactura mano de obra intensiva, todas las nacionalidades –aunque no todas en la misma medida– fueron aumentando su concentración en el AMBA (Marshall y Orlansky 1982 y 1983).

⁷ La inmigración uruguaya históricamente se concentró en Buenos Aires, y fue mayoritariamente urbana, en tanto que la brasileña fue siempre de muy escaso volumen.

⁸ El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) está conformada por la Capital Federal y 19 partidos del Conurbano Bonaerense. Según el censo poblacional de 1991, concentra el 30% de los habitantes de la república.

En lo que respecta a la normativa migratoria, la pieza fundacional fue la Ley 817 de Inmigración y Colonización, sancionada en 1876 y más conocida como Ley Avellaneda por el presidente bajo cuyo mandato se impulsara. Esta ley se hizo eco de las orientaciones establecidas en la Constitución Nacional de 1853, cuyo artículo 25 comprometía al gobierno federal “a fomentar la inmigración europea”, en tanto que el artículo 20 establecía los derechos de los extranjeros en el territorio de la nación: gozarán de todos los derechos civiles de los ciudadanos, podrán ejercer su industria, comercio o profesión, poseer bienes raíces, ejercer libremente su culto, etc.

La ley 817 definió como inmigrante a

“todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor menor de sesenta años que llegue al país para establecerse pagando pasaje de segunda o tercera clase o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las Provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y colonización”.

Declararse inmigrante conllevaba ventajas tales como ser alojado y mantenido a expensas de la Nación durante períodos que variaban entre 5 y 10 días, ser trasladado gratuitamente al sitio donde deseara fijar su residencia, introducir utensilios y herramientas libre de impuestos, y otras ventajas. Para ordenar la gestión migratoria, esta ley creó una Oficina de Población (actual Dirección Nacional de Migraciones), dependiente del Ministerio del Interior y autoridad de aplicación de la ley, con delegaciones en el interior del país y en el extranjero. Entre otras cosas, esta Oficina difundía las ventajas de la Argentina entre los potenciales migrantes, financiaba pasajes y mantenía el Hotel de Inmigrantes. De esta oficina dependían a su vez Oficinas de Trabajo en distintas localidades del interior del país, cuya finalidad era facilitar la colocación laboral de los inmigrantes y vigilar a sus empleadores en lo atinente a las condiciones de trabajo y al pago de los salarios pactados.

Debe tenerse en cuenta que esta ley fue fruto de un largo debate social y político que excedía lo estrictamente migratorio. A fines del siglo XIX la “cuestión migratoria” estaba tramada en una discusión más amplia cuyo eje central era la búsqueda de mecanismos e instrumentos (en el sentido más intervencionista) que aceleraran el progreso económico y social y promovieran el tránsito de la barbarie a la civilización. El pasaje de la barbarie a la civilización, corporizada esta última en el crecimiento económico y posicionamiento en el mercado mundial, y en un orden republicano para una población mayoritariamente blanca y culta, implicaba la discusión e implementación de políticas a mediano y largo plazo que tendiesen a los fines propuestos. La política migratoria fue una de las más importantes, no sólo por sus efectos (la radicación de 2,5 millones de extranjeros en un cuarto de siglo) sino también por cómo fueron pensados esos inmigrantes. Sin entrar en demasiados detalles, tanto para la generación del 37 como para la generación del 80 (delegados locales de la misión civilizatoria del hombre blanco) el desafío era germinar una nación moderna –léase civilizada- en el desierto cultural y geográfico argentino. Y en esta tarea, el papel destinado a los extranjeros no era menor: inmigración, colonización y civilización iban de la mano. Se esperaba que los inmigrantes europeos –puesto que en ellos se pensaba, con prioridad en los ingleses, suizos, franceses y alemanes- colonizaran el campo, intensificaran la producción y contribuyeran al aumento de los saldos exportables; que estabilizaran políticamente la campaña mediante la presencia de población sin lealtades facciosas (esto pensado en relación al caudillismo); y que mediante el trasvasamiento racial garantizase la difusión de la civilización. Puesto que para el pensamiento evolucionista decimonónico *raza* y *cultura* formaban una amalgama indisoluble, las virtudes civilizatorias eran parte de la dotación genética de los pueblos, y la manera más segura de garantizar la implantación de los “hábitos de orden, disciplina e industria” que reclamaba Alberdi era mediante la radicación en el país de quienes los poseen por naturaleza: los inmigrantes europeos.

Acorde con estas expectativas –los migrantes europeos como modernos Prometeos que encenderían la llama del progreso- la ley Avellaneda promovió un marco verdaderamente amplio y garantista, que sólo excluía a los extranjeros de los derechos políticos en tanto y en cuanto no se nacionalizasen. Esta perspectiva, sumada a la asistencia y las facilidades disponibles para los extranjeros despertó resistencias reiteradamente expresadas durante el debate de la ley y que giraban en torno a la idea en que en Argentina era mejor ser extranjero que nacional. Sin embargo, esta suerte de idilio y de “cita a ciegas” que con la inmigración europea tenían los sectores hegemónicos comenzó a resquebrajarse en los últimos años del siglo XIX. La ruptura adquirió forma manifiesta a principios del siglo XX con la sanción de las leyes de Residencia (1902) y de Defensa Social (1910), explícitamente apuntadas a expulsar y prohibir la entrada de todo un grupo de extranjeros –vastamente definidos como “peligrosos para el bien público”- cuya *naturaleza intrínseca* estaba marcada por el virus del anarquismo. Desde el punto de vista de los derechos, debe señalarse que el aspecto más escandaloso de la Ley de Residencia (derogada recién en 1958) fue el crear una jurisdicción especial para los extranjeros, jurisdicción que además era coto

exclusivo del Poder Ejecutivo, convertido en policía, fiscal y juez del extranjero. Como preguntara el Diputado Gouchon en la sesión de la Cámara de Diputados del 22 de noviembre de 1902:

“¿No hay acaso en nuestra legislación penas establecidas para los que perturban el orden público? ¿Por qué se va a establecer la desigualdad entre el habitante argentino y el extranjero? ¿Por qué el habitante argentino que perturba el orden público ha de tener la garantía de la justicia y no ha de tenerla el habitante extranjero?”

Así como estas leyes implicaron retoques a la ley Avellaneda (que fue sustituida recién en 1981 por la ley 22.349, surgida de la última dictadura militar), durante el transcurso del siglo XX una gran cantidad de decretos del Poder Ejecutivo la fue modificando. Estos decretos (que si a ellos se suman las Resoluciones de la Dirección de Migraciones superan tranquilamente los doscientos) apuntaron tanto a cuestiones pequeñas y coyunturales tales como los valores de las multas, la documentación probatoria, las excepciones en los permisos de desembarco para personas comprendidas en las inhabilitaciones de la ley (tales como las mujeres solas o los enfermos de tracoma) como a decisiones de fondo tales como amnistías, reglamentos migratorios que modifican criterios de ingreso y residencia, y cambios en las estructuras e incumbencias administrativas.

Un análisis amplio de la normativa migratoria argentina permite identificar tres aspectos que dominan la gran cantidad y variedad de cuestiones abordadas (Cfr. Pacecca 2000). En primer lugar, la normativa migratoria deja de expresarse en forma de leyes con trámite parlamentario regular para conformarse como un corpus asistemático y fragmentario dominado por los decretos del Poder Ejecutivo. Tan es así que la última ley que legisla directamente sobre el ingreso y permanencia de extranjeros es la Ley de Defensa Social (7902) de 1910⁹. En segundo lugar, este pasaje de leyes a decretos no sólo es paralelo a una política migratoria crecientemente restrictiva¹⁰ -aún cuando conviva con ocasionales amnistías-, sino que además los decretos cada vez delegan mayor poder de policía en las instancias administrativas. El tercer aspecto es la notoria carencia de una legislación comprensiva que tome en cuenta las características de la migración limítrofe. Así como la ley Avellaneda “imaginó” un prototipo de inmigrante y se propuso atraerlo y retenerlo, la normativa que afecta a los migrantes limítrofes (que son los ingresantes principales a partir de 1950) se fue construyendo a partir de sucesiones de decretos que legislaban para la coyuntura. Si bien en buena parte de esta normativa los migrantes limítrofes rara vez aparecen mencionados explícitamente, muchos de los cambios que introducidos se relacionan con el patrón de ingreso por tierra, más difícil de controlar que el ingreso por vía marítima. En consecuencia, uno de los efectos principales fue que el control tendió a focalizarse en el control de la *permanencia* y en restricciones a las condiciones de residencia y trabajo legal.

