

---

# Las políticas migratorias del primer peronismo:

la tensión entre los enunciados, los conflictos institucionales  
y las prácticas administrativas\*

CAROLINA BIERNAT

## Resumen

El artículo analiza la puesta en práctica de las políticas migratorias del primer peronismo en una excepcional coyuntura de alta oferta y demanda de ingreso de extranjeros. Para ello, examina los conflictos institucionales que se desarrollan en el seno de la administración pública por la organización y el control de los aparatos que tendrán el poder de aplicar la legislación sancionada y, por otro, evalúa la capacidad de los órganos de la burocracia estatal para cumplir con los lineamientos sugeridos por las directivas legales. Como resultado, prácticas de admisión complejas, arbitrarias, contradictorias y permeadas por la corrupción, darán cuenta del distanciamiento operado entre los criterios normativos y los procedimientos institucionales del proceso de ejecución de la particular política migratoria argentina durante la segunda posguerra.

## Palabras clave

políticas públicas – peronismo – inmigración – demografía

## Abstract

The article analyzes the implementation of the migratory policies of the first Peron administration, in an exceptional historical juncture of high offer and demand for foreigners to enter the country. In doing so, it examines the institutional conflicts that evolved in the public administration's inner circles for the organization and the control of the governmental bodies that will have the power to execute the passed legislation and, at the same time, it assesses the ability of the public administration bureaucracy to fulfill the requirements included in the legislation. As a result, very complex admission policies –arbitrary, contradictory, and infiltrated by corrupt practices– bring into evidence the distance between the regulated policies and the institutional procedures to the execution process of the unique Argentinean Immigration Policy during the second post-world war.

## Key Words

Public Policies – Peronism – Immigration – Demography



Recibido con pedido de publicación el 26 de noviembre de 2004

Aceptado para su publicación el 20 de febrero de 2005

Carolina Biernat es profesora de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) e Investigadora del CONICET (República Argentina)  
cbiernat@yahoo.com

---

BIERNAT, Carolina “Las políticas migratorias del primer peronismo: la tensión entre los enunciados, los conflictos institucionales y las prácticas administrativas”, prohistoria, año IX, número 9, Rosario, Argentina, primavera 2005, pp. 41-66.

\* El presente artículo forma parte de un trabajo mayor, mi tesis de Maestría en Historia, defendida en la Universidad Nacional de Mar del Plata en agosto del corriente año y que lleva por título “La inmigración durante el primer peronismo: ideas, políticas y prácticas administrativas (1945-1955)”.

La Argentina se inscribe dentro del grupo de países que se propusieron abrir las puertas a la inmigración una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. La considerable oferta de hombres –desplazados por razones ideológicas, políticas o económicas– dispuestos a dejar el escenario donde se desarrolló el conflicto bélico, encuentra eco en las tierras del Plata donde el factor humano es concebido por el gobierno peronista como un eslabón indispensable para sus planes de crecimiento económico. La atracción de extranjeros, preferentemente europeos, además de cumplir con su histórico papel modernizador, es considerada para cubrir el déficit de mano de obra en los ámbitos de la construcción de obras públicas, los proyectos industriales militares y las actividades rurales y manufactureras. Por su parte, la elevación del salario real, el incremento del consumo interno y las restricciones impuestas por Estados Unidos a los aspirantes a ingresar a su país, hacen de la Argentina un destino tentador y, a su vez, posible.

A pesar de estas intenciones aperturistas del Estado argentino, la política migratoria resultante no se parecerá a aquella de “puertas abiertas” vigente desde la segunda mitad del siglo XIX hasta los años 1920s. de la siguiente centuria. Los prejuicios y temores, los marcos legales y los instrumentos administrativos restrictivos del período anterior estarán presentes, de forma inercial o como parte del universo de convicciones, en la elaboración de las políticas de admisión, en su reglamentación y en su puesta en práctica. Por otro lado, un Estado en pleno proceso de cambio será el encargado del diseño y la implementación de estas nuevas políticas. Lejos del modelo liberal del siglo XIX, su horizonte será ahora la intervención en los fenómenos sociales y económicos a través de ambiciosos planes de desarrollo. Ambición que entrará rápidamente en conflicto con la falta de consenso para su elaboración y con la carencia de una máquina administrativa lo suficientemente consolidada como para llevar a la práctica estos planes con alguna coherencia.

El presente trabajo, complementario de otros que han analizado los procesos de conformación de los enunciados discursivos del gobierno peronista respecto del tema inmigratorio y de elaboración del corpus normativo que sistematizó sus principios, tiene por objeto el estudio de los conflictos institucionales que se desarrollan en el seno de la administración pública por la organización y el control de los aparatos que tendrán el poder de aplicar la legislación sancionada y, por otro lado, la evaluación de la capacidad de los órganos de la burocracia estatal de llevar a la práctica las directivas legales. Con ello se intenta profundizar en el distanciamiento operado entre los criterios normativos y las prácticas institucionales durante el proceso de ejecución de la política migratoria del primer peronismo y, probablemente, de la mayor parte de las políticas estatales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este trabajo podría ser leído en contrapunto con otro en el que he analizado el proceso de formulación y reglamentación de los enunciados legales de la política inmigratoria del primer peronismo: BIERNAT, Carolina “Planificación, legislación y convenios internacionales: el Estado argentino frente a la oferta inmigratoria de la segunda posguerra”, en BERROTARÁN, Patricia; JÁUREGUI, Aníbal y ROUGIER, Marcelo (eds.) *Sueños de bienestar en la nueva Argentina: estado y políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2004.

## 1. Conflictos institucionales y la búsqueda del consenso

### a) Gestión de política inmigratoria entre 1945 y 1947

A fines del año 1945 es nombrado en el cargo de Director de Inmigración Santiago Peralta. Este antiguo militante radical personalista, simpatizante de las ideas nacionalistas de derecha, nativistas y antiliberales, Doctor en Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, especializado como Técnico Antropólogo en la Universidad de Berlín en los primeros años de 1930 y en contacto con el Instituto Ibero-Americano del Tercer Reich desde 1934, se consideraba a sí mismo como un “especialista” en temas etnográficos y sugería dejar en manos de “verdaderos profesionales” la planificación y control migratorios. Siguiendo esta idea, criticó las orientaciones propuestas al Ministerio de Agricultura por el *Primer Congreso de Población*, en 1940, dado que a pesar de haber opinado y aconsejado, no pudo tomar una sola resolución pues no había un sólo “profesional” que pudiera hacerlo. Además, según Peralta, al confundirse en las conclusiones del Congreso el concepto de nacionalidad (político), con el de raza y pueblo (social y antropológico) y al establecer la igualdad del género humano en lugar de la igualdad de los hombres ante la ley, el Congreso no pudo proponer una ajustada diferenciación entre “mala” y “buena” inmigración.<sup>2</sup>