En síntesis, la perspectiva garantista y legitimadora de los extranjeros que inspiró a la Ley Avellaneda fue desmoronándose lentamente, y puede sospecharse que este desmoronamiento no fue ajeno a los procesos de reclasificación de los extranjeros. Recordemos que esta ley fue pensada y discutida en relación a una imagen fantasmática, a un extranjero que hacia 1876 era una silueta cuya nitidez era más un efecto óptico -casi diríase una “ilusión óptima”- que un atributo propio. El desmoronamiento de este encuadre garantista fue sin duda lento, y se lo reconoce sobre todo por sus frutos: el extranjero como una figura cuyos derechos resultan cada vez más recortados vía figuras de residencia que vuelven ilegal su permanencia y su trabajo.

1945-1970: Volúmenes y flujos

Desde el punto de vista de la composición y el volumen de los flujos migratorios, el período en cuestión se caracteriza por la relativa estabilidad de la cantidad de extranjeros, su disminución sostenida como porcentaje de la población total, y el incremento de la participación de los migrantes limítrofes sobre el total de extranjeros, paralelo a su estabilidad sobre la población total (alrededor del 2%). Los *Cuadros 1, 2 y 3* muestran las características de esta evolución. Entre 1947 y 1960 la cantidad de extranjeros aumenta

⁹ Tres leyes escapan a esta generalidad: la Ley 14.345, de 1954, que aprueba la constitución de un Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas; la Ley 14.392 -Ley General de Colonización, también de 1954- y que hace referencia a inmigrantes agricultores; y la ley 14.445, de 1958, que deroga la ley de Residencia de Extranjeros de 1902 y deja sin efecto los decretos de expulsión que fueran dictados en su marco.

¹⁰ Las restricciones en cuanto al ingreso de extranjeros son una tendencia mundial, independientemente de que sea el Poder Ejecutivo o el Parlamento quienes tomen las medidas.

levemente; y este aumento que se debe a dos causas combinadas: un muy leve incremento de extranjeros no limítrofes (unas 15.000 personas), y un gran salto en el crecimiento de limítrofes (unas 150.000 personas). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el leve incremento en valores absolutos de extranjeros no limítrofes oculta la sobremortalidad de las cohortes previas que representadas en los grandes volúmenes del censo de 1914, es decir que la magnitud real de este incremento está opacada por un reemplazo generacional. El *Cuadro 4*, que muestra la evolución por nacionalidades, sirve para completar esta información. En lo que respecta a los limítrofes, se observa que, con la excepción de los uruguayos, todas las nacionalidades incrementan su volumen, inclusive muy fuertemente (chilenos, bolivianos y paraguayos), y si bien modifican sustancialmente su participación dentro del total de extranjeros (del 13% en 1947 al 24% en 1970), apenas varía su participación dentro de la población total: del 2% al 2,3%. En cuanto a los no limítrofes, sólo los italianos evidencian un aumento de unas 100.000 personas entre 1947 y 1960. Es decir que sólo en este caso los ingresos de posguerra lograron revertir la mortalidad de cohortes anteriores y dejar un saldo positivo.

En su conjunto, estas cifras demuestran que, si bien entre 1947 y 1960 hay un pequeño incremento en los extranjeros no limítrofes, este incremento es, a la luz del censo de 1970, una excepción aislada debida tanto a la emigración europea de posguerra con los esfuerzos argentinos por atraerla. Claramente, la contribución al volumen total de extranjeros (que no deja de descender) está dada por la inmigración proveniente de países limítrofes. En 1991, de 1.600.000 extranjeros, 817.000 son limítrofes. Es decir que, a partir de 1950 aproximadamente, la no interrupción del ingreso de extranjeros limítrofes es una tendencia tan clara como la desaceleración de los flujos de ultramar.

Cuadro 1. Población total según origen (en valores absolutos)

	1947	1960	1970
Total	15.893.827	20.010.539	23.390.050
Extranjeros	2.435.927	2.604.447	2.210.400
No limítrofes	2.122.663	2.137.187	1.676.550
Limítrofes	313.264	467.260	533.850

Fuente: INDEC, 1996. Serie Análisis demográfico.
La población no nativa de la Argentina. 1869-1991.

Cuadro 2. Población total según origen (en porcentajes)

	1947	1960	1970
Población Total	15.893.827	20.010.539	23.390.050
	100%	100%	100%
Extranjeros	15.3%	13.0%	9.5%
No limítrofes	13.3%	10.7%	7.2%
Limítrofes	2.0%	2.3%	2.3%

Fuente: INDEC, 1996. Serie Análisis demográfico.
La población no nativa de la Argentina. 1869-1991.

Cuadro 3. Población no nativa según país de nacimiento (en porcentajes)

	1947	1960	1970
Total de extranjeros	2.435.927	2.604.447	2.210.400
	100%	100%	100%
No limítrofes	87,1%	82,0%	75,8%
Limítrofes	12,9%	18,0%	24,2%

Fuente: INDEC, 1996. Serie Análisis demográfico. *La población no nativa de la Argentina. 1869-1991.*

Cuadro 4. Composición de la población no nativa por nacionalidades (valores absolutos)

País de nacimiento	1947	1960	1970
Total	2.435.927	2.604.447	2.210.400
Limítrofe	313.264	467.260	533.850
Bolivia	47.774	89.155	92.300
Brasil	47.039	48.737	45.100
Chile	51.563	118.165	133.150
Paraguay	93.248	155.269	212.200
Uruguay	73.640	55.934	51.100
No limítrofe	2.122.663	2.137.187	1.677.693
España	749.392	715.685	514.500
Italia	786.207	878.298	637.050
Otros países	584.622	570.374	526.075

Fuente: Censos Nacionales de Población (1947 y 1960), INDEC (1997). *La migración internacional en la Argentina: características e impacto. Serie Estudios, N° 29.*

En síntesis, las cifras de los sucesivos censos evidencian sin lugar a dudas que, desde mediados del siglo XX, Argentina dejó de ser lugar de destino de migraciones *inter-continetales* para recoger buena parte de la migración *intra-continental*.

Tres tópicos de la cuestión migratoria

En lo que respecta a las políticas y a la normativa migratoria del período comprendido entre 1945 y 1970, puede decirse que, al igual que las cifras censales, presentan oscilaciones hasta que finalmente pareciera perfilar una tendencia. Este período está recorrido por distintas administraciones: cuatro de ellas resultantes de elecciones (los dos gobiernos de Perón entre 1946 y 1955; Frondizi entre 1958 y 1962; e Illia entre 1963 y 1966; los dos últimos electos con proscripción del peronismo), dos de golpes de estado (Aramburu entre 1955 y 1958; Onganía entre 1966 y 1969) y el breve interinato de Guido entre la caída de Frondizi y la asunción de Illia. Si bien el signo y los proyectos nacionales de estas administraciones reconocen fortísimas diferencias, estas divergencias no parecieran trasladarse sistemáticamente al campo de las políticas y de la normativa migratoria. Esto no significa que las distintas administraciones no tuvieran su “marca de agua”, pero en todo caso las líneas de fuerza que a lo largo de todas ellas dominaron el campo de la “cuestión migratoria” fueron lo suficientemente estables –o fueron consideradas lo suficientemente estables- como para que ninguna de ellas promoviera orientaciones claramente refundacionales.

Sin duda, un signo de las administraciones surgidas de elecciones son las amnistías que regularizan la situación de aquellos residentes extranjeros que por diversos motivos no cumplen con la ley migratoria. La primera amnistía la da Perón en 1949, la segunda la firma Frondizi en 1958 y la tercera Illia en 1964. Mientras que la primera fue para todos los extranjeros, las demás fueron sólo para extranjeros limítrofes.