Sus consejos parecen haber sido escuchados ya que en marzo de 1946, un mes después del triunfo electoral de Perón, se le encarga la organización del Instituto Étnico Nacional, dependiente de la Dirección de Inmigración. En el decreto de su creación se establece “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.”<sup>3</sup> Peralta avanza sobre estas orientaciones generales aclarando sus conceptos sobre inmigración en las *Instrucciones de difusión al Personal*. En las mismas define los cambios operados en

<sup>2</sup> Algunos datos biográficos de Santiago Peralta pueden hallarse en KLICH, Ignacio “Perón, Braden y el antisemitismo: opinión pública e imagen internacional”, en *Ciclos*, año II, vol. 2, núm. 2, Buenos Aires, 1er. semestre de 1992, p. 12. La opinión de Peralta sobre las conclusiones del Congreso Nacional de Población (1940) en PERALTA, Santiago *Influencia del pueblo árabe en la Argentina. Apuntes sobre inmigración*, Buenos Aires, 1946, pp. 379-409. Resulta interesante seguir, a su vez, la crítica de José Imbelloni, titular desde 1939 de las cátedras de Antropología y de Etnografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y director, desde 1947, del Instituto de Antropología de dicha universidad, a la falta de preparación disciplinaria de Peralta para desempeñarse como director de Inmigración. Según este reconocido antropólogo, Peralta había diseñado un plan de inmigración “basado en nubes de humo teórico, pseudoantropológico, y perentorias afirmaciones sobre razas fuertes y razas flojas [...] y una clasificación racial binaria.” IMBELLONI, José “La formación racial argentina. Se reanuda la inmigración”, en *Argentina en Marcha*, Comisión Nacional de Cooperación Intelectual, Buenos Aires, 1947, t. I, p. 293. Cabe aclarar que estas críticas se dan en el marco del proceso de construcción de la antropología, al mismo tiempo como saber de Estado y como disciplina académica. Un análisis de dicho proceso en LAZZARI, Axel “Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946-1955)”, en NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano (comps.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Paidós, Buenos Aires, 2004, pp. 203-229.

<sup>3</sup> Decreto n° 9435 del 30/03/1946. Archivo General de la Nación (AGN), Fondo Asuntos Técnicos (AT), legajo 547.

este campo, a partir de la –aplicación de la antropología que considera al hombre “en su faz pueblo, es decir puramente humana y no nacional y política”–. De allí que los criterios selectivos deban basarse en las leyes de sangre, más que en la nacionalidad. La “raza blanca” es preferida a las otras –provenza ésta de Europa o, en los casos que se desee poblar regiones desérticas o selváticas, de Asia– y, dentro de ella, los grupos “celtas” y “semitas de origen mediterráneo” (árabes) son considerados como superiores. A su vez, divide a la inmigración en “buena”, cuando explota la tierra, “mala”, cuando viene a explotar al hombre, e “indeseable”, cuando está constituida por mendigos, ladrones y gente asociada a la “mala vida”. Por ello aconseja el ingreso de agricultores –en especial si están acompañados de su familia– y obreros especializados, descartando a comerciantes, industriales, técnicos, abogados, médicos e ingenieros, salvo en casos de “utilidad pública”. En este último punto, a pesar de sus preferencias, Peralta no puede ignorar los planes de desarrollo industrial y científico impulsados por el gobierno peronista y la consecuente necesidad de éste de propiciar el ingreso de “sabios y pequeños sabios”.<sup>4</sup>

La consecuencia de la aplicación de estos conceptos –confusos y hasta a veces contradictorios entre sí, que no sólo revelan la debilidad intelectual del personaje sino también la necesidad de conservar sus alianzas políticas en el seno del Consejo de Defensa Nacional, único organismo del gobierno que lo respalda, al menos en los primeros tiempos de su gestión– es una práctica discriminatoria con respecto a ciertos grupos étnicos y religiosos, a aquellas personas que presentan defectos físicos (incluidas las que poseen pie plano) y a los extranjeros procedentes de ámbitos urbanos, escenarios de todas las “deformaciones morales y físicas” (ladrones, mal vivientes, explotadores, mujeres estériles). Conviene destacar, sin embargo, que las directivas de Peralta no son uniformemente acatadas por el cuerpo consular, encargado de visar la documentación de los aspirantes a emigrar y gestionar ante las autoridades migratorias los permisos de ingreso, dando lugar a numerosos casos de excepción. Dichas contradicciones son expresadas por el Director de Inmigración en reiteradas notas al Director de lo Contencioso Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, en las que denuncia el otorgamiento de visas a elementos “inasimilables” e “indeseables”, a lisiados de guerra y a enfermos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> PERALTA, Santiago *Conceptos sobre Inmigración. Instrucciones de difusión al Personal*, Dirección de Migraciones, Buenos Aires, 1946, pp. 3, 5, 7 y 9. Ignacio Klich nos sugiere que, si bien la predilección de Peralta hacia el pueblo árabe podría estar reforzada por sus contactos con dicha comunidad en la Argentina –su libro sobre este grupo fue financiado por inmigrantes sirios de la ciudad de Jabrut– esta preferencia se construye sólo como alternativa a la inmigración celta y en el único caso de profesar la religión católica y dedicarse a tareas rurales. Por otro lado, la extendida imagen del primer peronismo como pro-árabe puede matizarse si se piensa en el elevado índice de árabes ortodoxos y musulmanes rechazados en ese período. KLICH, Ignacio “The Chimera of Palestinian Resettlement in Argentina in the Early Aftermath of the first Arab-Israeli War and Other Similary Fantastic Notions”, en *The Americas*, núm. 1, 1996, pp. 15-44.

<sup>5</sup> Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (AMRECIyC), Fondo Dirección Contencioso Administrativo (CA), Migraciones, Colonización y Turismo (MCT), Legajos 1299/46, 4522/46, 4588/46, 67025/46.