Desde el punto de vista de la tramitación, las tres fueron por decretos del Poder Ejecutivo, al igual que prácticamente todo el resto de la normativa. De las tres leyes con trámite parlamentario regular posteriores a 1910 que involucran a extranjeros, dos se discuten y se sancionan en 1954: la ley 14.345, que aprueba la creación del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), y la general de colonización (14.392). La tercera ley es de 1958, y deroga la ley de Residencia de 1902. Si bien más adelante analizaré estas discusiones con mayor detenimiento, es interesante señalar cómo las únicas discusiones parlamentarias giran sobre las mismas tópicas del siglo anterior.

A grandes rasgos, es posible identificar tres tópicos principales en la discusión acerca de la política y la normativa migratoria¹¹: la inmigración espontánea vs. la inmigración protegida; los criterios de selectividad; la relación entre población y desarrollo. De estas tópicas, la última es sin duda la fundante, y es difícil sostener que, a mediados del siglo XX, esta relación haya dejado de pensarse en los mismos términos mecánicos que cien años antes. En el caso argentino, el núcleo duro de esta relación sigue siendo la lucha entre el “espíritu hispano-indígena” y la “civilización de la raza blanca”. Esta relación antagónica entre dos polos conserva su vigencia, si bien la idea de “civilización” y de “raza blanca” ya no resultan ni tan delimitadas ni tan transparentes como lo fueran hacia 1850. La relación entre población y desarrollo se plantea casi como una secuencia inevitable: a más y mejor población (donde “mejor” se define en términos raciales), mayor desarrollo. Si bien nadie discute que las políticas de población, migración y colonización se despliegan entre ambos términos, pareciera ser igualmente evidente que dichas políticas no harían más seleccionar la “mejor” población, catalizando, ordenando y acompañando un proceso que, en última instancia, está regido por la mano invisible de las leyes de una suerte de genética biológica y social. La vigencia de esta perspectiva, fundante del garantismo de la ley Avellaneda, demuestra su vigencia hacia 1950 de dos maneras: por un lado, con el reflatamiento de las políticas de colonización, destinadas exclusivamente a colonos europeos; por otro lado, con la sistemática exclusión de las políticas de fondo de cualquier referencia a extranjeros no-europeos¹², y por extensión, de los inmigrantes limítrofes.

Los términos en que se discutirán estas tres tópicas –así como las terribles tensiones que laten en ellas– aparecen sintetizados en una discusión parlamentaria de 1939, que si bien es previa al recorte temporal analizado en este trabajo, muestra además posiciones duramente enfrentadas¹³. El 1º de junio de 1939, diputados de la oposición solicitan la interpelación de los ministros de Agricultura y de Relaciones Exteriores y Culto para que informen acerca de la política migratoria del Poder Ejecutivo y acerca del criterio del P.E. en relación a reformas a la legislación vigente. Este pedido de interpelación estaba fundado en un decreto del 28 de julio de 1938 exigiendo un permiso previo de inmigración que implica la intervención de los cónsules, supuestamente para hacer frente a un cambio en el perfil de los potenciales migrantes, ya para esa fecha comenzaron a ser muchos quienes abandonaban Europa por motivos políticos y raciales. La vigencia de este decreto virtualmente cerró las fronteras, ya que el otorgamiento

¹¹ Esta distinción entre política migratoria y normativa migratoria apunta a separar a ambas para destacar sus tensiones. Si bien es indiscutible que toda política, para ser realmente tal, debe plasmarse en normativa acorde, no toda normativa puede identificarse como un elemento consistente dentro de una política explícita. En el caso del corpus migratorio esto es especialmente notorio, ya que buena parte de los decretos y resoluciones abordan e intentan resolver cuestiones coyunturales, a veces sin discutir las implicancias que esas decisiones tienen en relación a una política de fondo, y otras veces en directa inconsistencia con lo que puede considerarse la política explícita. Estas tensiones, contradicciones e inconsistencias son parte de todos los corpus normativos, y reflejan capacidades políticas y primacía de intereses sectoriales diversos a la hora de priorizar entre estructura y coyuntura. Este trabajo hace hincapié en esta distinción ya que, desde la perspectiva teórica propuesta, es en este abanico donde es posible explorar la relación entre normativa y procesos clasificatorios.

¹² La excepción son casos aislados relativos a la radicación y nacionalización de ciudadanos japoneses (sospechosos durante la Segunda Guerra) y ex – residentes del Congo belga, pero no de origen africano, sino belga.

¹³ Las posiciones duramente enfrentadas en cuanto a las políticas migratorias son casi la regla en todos los debates parlamentarios. Sin entrar en estrechas camisas de derecha o de izquierda –que por otra parte no dan lugar a correlaciones claras– los polos del debate tienden a discutir cuán legítimos son los principios en que se basan las políticas de puertas abiertas vs. cuán legítimos son los principios en virtud de los cuales se excluye en el caso de políticas restricciónistas. Por supuesto, todas las argumentaciones, ya sean a favor o en contra, combinan y ponderan criterios economicistas relativos principalmente a los mercados de trabajo, con criterios etnicizantes relativos a la “defensa de la salud física y moral del pueblo y a fin de evitar una influencia perjudicial en la economía y en el medio social argentinos” (Ministro Padilla, en la interpelación parlamentaria del 9 y 10 de agosto de 1939).

de los permisos de ingreso devino resorte de un Comité Consultivo (creado por el mismo decreto) “que ha anulado prácticamente a la Dirección de Inmigración” (Diario de Sesiones, 9 y 10 de agosto de 1939).

Los argumentos de los ministros, defendiendo el carácter restrictivo del decreto y minimizando la importancia del Comité Consultivo en la toma de decisiones, vuelven sobre la relación entre población y desarrollo, y el impacto que esos extranjeros —o más bien su falta de selección— tendrían en esa planificación del desarrollo. Aún cuando se trate de una cita extensa, las siguientes intervenciones de los ministros sintetizan los criterios y las finalidades de la selección a que apunta el decreto cuestionado:

Ministro de Agricultura (Padilla): (La selección tiene como finalidad) “la defensa de la salud física y moral del pueblo a fin de evitar una influencia perjudicial en la economía y en el medio social argentinos. (...) Las cantidades de inmigrantes absorbibles (varían) según sean las condiciones económicas internas, de forma que no se perjudique a los trabajadores de país. (...) Que (los inmigrantes) no sean vencidos que busquen asilo de sus fracasos, sino hombres que por propia determinación procuren orientación a sus actividades”.

Ministro de Relaciones Exteriores y Culto (Cantilo): “No hay régimen inmigratorio posible, no se puede resolver, ni siquiera estudiar este problema, si antes el país no se da un plan de colonización que le permita atraer en forma metódica la inmigración seleccionada que el país necesita. La ley de 1876 es inaplicable por anticuada y se puede decir que ha sido prácticamente substituída por sus propias reglamentaciones. Mientras no se de al problema de la colonización la solución de fondo que reclama, sólo se puede operar con procedimientos provisionales y de emergencia, no para atraer al inmigrante sino para evitar su admisión desordenada en momentos en que una población fugitiva rompe sus vallas en Europa y se echa poco menos que a ciegas sobre los países llamados de inmigración (...) Según observación personal del Cónsul General, esta inmigración en su mayor parte se compone de universitarios y artesanos o gentes sin oficio, faltando el elemento agricultor, único deseable para nuestro país¹⁴. (...) La corriente humana que bajo el ambiente hostil de ciertos países de Europa busca una salida desesperada hacia los países libres de América no es una corriente emigratoria en el sentido económico de la palabra. El inmigrante es aquel que abandona por su propia voluntad su país de origen con un plan económico para ser cumplido en el país de elección. Pero el indeseable, el expulsado, el refugiado político, el refugiado racial que huye de Alemania, de Austria, de Italia, de España, no es un inmigrante. De sus aptitudes, recursos, posibilidades de adaptación, nada sabemos, o, mejor dicho, sabemos lo contrario, sabemos que ese arraigo impuesto por la fuerza de la adversidad es difícil, si no imposible, porque ese inmigrante viene al país sin libertad, sin medios. Será un error aplicar a esa corriente humana el criterio a la vez generoso y utilitario que hemos aplicado hasta hace muy poco tiempo en el país, abierto de par en par a los hombres venidos de todos los ámbitos del mundo. Crearíamos núcleos de desasimilados, crearíamos entre nosotros el grave problema de las minorías”.