Si hasta los primeros meses del año 1946 la oposición de otras líneas internas dentro del Poder Ejecutivo a la política seguida por Peralta no tienen carácter público, circunscribiéndose al ámbito de las prácticas administrativas o a comentarios informales, el *Proyecto de Ley de Bases para solucionar los problemas de inmigración y colonización* en el marco del Plan de Gobierno 1947-1951 –surgido, a su vez, de la negociación entre funcionarios de los ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores, más reticentes a la apertura de las puertas a la inmigración por temor a la competencia que ésta pudiera ejercer a la oferta de mano de obra local, y funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión y del Instituto Argentino de Promoción e Intercambio (IAPI) en estrecha colaboración con el Banco Central, de una clara posición “aperturista”– las pone en evidencia.<sup>6</sup> En dicho Proyecto se subordina el tema inmigratorio al Plan de Industrialización definiendo, sin embargo, en su artículo primero un criterio amplio de selección profesional que incluye actividades agrícolas, ganaderas y artesanales como así también a obreros y técnicos. Si bien estos criterios han sido calificados de “económico-urbanos” y opuestos a los “étnicos-rurales” sustentados por la Dirección de Inmigración, no parecen alejarse demasiado de los propuestos por Peralta, ni prescinden totalmente, aunque de forma velada, de criterios de selección étnica sujetos a la condición de asimilación del inmigrante. En este sentido, el artículo tercero del *Proyecto de Ley de Bases* establece que “en ningún caso la inmigración será restringida ni prohibida por razones de origen ni de credos de ninguna especie, pero será preferida aquella que por su procedencia, usos y costumbres e idioma sea la más fácilmente asimilable a las características étnicas, culturales y espirituales de la Argentina.”<sup>7</sup>

De todos modos, las implicancias más importantes y polémicas del Proyecto son aquellas institucionales, en la medida que desplaza a la Dirección de Inmigración del control casi exclusivo del ingreso de extranjeros. Por un lado, propone delegar a los cónsules el trámite y la concesión de los permisos de inmigración, facultad que desde el año 1923 era privativa de la Dirección. Por otro, sugiere la creación de nuevos instrumentos –la Delegación Argentina de Inmigración en Europa (DAIE) y la Comisión de Recepción y Encauzamiento de Inmigrantes (CREI)– bajo la jurisdicción administrativa del IAPI. Los

---

<sup>6</sup> Fernando Devoto ha sugerido, tomando como base los testimonios de los diplomáticos italianos, la probable oposición a las ideas raciales de Peralta en el seno del Ministerio de Trabajo y con él de las estructuras sindicales y del Partido Laborista. En un plano más general, los representantes del gobierno italiano parecen insistir en que, hasta la primera mitad del año 1946, el gobierno de Perón no tenía una decisión tomada acerca de la política migratoria, sobretudo porque la misma debía enmarcarse en los proyectos más generales de reforma social y en especial de reforma agraria. DEVOTO, Fernando “Inmigrantes, refugiados y criminales en la ‘vía italiana’ hacia la Argentina en la segunda posguerra”, en *Ciclos*, Buenos Aires, año 10, vol. 10, núm. 19, Buenos Aires, 1° semestre de 2000, pp. 161-162.

<sup>7</sup> La visión dicotómica de los criterios de selección “étnica” sostenidos por Peralta, contrarios a los criterios de selección “económica” propuestos por el IAPI, han sido sugeridos por: SENKMAN, Leonardo “Perón y la entrada de técnicos alemanes y colaboracionistas con los nazis, 1947-1949: un caso de cadena migratoria”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 10, núm. 31, 1995, pp. 675-677. *Proyecto de Ley de Bases para solucionar los problemas de inmigración y colonización*, 1946, AGN, AT, legajo 547.

proyectos de decreto de constitución de estas instituciones, proponen para la DAIE las funciones de “convenir, organizar, prever y dar ejecución en Europa a todo lo relacionado con la inmigración en la Argentina dentro de lo previsto en el proyecto de ley de bases sobre inmigración y colonización del Plan de Gobierno, conforme a las directivas e instrucciones que le sean impartidas por intermedio del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio” y la facultan “por delegación de las funciones específicas del Ministerio de Relaciones y Culto y la Dirección General de Migraciones para otorgar la documentación que estime necesaria para el ingreso al país”; y establecen que la CREI, presidida por la autoridad principal del IAPI e integrada *ex officio* por el gerente general del Banco Central y en carácter consultivo por el director de Migraciones y por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y de Agricultura, de las Secretarías de Industria y Comercio, Trabajo y Previsión y Salud Pública, del Consejo de Defensa Nacional y por dos delegados (obrero e industrial) nombrados por el Poder Ejecutivo, tendrá a su cargo todo lo relacionado con la “recepción, encauzamiento, radicación y establecimiento de los inmigrantes en la República”.<sup>8</sup>

La respuesta al proyecto no se hace esperar. A mediados de agosto de 1946 se reúne la comisión de Potencial Humano, órgano de planificación creado dentro del Consejo de Defensa Nacional, a los efectos de considerar la política inmigratoria a seguir, evaluar su situación actual y sus repercusiones futuras en la natalidad y en el poblamiento regional. Dicha comisión está integrada por el Director de Inmigración, por representantes militares del Consejo de Defensa Nacional, por el director de Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores y por funcionarios de las Direcciones Nacionales de Transporte, Energía, Vialidad Nacional, del Banco Central y del Consejo Agrario Nacional. En febrero de 1947 la Comisión presenta un memorándum ante el presidente del Consejo de Defensa Nacional –producto de un largo debate en el seno de la subcomisión técnica, que opone a quienes apoyan a Peralta, por un lado, y a los representantes del Banco Central y el Consejo Agrario Nacional, por otro–, en el que se propone rectificar los decretos del Poder Ejecutivo que crean la DAIE y la CREI. El memorándum está acompañado por un proyecto de reforma de dichos decretos, fundamentado en objeciones legales-administrativas y de seguridad interna. Entre las primeras, se cuestionan las facultades de selección y fiscalización conferidas al IAPI, por ser supuestamente exclusivas de la Dirección de Inmigración; entre las segundas se sostiene que con la nueva estructura descentralizada para la práctica inmigratoria –que excluye a la Dirección de Inmigración de las funciones técnicas y administrativas que le son propias– se corre el riesgo de facilitar el ingreso de inmigración no apta, al diluirse la fiscalización y las responsabilidades.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Proyecto de los decretos n° 20.707/46 y n° 23.112/46, AGN, AT, legajo 547.

<sup>9</sup> “Memorándum del presidente de la comisión de estudio n°6 (Potencial Humano), Pablo Dávila, al presidente del Consejo de Defensa Nacional para proponer rectificación de los decretos 20707/46 y 23112/46”, Buenos Aires, febrero de 1947, AGN, AT, legajo 547.

Con todo, esta alianza de algunos miembros del Consejo de Defensa Nacional con Santiago Peralta, a pesar de ser pensada por este último como una estrategia para defender la autonomía de la Dirección de Inmigración, parece poner de manifiesto la insatisfacción con la política de Perón de los sectores más tradicionalistas de las Fuerzas Armadas, que ya se había registrado en 1945.<sup>10</sup> En el Plan elaborado por la Subcomisión Técnica de la Comisión de Potencial Humano se establece que los fundamentales problemas a cargo del Instituto Étnico Nacional “no deben quedar en manos profanas ni expuestas a los problemas de la política”. Al poseer un criterio inmutable que orientará a la Nación a través de los siglos, su funcionamiento debe estar vinculado con el de las fuerzas armadas, ya sea bajo la dependencia del Ministerio de Guerra o de la Secretaría de Defensa Nacional, hasta tanto se cree el Ministerio de las Fuerzas Armadas o de la Defensa Nacional. Además, esta repartición debe defender al país de la penetración de “elementos humanos indeseables tanto en su forma clandestina como en la pseudo-legal”, por lo cual se aconseja refundir en un sólo organismo a las actuales Dirección de Inmigración, Consejo Agrario Nacional e Instituto Étnico Nacional. Por otro lado, en sus puntos de vista acerca de la política migratoria, el Ministerio de Guerra presenta su propia posición: prohibir la entrada al país de extranjeros de color, “en particular negros de África y asiáticos de raza amarilla”; restringir la entrada de los súbditos de aquellas nacionalidades o colectividades que han demostrado ser “poco asimilables o adaptables” o que acusen “marcada tendencia a establecerse en las ciudades y vivir del fruto del trabajo ajeno o explotando las necesidades del prójimo” (hebreos e ingleses); dar preferencia a los inmigrantes de “raza blanca”, que hablen el castellano, profesen el culto católico, sepan leer y escribir y que han demostrado históricamente su capacidad de asimilación rápida (italianos y españoles en particular); fijar cuotas tanto en lo que respecta a la cantidad como a la calidad; orientar la inmigración a fin de evitar la agrupación en colonias, arraigando en una misma zona pequeños grupos de inmigrantes de distintos países y que, una vez radicados en ella, les llegue la “acción rectora y educadora de la escuela y la iglesia” y tomar las medidas necesarias para evitar la infiltración de elementos comunistas.<sup>11</sup>

Aunque no es posible probarlo a partir de la documentación de la Secretaría Técnica de la Presidencia, sería interesante preguntarse hasta qué punto este proyecto relativamente autónomo de las fuerzas armadas conspiró en contra de la posibilidad de una alianza política fuerte entre Peralta y el Consejo de Defensa Nacional. Tampoco sabemos –dada la

---

<sup>10</sup> Según lo advierte Axel Lazzari la conexión de Peralta con los círculos militares data de los años de entreguerras. Su tesis doctoral sobre antropometría militar le permitió circular por recintos militares en calidad de “técnico”, promocionando su saber racista e identificándose con los valores nacionalistas defendidos por el ejército. En 1943 apoya la revolución militar y accede, de la mano del general Urdapilleta, Ministro del Interior de Farrell, a la jefatura del Servicio Étnico del Ministerio de Guerra y, más tarde, a la Dirección de Migraciones: LAZZARI, Axel “Antropología en el Estado...”, cit., p. 208.

<sup>11</sup> “Plan migratorio y sugerencias afines preparado por la subcomisión técnica de la Comisión de Estudio n° 6” y “Puntos de vista sustentados por el Ministerio de Guerra con respecto a la política migratoria”, agosto de 1946, AGN, AT, legajo 547.

limitada información contenida en los Legajos Personales del Archivo del Ejército Argentino— cuáles eran las líneas internas dentro del Consejo de Defensa y su relación con las distintas fuerzas del ejército. Lo cierto es que, a pesar de los esfuerzos de estos grupos disconformes con la intervención del IAPI y del Banco Central en la selección y encauzamiento del flujo inmigratorio, los decretos de creación de la DAIE y la CREI, sancionados el 2 y el 17 de diciembre respectivamente, no fueron modificados.

Ante el efectivo recorte de su poder jurisdiccional, Peralta intenta reforzar su posición frente al cuerpo consular. En mayo de 1947 envía al director de lo Contencioso Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores una nueva ficha de inmigración que permite seleccionar automáticamente a los extranjeros en su lugar de origen y reemplaza al formulario de *permiso de libre desembarco*, otorgado exclusivamente por la Dirección de Inmigración desde 1938. La misma, debe ser llenada por los cónsules, salvo su tercer apartado sobre “tipo humano” que será completado por la Dirección de Inmigración, y su simple acuse de recibo significa el otorgamiento de la visación que habilita al interesado a ingresar al país. Para llevar a cabo este procedimiento “que se ajusta más exactamente a las nuevas orientaciones que en materia de inmigración ha planificado el Gobierno de la Nación”, Peralta solicita la “eficaz colaboración del Cuerpo Consular Argentino”.<sup>12</sup>

No obstante este pedido, la Cancillería—institución que desde el año 1923 competía jurisdiccionalmente con la Dirección de Inmigración, con un alto grado de conflictividad, en el proceso de admisión de extranjeros, en tanto visaba la documentación presentada por los aspirantes a inmigrar— parece no acceder al mismo, dejando a Santiago Peralta casi sin aliados.<sup>13</sup> Así el hombre que logró dividir a la opinión pública, sobretudo después de las denuncias que la prensa periódica local e internacional realizaron desde principios de 1946, hasta ser identificado por el imaginario de la oposición como el símbolo de la nueva política inmigratoria peronista, concluye sus funciones en julio de 1947. Cabe aclarar, sin embargo, que el relevamiento de Peralta de su cargo se produce, además, en el marco de un

---

<sup>12</sup> Expediente n° 1761, 1947, AMRECIyC, CA, MCT. En cuanto a la nueva documentación propuesta por Peralta, se trata en verdad de una ficha *antropométrica* concebida por él desde hacía tiempo. La misma incluye preguntas acerca de la religión, región de procedencia y la zona dentro de ella (montaña, llanura, fluvial, marítima), razones de la emigración, grupo étnico de pertenencia (germano, celta, semítico, eslavo), defectos físicos y mentales y fecundidad. Ficha incluida al informe de Romero Fiori a Giovanni Fornari, Incaricato d’ Affari d’ Italia en Buenos Aires, Telespresso n. 2776/721 a la Direzione Generale Affari Politici, Ministero degli Affari Esteri, 19/7/1946, ASMAE, b. 3, f. 9, p. 89/1.