Por la oposición, el Diputado Anastasi argumentó lapidariamente sobre dos ejes: por un lado, el hecho de que “en el fondo de toda esta legislación —vergonzantemente, porque no se atreva a salir a luz— está el prejuicio racial”; y por el otro, citando a Cárcano, que “todos los proyectos de ley presentados hasta ahora al Congreso reformando la actual ley de inmigración son simples proyectos de policía de extranjeros”. Asimismo, y con una claridad reveladora, los diputados denuncian los efectos de clandestinidad, ilegalidad e ilegitimidad de una normativa pensada desde el prejuicio racial (oculto) y con finalidades policiales.

Los argumentos de los ministros combinan cuestiones económicas y raciales. Es interesante cómo ya no alcanza con ser blanco y europeo, y cómo la otredad de estos extranjeros —blancos y europeos, pero no deseables, más aún si se trata de universitarios— se convierte en una amenaza a la nacionalidad (esencialista y étnica) comparable a la amenaza política de los anarquistas casi cuarenta años antes. Es decir que el extranjero sigue siendo como es *porque* es extranjero, pero en esta oportunidad las dimensiones de esa otredad se redefinen, y aquello que los hacía deseados, civilizadores, asimilables, está ahora fuera de ellos en virtud de una constelación de prejuicios que combinan lo racial fundado en lo

¹⁴ La ley 817 define como inmigrante a “todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor”.

religioso –ya que la exclusión apunta fundamentalmente a los judíos- con una considerable cuota de sospecha política, ya que otros excluidos fueron miles de españoles republicanos que se dirigieron a México.

El rechazo de estos extranjeros, que sin dudas hubieran ingresado al país sin problemas en 1890, no puede pensarse fuera de las “enseñanzas” o las “secuelas” de la ley de Residencia. A diferencia de 1876, donde la inmigración también estaba pensada en términos de selección, pero de selección positiva, hacia 1900 ya estaba claro que, contrabandeado en el equipaje de los inmigrantes había otras cosas –tales como ideologías- que no habían sido tomadas en consideración en las provisiones iniciales. La ley Avellaneda les “pide” a los inmigrantes que tengan ciertas aptitudes (sobre todo civilizatorias) y les impide la entrada si poseen ciertas inhabilitaciones (físicas, etarias, criminales, e incluso morales; pero nada habla de las políticas) que además son “portadas” por sujetos individuales y se constatan caso por caso. Es decir que las prohibiciones e inhabilitaciones no remiten a colectivos tales como “los anarquistas”, “los judíos”, “los republicanos”. En este sentido, la Ley de Residencia no solo reafirmó y fortaleció la capacidad del Estado para seleccionar a los extranjeros (en algo que no deja de ser una forma de eugenesia, impensable para la propia población nativa, o en todo caso aplicable en las minúsculas pero escandalosas dosis que son los destierros) sino que sobre todo avaló el hecho de que esa exclusión puede ampararse en *cualquier* fundamentación (económica, política, racial) más o menos explícitamente formulada en términos de salvaguarda del “bien público” y en relación a la naturalidad de los procesos sociales.

En verdad, estos casos de expulsión y exclusión pueden mirarse como instancias de la relación entre población y desarrollo en las que la primera variable va evidenciando las “partes” que la componen, visibles a través de los indicadores en que se justifica la exclusión. En este sentido, el rechazo a los “refugiados raciales” del debate de 1939 trabaja sobre una cuerda donde las características étnicas, políticas y económicas de los extranjeros los vuelven intrínsecamente “inasimilables”. Puesto que ni la naturalidad ni la direccionalidad de la relación entre población y desarrollo no son cuestionadas, ante la evidencia de que no toda población “desarrolla”, sino sólo cepas muy selectas, el espacio de las políticas se estrecha y se centra en la identificación (tan vana como ilusoria) de esa cepa que es la de la habichuela mágica. En 1870, los potenciales migrantes europeos eran esa cepa –y los derechos de ingreso, permanencia, residencia, trabajo, tránsito, de libertad religiosa, etc., que les fueron acordados en virtud de esa clasificación no demostraron tanto que efectivamente esos migrantes tuvieran esas maravillosas aptitudes sino que es justamente el otorgamiento de derechos lo que convierte a las habichuelas en mágicas.

Es decir que lo que primero fue argumentado de los anarquistas a principios del siglo XX fue luego dicho de los “refugiados políticos y raciales” inmediatamente antes de la Segunda Guerra Mundial –no así a su fin (cfr. Jmelnizky y Galante 1998)- y fue luego dicho más silenciosamente (en considerandos de decretos ya que no en discusiones parlamentarias) y actuado decididamente en relación con la inmigración limítrofe.

La voluntad planificadora

En los Estados nacionales la relación entre población y desarrollo tuvo a la inmigración como ámbito de intervención en corto plazo (y la población nativa, de crecimiento más lento, en el largo plazo) y, por lo menos en Argentina, es notable la voluntad planificadora y ordenadora de las políticas pensadas en el marco de esta relación. Si bien es cierto que esta voluntad explícitamente planificadora no es el rasgo dominante de la normativa migratoria argentina (y las afirmaciones tanto de ministros como diputados en 1939 lo dicen sin tapujos), esto no debe impedir la identificación de aquellos momentos en que hubo, si no refundaciones, sí por lo menos reinauguraciones en la regulación del ingreso y permanencia de extranjeros.

Durante el primer gobierno peronista, entre enero y julio de 1949 se suceden una serie de medidas (todas ellas mediante decretos del Poder Ejecutivo) que combinan la reorganización administrativa con ajustes en los mecanismos de control. En febrero de 1949, mediante el decreto 2896 se crea la Dirección Nacional de Migraciones. Por supuesto, más que de una creación se trata de una reorganización que puede leerse como la culminación de un ciclo: cinco años antes, en febrero de 1944, el decreto 10.790 ordena el traslado de la entonces Dirección General de Inmigración desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio del Interior. Si bien este traslado a Interior es correlativo del énfasis colocado en el control de los extranjeros (más que en la promoción de su ingreso) no significó un desplazamiento absoluto del

Ministerio de Agricultura, cuyas intervenciones y opiniones continuaron teniendo peso. Luego, en marzo de 1946 se crea una Oficina Etnográfica dependiente de la Dirección General de Migraciones (Dec. 9435). La creación de esta oficina está fundamentada en la necesidad de “contar con estudios y elementos técnicos que permitan seleccionar y orientar racionalmente las corrientes inmigratorias en forma de facilitar la adaptación de los inmigrantes al medio en que habrán de radicarse y desenvolver sus actividades”. Las tareas de esta Oficina Etnográfica serán:

“a) el estudio descriptivo del pueblo de la República con arreglo a los factores étnicos y antropológicos que concurren a su formación; b) la erección de un mapa etnográfico de la república; c) el estudio etnográfico y antropológico de las diversas corrientes inmigratorias posibles en orden a establecer sus respectivas condiciones de adaptabilidad y asimilación con respecto a nuestro pueblo y orientar la distribución geográfica del caudal inmigratorio en la forma más racional y conveniente para los intereses del país y de los propios inmigrantes”.

A su vez, “las oficinas y dependencias nacionales y los institutos universitarios de estudios o investigaciones etnológicas, etnográficas y antropológicas remitirán a la Dirección General de Migraciones toda información que pueda ser útil para los fines del presente decreto y proporcionarán los que dicha Dirección les requiera”. Demás está decir que la creación de esta Oficina, posteriormente convertida en Instituto Etnico Nacional, aspira a fundamentar y cientificar los criterios de selección de población a fin de legitimar las medidas tomadas (cfr. Ajón 1997).