<sup>13</sup> Según lo recuerda Fernando Devoto, en 1923 el gobierno de Alvear reglamenta la Ley de Inmigración de 1876 desdoblado el control inmigratorio en dos lugares: el de origen a través del visado de la documentación del postulante extranjero en los consulados argentinos y el de arribo a cargo de las autoridades de la Dirección de Inmigración, dándoles a éstas la facultad definitiva para resolver la admisión. En 1938 un decreto del Poder Ejecutivo agrega el requisito de un permiso de libre desembarco que debe ser solicitado por los consulados a la Dirección de Inmigración. La aplicación de ambos procedimientos dará lugar a un sinnúmero de conflictos entre las dos reparticiones y entre los ministerios a los que estaban subordinadas, por ocupar espacios de poder. Un estudio del problema en DEVOTO, Fernando “El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)”, en *Desarrollo Económico*, núm. 162, Buenos Aires, julio-septiembre 2001, pp. 282-292.

replanteo de las relaciones de la Argentina con Estados Unidos que parece haber dejado como condición implícita el blanqueo de la imagen pública internacional del gobierno argentino, después de la actitud neutral asumida durante la guerra y de las veladas simpatías de Perón por los regímenes totalitarios del Eje. Así la suerte, también, del general Orlando Peluffo, ministro de Relaciones Exteriores y Culto, del general Juan Filomeno Velazco, jefe de la Policía Federal y del general Oscar Silva, secretario militar del presidente, todos ellos declarados ultranacionalistas y antijudíos.<sup>14</sup>

### **b) Gestión de la política inmigratoria entre 1947 y 1955**

La gestión de Peralta parece haber dejado, al menos, dos reflexiones al gobierno peronista. Por un lado, la acentuada exposición pública de las autoridades encargadas del control inmigratorio en una coyuntura de fuerte demanda de ingreso de extranjeros, de criterios apenas delineados para su selección y de escasos medios materiales para llevar a cabo el trabajo administrativo de admisión. Por otro lado, la dificultad de funcionamiento de la descentralizada, compleja y hasta a veces poco racional estructura institucional, interviniente en la organización y toma de decisiones respecto del problema inmigratorio. Heredada del período de entreguerras y complicada aún más por la creación de nuevas instituciones tales como la DAIE o la CREI, dicha estructura no sólo enfrenta a los responsables de cada repartición en el plano de la superposición de tareas y de la competencia de intereses en juego sino también, como hemos visto, en el plano de criterios más generales defendidos por los organismos a los que se encuentran subordinadas.

Si para evitar las consecuencias de la alta exposición es nombrado como Director de Inmigración, sin demasiado éxito, Pablo Diana, figura de bajo perfil procedente del peronismo de la provincia de Buenos Aires; para desafiar la segunda limitación se recorre, no con mejor suerte, un largo camino con la intención de organizar un sistema burocrático más eficiente que pueda responder a los nuevos lineamientos de la política inmigratoria.

La Dirección de Inmigración se convierte en la protagonista principal de la mayor parte de los cambios. En noviembre de 1947 pasa a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión –organismo encargado junto con el IAPI y el Banco Central de supervisar la puesta en marcha del plan industrial del gobierno– con la categoría de Dirección General. Aunque la explicación de este ascenso de categoría podría encontrarse en la necesidad de dotarla de una estructura administrativa capaz de dar respuesta a los proyectos oficiales de incorporar cuatro millones de extranjeros en el quinquenio 1947-1951, en las memorias del año 1947 de dicha repartición parece justificarse, en términos bastante confusos, por la exigencia de una mayor autonomía de decisión de la Dirección. En palabras del propio director de Inmigración:

---

<sup>14</sup> Las acusaciones a Peralta en la prensa local en *Mundo Israelita*, 29/06/1946; *La Hora*, 21/06/1946 y 2 y 11/02/1947; *El Pueblo*, 2/02/1947 y *Clarín* 18/08/1947. Un análisis de los esfuerzos de Perón por mejorar su propia imagen internacional y la de la Argentina en KLICH, Ignacio “Perón, Braden y el antisemitismo...”, cit., pp. 10-13.

“...la Repartición en todas las épocas, sin ser una dependencia autárquica, mantuvo una autonomía casi propia, si bien con una conexión directa con el departamento del cual dependía. En virtud de las circunstancias del momento esa conexión es más directa con la Presidencia de la Nación, Secretaría de Trabajo y Previsión y Ministerio de Relaciones Exteriores, por así exigirlo la solución de problemas diferentes. Esta situación colocó a la Repartición en un plano, sino de absoluta independencia sí obligada a desligarse de la subordinación directa de la Dirección de Previsión Social, como revistaba”.<sup>15</sup>

Esta autonomía es legitimada por la autopercepción de la importancia e imprescindibilidad de las tareas a realizar por quien se considera a sí misma la “rama de Estado custodia de la población del país”. Entre las funciones que le son propias reconoce la selección de extranjeros dentro de los parámetros del plan de Gobierno, el rechazo de elementos “indeseables” que puedan resultar peligrosos para el orden interno o de enfermos que puedan constituir una carga para el Estado o instituciones de beneficencia y la búsqueda de la mejor inmigración (jóvenes y “de trabajo”, técnicos, obreros especializados, hombres de ciencia, industriales). En su esfuerzo por recalcar el rol que le cabe en la admisión de extranjeros, parece querer diferenciarse de los otros organismos que también participan en el proceso de selección y encauzamiento de la inmigración y cuyas atribuciones habían sido legalizadas por un decreto de mayo de 1947. El mismo facultaba a la Dirección General de Migraciones a autorizar el ingreso de extranjeros –cualesquiera fuera el grado de parentesco con personas residentes en la República, el tiempo de permanencia de las mismas y el lugar en el que se inicien los trámites–, a la CREI a acreditar a entidades o empresas a actuar en la tramitación de inmigrantes de llamada y al cuerpo consular a hacer exención del derecho consular a todos los inmigrantes beneficiados, directos o regulares y de llamada y de técnicos especialistas, artesanos, obreros con oficio y colonos, cualquiera fuera su nacionalidad, que hayan llenado los trámites ante la Delegación Argentina o autoridades consulares, “con prescindencia de la intervención o no que hubiere tenido la Dirección de Migraciones.”<sup>16</sup>

La superposición de atribuciones será especialmente conflictiva con el cuerpo consular, sobretudo después de octubre de 1948 cuando el Poder Ejecutivo prohíbe, en el marco de su alineación con los fundamentos de la Guerra Fría norteamericanos, el otorgamiento de visas a candidatos “nacidos en países eslavos y satélites inmediatos de la URSS o que hayan residido en ellos hasta una época relativamente cercana”, así como a “aquellos que seguían residiendo en los mismos.” La razón fundamental esgrimida por el gobierno es que estos grupos constituyen un peligro para sus connacionales ya radicados en el país,

---

<sup>15</sup> *Memoria de la Dirección General de Inmigración*, Secretaría de Trabajo y Previsión, año 1947, p. 10. El mencionado decreto del Poder Ejecutivo es el número 34.728 del 6/11/1947, AGN, AT, legajo 547.