Por otra parte, en 1948, y originado en un proyecto del Poder Ejecutivo, mediante la ley 13.482 se crea el Registro Nacional de las Personas “con la misión de registrar y certificar la identidad de todas las personas de existencia visible de nacionalidad argentina o que se hallen en jurisdicción argentina o se domicilien en ella”. Se trata de un organismo dedicado al control de la población en general, y orientado “a proporcionar a las autoridades de la Nación conocimiento fiel y oportuno de todos los datos que configuran la identidad de nuestra población a los fines cívicos, sanitarios, educacionales, militares y demás” (mensaje del PE del 11 de diciembre de 1946), pero al centralizar y homogeneizar la información sobre las personas “facilitará la prevención y represión de la delincuencia y de la inmigración clandestina” (id). En lo que respecta específicamente a los extranjeros, el Registro Nacional de las Personas fiscalizará su identidad y los documentos con que ingresen al territorio nacional. También otorgará un certificado de identidad nacional a los extranjeros que carezcan de documentación argentina. Al vencimiento de este certificado (90 días), deberá obtenerse la Libreta Nacional de Identidad.

En 1949 entran en vigencia tres decretos que, sobre estas bases, reordenan la gestión y el control migratorio. El primero de ellos es del 20 enero (Dec. 1162) y reglamenta las obligaciones de las personas con permanencia temporaria. Este decreto está destinado a las personas “que ingresen al país con visación consular de turismo, beneficiarios de convenios, pasajeros en tránsito o viajeros con permiso de permanencia temporaria”, y establece:

- una “tarjeta de contralor” completada por la autoridad policial dentro de las 72 horas de ingreso al país, donde además de nombre, apellido, etc. figura “constancia de la notificación al viajero de su obligación contraída con el Estado de abandonar el país cumplido el término de estada legal y de no ejercer actividades comerciales o asalariadas bajo ningún concepto tratándose de turistas, beneficiarios de convenios o pasajeros en tránsito”. Los extranjeros que violen estas normas serán considerados como de “permanencia ilegal” y deberán abandonar el país.
- la obligación de empleadores, dadores de alojamiento, reparticiones públicas e instituciones privadas que presten servicios públicos de controlar la documentación de los extranjeros, verificando que posean “perfectamente al día la documentación exigida en las presentes disposiciones”. En el caso de los dadores de empleo, deberán observar la cláusula prohibitiva referida al ejercicio de actividades comerciales o asalariadas para los viajeros con permiso de permanencia temporaria.
- las empresas de transporte aéreo, marítimo, fluvial o terrestre también deberán verificar la documentación previo al expendio de pasajes al exterior del país.

En febrero de 1949 se crea la Dirección Nacional de Migraciones (ex – Dirección General de Migraciones), que dependerá de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, quedando a su cargo todas las atribuciones y obligaciones de la Dirección General de Migraciones, así como el Instituto Etnico Nacional y la Dirección de Protección al Aborigen. La DNM, “cuando la experiencia así lo aconseje, propondrá la constitución de nuevos organismos, supresión o modificación de los actuales, como así también las modificaciones al régimen legal y las reglamentaciones vigentes sobre la materia”. Sus atribuciones y obligaciones son establecidas por el decreto 10.283 de abril de 1949, y además de las

tareas de fiscalización de ingresos y egresos, figuran otras tales como “realizar estudios descriptivos del potencial humano de la Nación; (...) estudiar y propiciar la solución de los problemas relacionados con los movimientos migratorios; (...) seleccionar y encauzar las corrientes migratorias, salvaguardando la salud moral y económica de la República; (...) proveer lo necesario para la prevención y represión de la inmigración clandestina; (...) adoptar las medidas necesarias para la incorporación del aborigen a la vida civilizada; (...) colaborar en los planes de defensa nacional”.

Más adelante, en julio del mismo año, mediante el decreto 15.972, se concede “indulto general a todos los extranjeros que hubieren penetrado al país con violación de las disposiciones legales o reglamentarias que rigen su ingreso”. Este decreto se complementa con el 24.666, del 4 de octubre, que radica de hecho a los extranjeros que acrediten residencia y arraigo en el país anterior al 8 de julio de 1949 (fecha del decreto 15.972). La medida está exenta del pago de derechos consulares y la documentación que acredite “condiciones de ingreso, residencia y arraigo” es amplia (documentación de ingreso, tareas desempeñadas, matrimonio, nacimiento de hijos argentinos, estudios cursados) y puede ser suplida por testigos.

Estas medidas permiten ver que la política migratoria es cada vez más resorte del Poder Ejecutivo¹⁵: las implicancias del traslado de la Dirección de Migraciones al Ministerio del Interior son reforzadas con su traslado a la Secretaría Técnica de la Presidencia. Con el paso al Ministerio del Interior se estrecha la conexión con la Policía Federal y con la Gendarmería, que son autoridad migratoria por delegación, en tanto que con el traslado a la Secretaría Técnica se vuelve mucho más directa la dependencia de la figura presidencial. En este contexto de estrecha dependencia del PE, la concentración de funciones por parte de la DNM puede pensarse en términos de la necesidad de controlar centralizadamente distintas dimensiones (lo étnico y lo político en relación a la selección, el acceso al trabajo –y la potencial competencia con los nacionales- en relación a la especificación de categorías de ingreso cada vez más compartimentadas) para las cuales se multiplican los mecanismos de control, que incluyen a dadores de alojamiento, dadores de trabajo y empresas de transporte en calidad de fiscalizadores del cumplimiento de la ley migratoria. No deja de ser llamativa la reversión de los mecanismos de control en comparación con la Ley Avellaneda, cuyas Oficinas de Trabajo estaban pensadas para garantizar los derechos de los extranjeros. Sin embargo, estas medidas que centralizan y sintetizan controles anteriores conviven con una amnistía amplia que radica a residentes de hecho independientemente de sus condiciones de ingreso y permanencia.

Puede pensarse que este conjunto de medidas está intentando regular simultáneamente dos tipos de problemas: por un lado, los ingresos crecientes de migrantes limítrofes, a los que aluden tanto la explícita prohibición de trabajar para quienes entran en calidad de turistas como la figura de “permanencia temporaria”, que posteriormente adquirirá mayor relevancia. Por otra parte, y especialmente con la amnistía, los ingresos –a menudo irregulares- de europeos luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial. También pareciera evidenciarse –y la normativa posterior lo confirma- que el abordaje de estos dos tipos de extranjeros (clasificados según su origen continental) implica distintas temporalidades: soluciones de fondo y de políticas para los de ultramar, respuestas coyunturales y sin fundamentación en políticas explícitas para los limítrofes.

Tres decretos posteriores ejemplifican esto: el primero, de 1951 (dec. 13.721), dispone el estudio de la falta de braceros, y otorga ciertos beneficios a los extranjeros de países vecinos que ingresaron a trabajar: “a los obreros hacheros que acreditaran buena conducta y hayan trabajado en el mismo obraje por un lapso no inferior a un año, se les considerará radicados de hecho”. Además, crea una comisión integrada por dos representantes de cada uno de los siguientes organismos (Dirección Nacional de Migraciones; Dirección Nacional de Servicio del Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Dirección de Sanidad de Fronteras, dependiente del Ministerio de Salud Pública; y la Dirección Nacional de Gendarmería, dependiente del Ministerio del Interior para que estudie “los problemas emergentes por la falta de braceros en el interior de la República, y aconseje las soluciones que juzgue convenientes”. El segundo, de 1952, (decreto 3721) establece que “no se concederán permisos de ingreso a la República para la zona comprendida dentro de un radio de (100) cien kilómetros de la Capital Federal” con excepción de ciertos grados de parentesco o de “técnicos y obreros especializados que prueben fehacientemente su condición de tales, y además tengan contrato y vivienda asegurada por el contratante”. Fuera de ese radio, se concederá permiso sin limitación a los anteriores y a “inmigrantes destinados a tareas agropecuarias o con destino rural”. Para el cumplimiento del decreto “se recabará la cooperación

¹⁵ Es interesante el contraste en el trámite de la normativa que atañe a extranjeros y la que atañe a nacionales: el proyecto del PE para la creación del Registro Nacional de las Personas data de 1946, que espera pacientemente el trámite parlamentario del proyecto hasta la sanción de la ley dos años después.

del Cuerpo Consular y Autoridades Policiales de la República, dentro de sus respectivas jurisdicciones”. Un tercer decreto, más tardío (1956) especifica que los estudiantes extranjeros “naturales o naturalizados de países americanos” no tienen prohibición para el ejercicio de actividades comerciales o asalariadas, y que su documentación corre por cuenta de la Policía Federal o provincial contra certificación de la Dirección Nacional de Migraciones que los acredite como estudiantes.

Esta superposición de controles, así como las sutilezas y distinciones de la normativa (en cuanto a categorías y documentación de ingreso, lugares de residencia habilitados, características de la permanencia, autoridades de control y aplicación, Policía Federal, etc.) contribuyen en grado sumo a la administrativización y burocratización de los procesos, gestando una maraña de dilaciones y confusiones que abre el camino a los intermediarios –gestores- y a eventuales prácticas de dudosa legalidad por parte de todos los involucrados. Más adelante volveré sobre los efectos “clasificatorios” de esta fragmentación de la normativa.

En la década de 1950 resurge la planificación y promoción de la inmigración europea en relación al desarrollo y colonización del campo. En el mensaje de apertura de las sesiones parlamentarias el 1º de mayo de 1954, el presidente Perón manifiesta que:

“El principio selectivo es la piedra angular de la política inmigratoria argentina. Así lo exigen la tipificación étnica de nuestro pueblo, cuya formación espiritual y física es constante preocupación del gobierno; la paz interior y seguridad de nuestras instituciones, que no pueden ni deben ser alteradas por elementos disolventes foráneos; la defensa de las bases morales que reglan nuestra convivencia, y la conveniencia de requerir la idoneidad y capacidad laborativa necesarias para desenvolverse en nuestro medio”.

En este marco, en noviembre del mismo año, mediante ley nacional (14.345) y a propuesta del Poder Ejecutivo, se aprueba la adhesión de Argentina al Comité Internacional para las Migraciones Europeas. Este Comité, que iniciara sus actividades en Bruselas en 1951, tiene la

“finalidad humanitaria de cooperar en la emigración de aquellas personas que no podrían expatriarse por carecer de medios necesarios; y también teniendo en cuenta que dicha adhesión facilitará el desarrollo de los planes de radicación de familias campesinas. (...) No se limita solamente al traslado de los emigrantes, sino que también ejerce y observa una verdadera influencia sobre el desarrollo de los movimientos migratorios, al tratar, por medios técnicos, de utilizar al máximo todas las posibilidades de la materia tanto en la selección y preparación del elemento humano, cuanto en la realización de planes de colonización agrícola en forma metódica y técnicamente elaborados”¹⁶.

Esta adhesión al CIME, con su énfasis en la radicación de familias campesinas, es paralela a la discusión y sanción de la Ley General de Colonización (14.392), que, en el marco de la “función social de la propiedad” postulado por el justicialismo, se propone resolver ciertas cuestiones bastante urticantes en cuando a la tenencia de la tierra, disminuyendo las situaciones de arrendamiento y aparcería. En relación a los extranjeros, la ley de colonización reserva hasta el 25% de las unidades económicas que cree para inmigrantes campesinos extranjeros. En su conjunto, estas dos leyes vuelven explícitamente sobre la relación entre población y desarrollo, sobre los criterios de selectividad y sobre los mecanismos de promoción de ingresos. En comparación con las discusiones del siglo XIX, es interesante cómo estas tópicas están dichas en relación al trabajo y a la producción –relegando a un discreto pero no desdibujado segundo plano las virtudes civilizatorias- y cómo se enfatizan los criterios de cientificidad en la selección y distribución con la expectativa de evitar que surjan “problemas de otras épocas, que traían inconvenientes al país y a los inmigrantes mismos”¹⁷.

Así, mediante estas políticas combinadas se promueve “la incorporación de elementos humanos de fácil asimilación al medio nacional, que serán encauzados hacia las zonas y actividades que más convengan a los intereses del país mediante planes oficiales y privados de colonización”. Se abren nuevamente

“las puertas de la República a todos los aires del mundo, pero queremos que quienes lleguen a la conquista de ese futuro lo hagan dentro de un programa trazado por la

¹⁶ Diario de Sesiones de Senadores, 11 de agosto de 1954.

¹⁷ Salvo indicación en contrario, las citas de esta sección provienen de los debates parlamentarios de Senadores (24 de agosto de 1954 – CIME; 8 de diciembre de 1954, ley de Colonización) y Diputados (24 de septiembre de 1954 – CIME y 10 de diciembre de 1954, Ley de Colonización)

República en un orden de ideas y de métodos que a todos obligue y a todos beneficie; queremos que las corrientes inmigratorias lleguen al país dentro de ese orden que establecen los planes respectivos.”

Estos proyectos de ingreso de inmigrantes europeos para la colonización del campo continúan luego del derrocamiento de Perón (Aramburu firma dos decretos que establecen pequeñas modificaciones) y llegan hasta 1961, con la aprobación de un convenio entre el Consejo Agrario Nacional y el CIME para el establecimiento de un centro de recepción, entrenamiento y colocación de familias agrícolas inmigrantes en Choele Choel. El objetivo de este proyecto piloto es “aprovechar la capacidad profesional de los agricultores europeos mediante su adaptación a las condiciones locales, radicándolos en regiones rurales a fin de cumplir trabajos especializados que no resulten en competencia con el trabajo nacional”, a la vez que “aportar soluciones al trascendental problema de las migraciones rurales europeas”. Acorde a esta tónica, en 1962 Guido crea, Consejerías de Inmigración en las embajadas de la República Argentina en Italia y otros países europeos. Entre las funciones de los Consejeros está la de “promover corrientes migratorias necesarias al desarrollo económico del país” (Dec. 9015).

En verdad, exagerando las tintas, pareciera que estas leyes aspiraran a direccionar, mediante verdaderos *tours de force* de planificación y protección, dimensiones que en la Ley Avellaneda quedaban libradas a la “mano invisible” –a nadie se le hubiera ocurrido enseñarle a agricultores cómo cultivar¹⁸, ni siquiera había preocupación por el aprendizaje del castellano- en la medida en que la normativa fuera garantista y su aplicación fuera pareja para todos. Si bien la ley Avellaneda, al igual que la Constitución Nacional, hace referencia explícita a la inmigración europea, los criterios de selectividad que plantea son infinitamente más amplios que los de sus sucesivas reglamentaciones. Es decir que mientras el extranjero es una figura fantasmática (hacia 1876 nadie podía decir a ciencia cierta ni quiénes eran ni cómo eran “verdaderamente” los potenciales inmigrantes europeos) la estigmatización positiva no tiene confrontación, y no existen motivos que justifiquen derechos diferenciales que los coloquen en una posición estructuralmente subalterna en relación a los nativos. Por supuesto que como nada de esto es parte de la “naturaleza” de las cosas, las cosas cambian y tampoco de manera “natural” sino en cooperación con los efectos clasificatorios de la normativa. En este contexto de resurgimiento de los proyectos de colonización de mediados del siglo XX, (proyectos que no analizan los fracasos de la colonización promovida por la ley Avellaneda) es imposible no pensar que la inmigración europea es verdaderamente la habichuela mágica, en tanto que la limítrofe es una suerte de yuyo cuya presencia se tolera en la medida en que la tierra esté en barbecho.

Si bien los ingresos de italianos luego de la Segunda Guerra no fueron deleznable (ver Cuadro 4, supra), a mediados de la década de 1960 ya es claro que a pesar de la promoción de la inmigración y la colonización Argentina no es un destino atractivo para los emigrantes europeos. Tan es así que entre 1963 y 1965 se dicta una serie de decretos que intentan ordenar y sistematizar el corpus normativo, y a la vez atender a la inmigración limítrofe.