<sup>16</sup> *Memoria de la Dirección General de Migraciones*, año 1947, cit., p. 6 y decreto n° 14.882 del 29/05/1947, AGN, AT, legajo 547.

desde el punto de vista ideológico, político y social. De este modo, queda prohibida la extensión de visas a los naturales de Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría, Rumania o URSS, siendo exceptuados los eslavos oriundos de Austria, Trieste y Finlandia, por encontrarse entre ellos, probablemente, técnicos y especialistas en fabricaciones militares de interés para los planes de desarrollo industrial de la gestión peronista.<sup>17</sup> La Cancillería encuentra en esta medida una fuente de legitimación a su diferenciación con la Dirección de Migraciones aplicándola con extremado celo. Su cruzada anticomunista no se detiene, sin embargo, en la “cortina de hierro”. Los cónsules italianos, por ejemplo, exigirán a las personas munidas de un permiso de libre desembarco, nativos de esa tierra o refugiados en ella, un certificado del Partido Demócrata Cristiano o la aprobación de un “experto que conoce especialmente la región balcánica”, para sellar sus pasaportes.<sup>18</sup>

En este conflicto por el ejercicio de la última decisión acerca de la desiribilidad y conveniencia de los postulantes a inmigrar, la Dirección General de Migraciones sostendrá una postura mucho más laxa, quizás también por el desborde administrativo que implicaba recibir a tantos extranjeros con una estructura dotada de escasos medios y personal. Numerosas pruebas sobre dicha actitud servirán de argumento a un grupo de cónsules aliados con miembros del Senado, para iniciar un conjunto de denuncias sobre irregularidades cometidas por el director de Migraciones. Las acusaciones surgen de la pluma de Alejandro Mathus Hoyos, senador nacional peronista por la provincia de Mendoza, quien en un largo viaje por Europa recoge las quejas de un conjunto de funcionarios consulares hacia la gestión de Pablo Diana. A ella se le agregan, también en forma escrita, la del cónsul general en Viena José R. Virasoro y la del ex-cónsul en Estambul Carlos T. Brunel, cesanteado a su vez en noviembre de 1948 como resultado de denuncias realizadas en Beirut por el mal desempeño de sus funciones, su oposición al gobierno peronista y su trato discriminatorio hacia los árabes.<sup>19</sup>

Las “graves irregularidades” cometidas por la Dirección General de Migraciones, según el criterio de estos funcionarios, se basan en facilitar el ingreso al país de “delincuentes, vagos, enfermos y amorales”, denegando sistemáticamente permisos a personas “honestas y sanas”. Dichos permisos son concedidos, en muchos casos, a grupos numerosos en base a listas presentadas por personas “ajenas a nuestros legítimos intereses”. Por otro lado, se constatan contradicciones entre algunos informes negativos producidos por los cónsules respecto de postulantes “indeseables” y la extensión de los permisos respectivos por parte de la Dirección General de Migraciones, al tiempo que se deniegan los favo-

<sup>17</sup> Circular Reservada n° 84 A y Circular Ampliatoria n° 6-A, AMRECIyC, División Política, Expediente 21/1948.

<sup>18</sup> Cartas del embajador argentino en Italia, Rafael Ocampo Jiménez, al Ministro de Relaciones Exteriores del 15/05 y 24/08/1948, AMRECIyC, División Política, Italia, Caja 23, Expediente 3, 1948, pp. 15-16 y 28-29. Sobre las interdicciones a la inmigración eslava en el marco de la Guerra Fría: SENKMAN, Leonardo “Política internacional e inmigración europea en la Argentina de post-guerra (1945-1948). El caso de los refugiados”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 1, núm. 1, Buenos Aires, 1985, pp. 118-121.

<sup>19</sup> AMRECIyC, Fondo Legajos Personales, caja 51.

rablemente informados. En el fondo, tal cual las declaraciones del embajador en París Victorica Roca, el origen del problema se encuentra en que el cuerpo consular no posee el contralor directo siendo que está “...en mejores condiciones que nadie para comprobar la idoneidad de las personas y no un señor que no tiene ni una vaga noción de lo que es Europa ni de la República Argentina”.<sup>20</sup>

Como consecuencia de estas denuncias Pablo Diana es cesanteado y las autoridades de la Dirección General de Migraciones sometidas a un sumario administrativo. La Cancillería no sacará, sin embargo, demasiado provecho institucional del escándalo. Un decreto de febrero de 1949 vuelve a concentrar las competencias del control migratorio en la Dirección Nacional de Migraciones que pasa a depender de la Secretaría Técnica de la Presidencia. El nuevo organismo es dotado de autonomía administrativa y financiera y tiene a su cargo al resto de las instituciones intervinientes en el proceso de selección y encauzamiento de extranjeros tales como la DAIE, la CREI y el Instituto Étnico Nacional. Entre las justificaciones de este reordenamiento se encuentra la necesidad de centralizar en una sola repartición los diversos aspectos que comprenden el procedimiento de admisión, simplificando los trámites y agilizando su desarrollo.<sup>21</sup>

Un amplio inventario de las funciones de la Dirección Nacional de Migraciones, a cargo ahora del prestigioso militar Enrique González, incluye el estudio y propiciamiento de la solución de los problemas relacionados con los movimientos migratorios, la promoción de la correlación entre la población urbana y rural de todo el país, la selección y encauzamiento de los extranjeros –en especial hacia áreas que se destinen a la colonización–, la concertación de tratados bilaterales y plurilaterales de inmigración, la propuesta de modificaciones a las normas vigentes en materia de inmigración, la prevención y represión de los ingresados de forma clandestina, el registro de las personas que entren o salgan del país.<sup>22</sup>

A pesar de este esfuerzo de reordenamiento y centralización administrativa, los conflictos entre la Dirección Nacional de Migraciones y la Cancillería acerca de a quién le corresponde la última palabra respecto de la calificación de un postulante a inmigrar continuarán al menos hasta 1951. A través de la circular secreta número 14 del año 1949, el Ministerio de Relaciones Exteriores prohíbe a los cónsules visar pasaportes para el ingreso permanente, temporario o de turismo a la Argentina, a todo ciudadano perteneciente a la Unión Soviética o a sus países satélites, de no mediar una expresa orden de dicho Ministerio, aún cuando los recurrentes estén en posesión de documentos en regla. El procedimiento seguido es el llenado, por parte de cada cónsul, de una ficha –con datos acerca del aspecto físico, ideología, religión, profesión comprobada, antecedentes morales y policiales,

---

<sup>20</sup> Resolución n° 560 de la Dirección Nacional de Inmigración y Memorándum del senador Mathus Hoyos al Director de Migraciones Enrique González, AGN, AT, legajo 547, Sumario Administrativo, Expediente 295.342/49 (en adelante, “Sumario”).

<sup>21</sup> Decreto n° 2896 del 4/02/1949, AGN, AT, legajo 547.

<sup>22</sup> Decreto n° 10283 del 29/04/1949, AGN, AT, legajo 547.

asimilación y conveniencia al país, documentación en posesión y autoridad otorgante, fecha de salida del lugar de origen, países de residencia y actividades desarrolladas— que es minuciosamente estudiada por personal del Departamento de lo Contencioso Administrativo antes de otorgar la autorización de ingreso. La prohibición será levantada recién a fines del año 1951 por medio de la circular secreta número 50 que reconoce la competencia directa en el otorgamiento de ingresos permanentes o temporarios de la Dirección Nacional de Migraciones. A partir de esa fecha, aunque algunos cónsules se nieguen a visar documentación de libre ingreso, la Cancillería los obligará a hacerlo.<sup>23</sup>

Un nuevo conflicto institucional involucrará a la Dirección Nacional de Migraciones a partir de los años 1950s. pero, esta vez, con un organismo dependiente de otro poder del gobierno federal. Se trata del enfrentamiento con el Poder Judicial iniciado por los recursos de *hábeas corpus* solicitados por extranjeros que, habiendo ingresado de forma clandestina al país y alojados preventivamente en el Hotel de Inmigrantes, intentan ampararse en los derechos que a los habitantes le otorga la Constitución Nacional para conseguir un permiso de residencia. La Dirección Nacional de Migraciones defenderá sus atribuciones de contralor de la inmigración denegando las autorizaciones, aún en los casos en los que medien resoluciones judiciales favorables. Para ello contará con el apoyo de la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Asuntos Técnicos y del Director del Cuerpo de Abogados del Estado quienes confirmarán que es a la Dirección de Migraciones a quien corresponde otorgar permisos de libre desembarco, controlar el ingreso de extranjeros al país y declarar como de permanencia legal a un infractor, en virtud de que son atribuciones privativas del Poder Administrador.<sup>24</sup>

Tal vez una respuesta a este tipo de conflicto, sin descartar la influencia de miembros de la Cancillería en la toma de esta decisión, sea el nuevo traspaso de la Dirección Nacional de Migraciones a la esfera del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en el año 1954. Dicha determinación se toma en el marco de una reestructuración de los ministerios, con la intención de racionalizar la estructura orgánica del gobierno para poder cumplir con los objetivos del *Segundo Plan Quinquenal*. El principio que legitima estos cambios es la división de las tareas de ejecución, a cargo de los Ministerios, de aquellas de planificación y concepción de objetivos. En virtud de ello desaparecen Ministerios, como el de Asuntos

---

<sup>23</sup> Cuestionarios de antecedentes enviados por los cónsules en Frankfurt, Bucarest y Budapest entre marzo y diciembre de 1951, AMRECIyC, CA, MCT, expedientes 178.282-50, 178.236-50 y 178.967-50. Carta del Cónsul en Berna al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Jerónimo Remorino, del 17/04/1952. AMRECIyC, CA, MCT, expediente 178.295-50.

<sup>24</sup> Informe del Director General de Asuntos Legales del Ministerio de Asuntos Técnicos al Director General del Cuerpo de Abogados del Estado, del 28/05/1951; Informe del sub-procurador del Tesoro de la Nación al Director General de Asuntos Legales del Ministerio de Asuntos Técnicos del 7/07/1952 y Memorándum del Director General de Asuntos Legales del 4/09/1952, AGN, AT, legajo 548.

Técnicos del que dependía la Dirección Nacional de Migraciones, responsables de labores de programación.<sup>25</sup>

## **2. Prácticas administrativas: entre la arbitrariedad, la contradicción y la corrupción**

### **a) Estructura y organización de la Dirección de Migraciones**

Las consecuencias de la reactivación del flujo inmigratorio a la Argentina durante la segunda posguerra, producto de la revitalización de la oferta de extranjeros –entre los que se encuentran junto con trabajadores pertenecientes a grupos étnicos de tradición migratoria a las tierras del Plata, soldados movilizados originarios de Europa del Este, refugiados por motivos políticos o religiosos y prófugos– y de la particular política “aperturista” del primer peronismo, se proyectan dramáticamente sobre las estructuras de las instituciones de admisión.

El problema más grave parece ser la falta de personal y de dependencias suficientes como para atender las crecientes demandas de ingreso al país. Un ejemplo de estas limitaciones puede verse en que de los 47.000 expedientes ingresados en 1946 en la Dirección de Inmigración, sólo se despachan 2.000 y si en 1947 logran resolverse 10.000 más, a los 35.000 restantes se le suman 120.000 nuevos. Al desborde de las tareas burocráticas se le agrega el control efectivo de la entrada al país de extranjeros. Mientras que en los puestos fronterizos estratégicos la Dirección General de Migraciones cuenta con destacamentos para realizar la tarea fiscalizadora, en los puertos del sur la misión está a cargo de la Prefectura General Marítima y en el resto del país de la Gendarmería Nacional. El resultado de esta delegación de funciones hace más vulnerables aún determinados puntos de la frontera, habilitando a personas cuyos expedientes han sido rechazados o se encuentran demorados, a ingresar clandestinamente al país.<sup>26</sup>

El panorama en los consulados no es mucho más alentador. Por un lado, las oficinas con mayor demanda de pedidos de visado, como la de Roma, no incrementan su personal, obligando a los potenciales inmigrantes a largas esperas. Por otro, los cambios del mapa político europeo requieren de la apertura de nuevas representaciones diplomáticas. La demora del Ministerio de Relaciones Exteriores en tomar la decisión –sea por causas presupuestarias como alega, sea por asumir una actitud expectante ante el confuso escenario político de la posguerra– impiden la tramitación de la documentación a los extranjeros residentes en esos puntos sumando, en muchos casos, trabajo a los consulados ya existentes. Ilustrativa de la situación es una carta del Comité Católico Argentino de Asistencia al

---

<sup>25</sup> Decreto 12.204 del 22/07/1954, AGN, AT, legajo 547. Sobre la justificación de la reestructuración de los ministerios: JUÁREZ, Carlos “La nueva reestructuración de los Ministerios”, en *Hechos e Ideas*, año XV, núms. 122-123, Buenos Aires, junio-julio 1954, pp. 27-70.

<sup>26</sup> *Memoria de la Dirección General de Migraciones*, año 1947, cit., pp. 7-9 y declaraciones de Pablo Diana en “Sumario”, f. 105, pregunta 225, AGN, AT, legajo 547.