En junio de 1963, Guido firma el decreto-ley 4805 titulado “Extranjeros: regimen de admisión, permanencia y expulsión del territorio de la República” cuyos considerandos dicen que “la legislación existente sobre la materia está constituida por un conjunto asistemático, y en ciertos casos contradictorio, de normas reglamentarias que han desvirtuado los lineamientos esenciales de la ley de inmigración 817”, y que resulta imprescindible adecuar dicha ley “a las reales necesidades del problema migratorio en nuestro país”. También aclara que el artículo 14 de la Constitución Nacional (que establece los derechos civiles de los *habitantes*, entre ellos el derecho a residir) “no ampara al extranjero que logra ingresar al país eludiendo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley de inmigración y su reglamentación”. Los aspectos clave de este decreto son que define ilegalidad por ingreso (los extranjeros que ingresan sin someterse al control migratorio, o por pasos que no están habilitados) y por permanencia (aquellos que no cumplen con los requisitos legales que condicionan su permanencia –tal como la prohibición de trabajar a menos que se cuente con la autorización correspondiente- o que permanecen en el país luego de vencido el plazo acordado).

¹⁸ El miembro informante en el debate en relación al CIME en el Senado argumenta que “El plan de colonización se ve favorecido por una iniciativa de la Jefa Espiritual de la Nación al crear la Escuela de Agronomía de Santa Catalina, ubicada en las proximidades de Llavallol, un plan de educación y encauzamiento del inmigrante; allí se ha destinado una extensión de 780 hectáreas para que los inmigrantes sean alojados, especialmente adiestrados y adaptados al ambiente argentino en cursos que duran de cuatro a seis meses”.

En enero de 1964, una amnistía¹⁹ destinada a extranjeros limítrofes (dec. 49) otorga la radicación definitiva a 216.000 personas²⁰ establecidas de hecho con anterioridad al 12 de octubre de 1963. En junio de 1965 el decreto 4418 establece un nuevo Reglamento de Migración que se propone “modernizar, sistematizar y facilitar los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros para disponer de un cuerpo normativo simple y coherente en beneficio de administrados y administradores”. Este decreto cuenta con XV capítulos y aspira a una exhaustividad ausente desde la ley 817. Según el reglamento, los extranjeros podrán ser admitidos con el país a) con residencia permanente o b) con residencia no permanente. Pueden ser admitidos como residentes permanentes –siempre que no estén comprendidos en las inhabilitaciones- los inmigrantes, los refugiados, los ex residentes y los familiares de argentinos. Sin embargo, la Dirección Nacional de Migraciones valorará “en cada caso (...) la utilidad y la oportunidad de la autorización de ingreso con residencia permanente de los extranjeros que lo soliciten”. Esta valoración se hará “en cumplimiento de la política inmigratoria que fije el Poder Ejecutivo”.

Los extranjeros con residencia no permanente se dividen en varias sub-categorías (temporarios, turistas, trabajadores de temporada, pasajeros en tránsito, asilados políticos, tránsito vecinal fronterizo) que remiten a distintos plazos de permanencia, y a distintos permisos para trabajar y moverse en el territorio nacional. Si bien esta clasificación y sus precisiones pueden resultar tediosas, es clave para mostrar la lógica de la normativa. Se consideran “residentes temporarios” al personal especializado contratado por empresas establecidas en el país; a “empresarios y hombres de negocios” que ingresen por actividades empresariales o comerciales; a estudiantes de distintos niveles que sigan cursos regulares en establecimientos legalmente reconocidos; a artistas, deportistas, religiosos, científicos, personas que probaren venir a someterse a tratamientos médicos, y a los cónyuges, padres o hijos de todos los arriba mencionados. Sus plazos de permanencia van de tres meses a un año, renovables. Con las excepciones de quienes vayan a someterse a tratamientos médicos, así como padres, cónyuges e hijos, todos los residentes temporarios podrán ejercer actividades remuneradas mientras dure su permanencia legal en el país.

Otras dos figuras interesantes de este reglamento son la de “trabajadores de temporada” y la de “tránsito vecinal fronterizo”. La primera alude a “todos aquellos extranjeros que formando parte de contingentes especialmente contratados en forma colectiva, por establecimientos o empresas, organismos o entidades públicas, nacionales o provinciales, ingresen al país como obreros no calificados para trabajar temporariamente” (art. 45). Obviamente esta figura refiere a los mismos “hacheros” que fueran radicados de hecho diez años antes, y a los “braceros” cuya escasez debía ser estudiada. Estos trabajadores de temporada que ingresan a petición de un solicitante nacional tienen una permanencia máxima acordada de hasta 9 meses, finalizada la cual el solicitante debe garantizar su salida del país. Quienes hayan requerido el ingreso de trabajadores de temporada deberán comunicar a las autoridades migratorias “dentro de las 48 horas de producido el hecho, los casos de abandono, retiro, despido e incapacidad permanente por accidentes o fallecimiento”. Asimismo, deben notificar con anterioridad la fecha, modo y lugar de egreso del trabajador de temporada. A su vez, la Dirección Nacional de Migraciones “queda facultada para dictar normas interpretativas, ampliar y restringir las condiciones y requisitos sobre el ingreso, permanencia y egreso de trabajadores de temporada”.

La figura de “tránsito vecinal fronterizo” regula el “tránsito de personas hacia territorio de la República por los pasos habilitados (...) y que vengan de localidades fronterizas vecinas a localidades argentinas limítrofes con ellas”. Quienes ingresen en tránsito vecinal fronterizo podrán permanecer en el territorio argentino hasta 72 horas, no podrán realizar actividades remuneradas y no podrán salir de un radio de 50 km. del lugar de ingreso. Con excepción de éstos últimos, todos los ingresantes con residencia temporaria podrán solicitar a la autoridad migratoria cambio de su categoría de ingreso. A efectos de otorgar la residencia definitiva, dicha autoridad “considerará la conducta observada por el peticionante durante el tiempo de su permanencia en la República, lugar de residencia, condiciones personales, profesionales, de aptitud física y sanitaria, de trabajo y de familia y los demás elementos de valoración que estime oportunos, en directa concordancia con el interés social, económico y demográfico del país”.

¹⁹ La repetición de este esquema (el reglamento migratorio de 1965 es precedido por la amnistía de 1964; la amnistía de 1984 es posterior al reemplazo de la ley 817 por la 22.349 en 1981; a la amnistía de 1992 la sucede el reglamento migratorio de 1994; por supuesto, cada nueva norma es más restrictiva que la anterior), así como los números cada vez más elevados de amnistiados delatan que las falencias de la normativa migratoria, o por las limitaciones de las autoridades para efectivizar su cumplimiento, son *siempre los mismos*.

²⁰ La amnistía inmediatamente anterior, de 1958, radicó 31.500 extranjeros de todas las nacionalidades.

El capítulo IX del reglamento está dedicado a la “Declaración de ilegalidad del ingreso y de la permanencia”, y establece que los caminos que puede seguir la autoridad migratoria luego de declarar ilegal el ingreso y/o la permanencia en el país de un extranjero. “Valorando su situación personal y familiar, su profesión, condiciones personales y la utilidad del mismo para el país”, la autoridad migratoria podrá conceder la regularización si hubiera sido solicitada; intimar a la persona a regularizar su situación; conminarla a abandonar el país en plazo perentorio; o decretar directamente su expulsión y proceder a detenerlo en dependencias policiales hasta que la expulsión tenga lugar.

También en junio de 1965, mediante el decreto 5144 se creó, bajo la órbita del Ministerio del Interior, una comisión interministerial integrada por representantes de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Trabajo, Acción social, Salud, Educación y Justicia, la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), la Dirección Nacional de Migraciones, Gendarmería, Prefectura y Registro Nacional de las Personas, para estudiar “los problemas emergentes de la afluencia al país y permanencia en él de personas provenientes de países limítrofes”. Sin duda, la cantidad de organismos que participan de la comisión es proporcional a la magnitud del problema...

En mayo de 1967 un decreto-ley de Onganía, de título elocuente (Represión de la inmigración clandestina, 17.294) y dictado “en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5º del Estatuto de la Revolución Argentina”, establece que

“los extranjeros que se encuentren ilegalmente en el país y los que hubieran ingresado y permanezcan en calidad de residentes temporarios, no podrán desarrollar tareas o actividades remuneradas en todo el territorio de la República, ya sea por cuenta propia o en relación de dependencia. Los residentes temporarios podrán hacerlo si estuvieren habilitados por la autoridad migratoria”.

Los dadores de trabajo y alojamiento deberán exigir los comprobantes de residencia legal y autorización para trabajar, y en caso de incumplimiento por parte del extranjero deberán notificar a la autoridad migratoria en un plazo de 24 horas.

La clasificación de extranjeros

Sintetizando, lo que estos últimos decretos dejan en claro es que tanto la fragmentación de la normativa como las múltiples (y fragmentadas) categorías de ingreso, con su multiplicidad de documentos probatorios, habilitaciones, prohibiciones, autoridades de aplicación y de control, resultan a su vez en la fragmentación de la población extranjera en una serie de casilleros que refuerzan la condicionalidad de la permanencia en la sociedad de destino. Mediante categorías de ingreso cada vez más estrechas y centradas en la regulación cada vez más estricta del trabajo del extranjero²¹, el corpus normativo contribuyó a evitar la legitimación del vínculo con la sociedad de destino, subrayando la endeblez de un derecho –el derecho al trabajo– que debe renovarse con cada renovación de documentación. Desde este punto de vista, el derrotero de la normativa está signado por el abandono de la perspectiva garantista y el paralelo incremento de la discrecionalidad, evidenciada en la “valoración caso por caso” que hace la autoridad migratoria de las solicitudes; valoración que pondera tantas variables (desde el estado físico a las prioridades migratorias del PE) y en una yuxtaposición tan contingente que es difícil confiar en la garantía de un tratamiento equitativo.

Históricamente, parece razonable sostener que la deslegitimación y precarización del trabajo del extranjero está asociada al cambio en la composición de los flujos –cuando el trabajo que se ofrece para el extranjero es legítimo, tal el caso de la colonización hacia 1950, el extranjero que se busca es europeo. Así, es inevitable pensar que es justamente este proceso de restricción y deslegitimación el que *constituye* un mercado de trabajo racializado y etnicizado, donde el acceso desigual a los derechos puede presentarse como consecuencia de algo así como una selección natural a partir de aptitudes étnicas diferenciales²². A su vez, la precariedad de los derechos del extranjero en relación al trabajo obstruye por

²¹ Es interesante señalar que las restricciones al ingreso de extranjeros, y las restricciones de su derecho al trabajo conviven con mercados de trabajo “no intervenidos” y regidos por la oferta y la demanda. Naturalmente, nadie pensaría en disminuir la desocupación creando categorías de nativos con prohibición de ingreso al mercado de trabajo. Así como parece lógico que la inmigración fomenta la desocupación, el razonamiento inverso (a saber: la desocupación en el mercado de trabajo local desalienta la inmigración) rara vez se dice, o en todo caso no tiene la misma fuerza de convicción.

²² La estigmatización y la discriminación de los extranjeros tipifica y trabaja sobre estas cuerdas.

completo la potencialidad de cualquier otro reclamo, por ejemplo de índole política, e impide la conexión, “natural” en los nativos, entre la serie de la producción y la serie de la política. Una vez más como herencia de la ley de Residencia, tampoco hay reclamo legítimo.

En su conjunto, el corpus normativo evidencia las dificultades (o resistencias) para aplicar los mismos parámetros a todos los extranjeros, con independencia de su origen nacional. Los limítrofes son extranjeros rara vez calificados de “inmigrantes”, en tanto que los migrantes de ultramar suelen ser pensados primero como “inmigrantes” y luego como extranjeros. Sus orígenes nacionales diversos y hasta antagónicos se diluyen en las implicancias épicas de la migración de ultramar, y en su etnicización como “inmigrantes” el estigma positivo es tan fuerte como negativo es el de los limítrofes (igualmente homogeneizados)²³. A la inversa, en el caso de los limítrofes el origen nacional pareciera ser una sustancia de más difícil dilución (o re-clasificación), tal vez porque la “naturaleza” étnica o racial que se atribuye a la lógica igualmente natural del territorio –y que suele presentarse más como hecho dado que como evidencia construida- es replicada en el corpus normativo.

Mirado desde la perspectiva de los procesos clasificatorios, el corpus normativo impone y naturaliza una visión de las divisiones, que en última instancia es tan hipotética como la que propone el operador totémico. Metafóricamente, en esta clasificación los extranjeros se dividen en dos grandes clanes: el clan de los yuyos y el clan de las habichuelas mágicas, y esta clasificación, como toda clasificación, produce efectos de realidad en la medida en que pueda presentarse como natural, como surgida de la lógica del territorio y no de la ficción clasificatoria. Sin embargo, si hay algo que enseña el totemismo –y por extensión los procesos clasificatorios que constituyen y regulan las relaciones entre diversos nativos y diversos extranjeros, entre diversos nosotros y diversos otros- es que no hay nada intrínseco o natural ni a los nativos ni a los extranjeros con la capacidad para establecer la impronta de la relación.

Si bien este trabajo está sesgado en cuanto a sus fuentes (sólo el Estado habla) y esto sin duda es un recorte fuerte, no implica desconocer que las clasificaciones del Estado pueden ser y son disputadas por la sociedad civil –hablando en términos de otros dos clanes. Sin embargo, y pensando en términos mucho más concretos y más próximos a la formulación de políticas, bajo ningún concepto puede el Estado promover derechos diferenciales que *bajen* el piso de la ciudadanía, como ocurrió y aún ocurre con la normativa migratoria. Detrás de estas bajadas de piso late una lógica clasificatoria étnica y etnicizante que articula, explícita y legítima “naturalezas” de personas o grupos, naturalezas que a su vez legitiman tratamientos de exclusión que producen efectos que demuestran la “verdad” de esa naturaleza postulada, al tiempo que escamotean cuánto de esos efectos se debe a la exclusión en sí y no a la “naturaleza” en que se fundó dicha exclusión.

En los Estados nacionales la trayectoria de esta tensionada relación entre nativos y extranjeros, entre otros y nosotros, entre diferentes construidos como desiguales y reconstruidos como diferentes (diferenciación que es, al fin y al cabo, el resultado de las clasificaciones etnicizantes promovidas por las agencias estatales) está registrada en la historia de la regulación del acceso a derechos. En este sentido, y volviendo a Lévi-Strauss, al igual que el totemismo, la normativa es “buena para pensar”.

²³ Por supuesto que este estigma positivo de los migrantes europeos no fue siempre positivo, tal como lo evidencian la literatura y las discusiones políticas y sociales de inicios del siglo XX, cuya carga de prejuicios hacia el extranjero luego fue diluida en el mito (re-clasificadorio) del “crisol de razas”.

-

Bibliografía citada

Ajón, Andrea. 1997. Etnicidades y territorialidades posibles. Construir los límites de “unos” y “otros”. Actas del V Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de La Plata.

Bourdieu, Pierre. 1993. *Cosas dichas*. Gedisa, Barcelona.

Commaroff, John y Jean Commaroff. 1992. *Ethnography and the Historical Imagination*. Westview Press, Boulder, Colorado.

INDEC. 1996. *La población no nativa de la Argentina, 1869-1991*. Serie Análisis Demográfico, N.6.

INDEC. 1997. *La migración internacional en Argentina: sus características e impacto*. Serie Estudios, N. 29.

Lázzari, Axel. 1997. “Apuntes sobre el concepto de etnización/Nacionalización aplicado al estudio de materias “étnicas””: Paper presentado al V Congreso Argentino de Antropología Social, Agosto de 1997, Universidad de la Plata; Argentina.

Lewis, Oscar. 1966. *La cultura de la pobreza*, en: “La vida”, Edición original Random House, NY 1966.

Lévi-Strauss. 1965. *El totemismo en la actualidad*. FCE.

Lévi- Strauss. 1964. *El pensamiento salvaje*. FCE.

Marshall, Adriana y Dora Orlansky. 1982. *La inmigración de fuerza de trabajo de países limítrofes en la Argentina: heterogeneidad de tipos, composición y localización regional*. En: Demografía y Economía, vol. XIV, N. 4. Buenos Aires.

Marshall, Adriana y Dora Orlansky. 1983. *Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980*. En: “Desarrollo Económico”, vol. 23, N. 89, abril-junio 1983.

Pacecca, María Inés. 2001. *El fantasma en la máquina: la praxis política de los extranjeros y la ley de Residencia* (mimeo).