Inmigrante, dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y fechada el 20 de agosto de 1947, que describe el lento otorgamiento de visas (diez por día) en el consulado en Roma, como consecuencia de la falta de personal y la dificultad de los individuos desplazados en los territorios de Austria y Alemania de inmigrar a la Argentina, por no contar dicho país con representaciones diplomáticas en esas tierras. Por su parte, una carta de la Sociedad Eslovena de Buenos Aires del 6 de mayo de 1948 presenta la imposibilidad de los refugiados de esa nacionalidad de viajar al consulado argentino en Viena, recientemente instalado, por tener que atravesar por la zona soviética. Por lo tanto piden al Ministerio que envíe al cónsul a los campos de refugiados como ya lo ha hecho en Italia.<sup>27</sup>

La falta de personal parece potenciarse con la dudosa idoneidad de los empleados existentes. En 1947 de los once funcionarios con cargos que implican alguna responsabilidad en la Dirección General de Migraciones, salvo el Director y el Sub-director que son trasladados desde otras secciones de la administración pública, el resto ingresa como personal de ordenanza y tras avanzar paulatinamente en jerarquía, recibe un último ascenso importante después de 1945. Como se ha sugerido en otros trabajos, los mecanismos de reclutamiento parecen haber respondido a lógicas clientelares y parentales y el último ascenso de la mayor parte de los empleados podría estar vinculado a favores presentados en el terreno sindical o político, a los que el gobierno peronista solía responder con generosidad. En todo caso, el perfil de empleado resultante es de poca calificación formal pero mucha experiencia en la repartición.<sup>28</sup>

Contrasta con la carencia de medios y de personal de la Dirección General de Migraciones su compleja y heterodoxa organización en la que conviven, al menos hasta 1949, tres estructuras paralelas pero interdependientes de admisión de extranjeros y otorgamiento de radicaciones. En primer lugar la estructura oficial compuesta por un director general, un sub-director y un secretario general a los que están subordinados por un lado las oficinas encargadas de conceder los permisos de entrada (consulares, de llamada y “especiales”) y tramitar la concesión de radicaciones en todo el país y, por otro, los organismos de control tales como identificaciones (dactilografía, ficheros y registros), contralor de entradas (marítima aérea y destacamentos) y división sanidad (inspección médica).<sup>29</sup>

En segundo lugar la Secretaría Privada del Director, nexa entre la Dirección General de Migraciones y la División de Informaciones de la Presidencia, encargada ésta última de llevar adelante los pedidos especiales para el ingreso de personas de interés para el gobierno para cumplir con sus proyectos de desarrollo industrial y autarquía bélica. Se trata en

<sup>27</sup> Expedientes n° 3.169/47 y 173.062/48, AMRECIyC, CA, MCT.

<sup>28</sup> DEVOTO, Fernando “El revés de la trama...”, cit., pp. 297-298. Esta hipótesis es defendida al extremo, pero con un uso político, por la Comisión Nacional de Investigaciones creada por el gobierno de Aramburu quien, al presentar los resultados de su indagación confirma que Carlos Mende Brun, nombrado director de la DNM en 1950, era padre del ministro de Asuntos Técnicos. Ver *Documentación, autores y cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda tiranía*, Vicepresidencia de la Nación, Comisión Nacional de Investigaciones, Buenos Aires, 1956, t. III, p. 660.

<sup>29</sup> *Memoria de la Dirección General de Migraciones*, año 1947, cit., p. 11.

general de técnicos y científicos, “sabios y pequeños sabios” como se los dio en llamar, habitantes o nacionales del Tercer Reich y otras naciones sometidas a su influencia, cuya nacionalidad y documentación y, por lo tanto, eventualmente su identidad, era difícil de precisar por los vencedores. Entre ellos se encontraban individuos que simplemente vivieron bajo el régimen nazi alemán y sus estados satélites o asociados; partidarios del nazismo y del fascismo en sus diversas expresiones –desde ignotos adherentes o militantes de esa ideología, pasando por funcionarios de esos regímenes, integrantes de sus fuerzas armadas o científicos y técnicos de la importante industria alemana– y partidarios del Eje Roma-Berlín acusados y/o condenados por tribunales nacionales europeos y cortes internacionales, a partir de su condición de colaboracionistas, como criminales con diferente grado de responsabilidad entre los que se encontraba un número significativo de colaboracionistas y eventualmente de criminales de guerra. El reclutamiento de estos “alemanes útiles” estuvo a cargo de funcionarios o de representantes militares que enviaba Perón a las tierras europeas con este fin. Las embajadas argentinas en Bélgica, Dinamarca, Suiza y Holanda y la Delegación Argentina de Inmigración en Europa actuaron también como agentes de reclutamiento y estaban instruidas para reducir al mínimo las formalidades administrativas, a fin de facilitar el ingreso de estos grupos al país. Un sinnúmero de asociaciones privadas, entre ellas la Cruz Roja Internacional o la Obra San Rafael, dependiente de la Iglesia Católica, oficiaban de intermediarias y procuraban a los aspirantes a dejar el continente europeo documentación y asistencia. Por último, el ingreso a la Argentina de estos “sabios y pequeños sabios” y, junto con ellos, de gran cantidad de inmigrantes más convencionales de las tierras del depuesto Tercer Reich, se produjo a través de tres rutas “ilegales” principales, dada la imposibilidad de hacerlo por caminos legales por no contar con la documentación requerida y, en los primeros años de la posguerra, por la inexistencia de representaciones diplomáticas argentinas en estos puntos. La primer ruta pasaba por los Pirineos rumbo a España, para terminar en Sudamérica; la segunda se iniciaba en la frontera germano-danesa y, desde Dinamarca, continuaba en viajes directos desde puertos escandinavos hacia Sudamérica en barcos oceánicos destinados a esos efectos; la tercera llamada “ruta vaticana”, probablemente la más notoria y efectiva (utilizada por Adolf Eichmann y Klaus Barbie) se desarrollaba a través de una cadena de claustros con jalones en varias ciudades europeas hasta llegar a los puertos italianos de embarque con destino ultramarino.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> El ingreso a la Argentina de estos “sabios y pequeños sabios” ha dado lugar, en los últimos años, a numerosas investigaciones. Algunos de los trabajos que analizan el contexto, las razones y, en algunos casos, las formas o vías de ingreso al país de estos distintos tipos de inmigrantes: KLICH, Ignacio “La pericia científica alemana en el amanecer del proyecto nuclear argentino y el papel de los inmigrantes judíos”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, núm. 10, Buenos Aires, 2° semestre de 1994, pp. 61-89 y “Los nazis en la Argentina: revisando algunos mitos” (ensayo bibliográfico), en *Ciclos*, año 5, vol. 5, núm. 9, Buenos Aires, 2° semestre de 1995, pp.193-220; SENKMAN, Leonardo “Perón y la entrada de técnicos alemanes y colaboracionistas con los nazis, 1947-1949. Un caso de cadena migratoria”, cit.; NEWTON, Ronald *El cuarto lado del triángulo. La “amenaza nazi” en la Argentina, 1931-1947*, Sudamericana, Buenos Aires, 1995; MEDING, Holger *La ruta de los nazis en tiempos de*

Al frente de la División de Informaciones de la Presidencia se halla Rodolfo Freude –hijo del hombre de negocios alemán Ludwig Freude, amigo personal de Perón, acusado por los aliados de colaborar con el Tercer Reich desde Buenos Aires– mientras que el jefe de la Secretaría Privada del Director es José María Bruhn. Entre ambos, existe una constelación de mediadores enviados por la Presidencia –Luis María Orliac, Dalmiro Ignacio Amaya, Bernardo Amaya, Eduardo Hartkopp y Luis Hoover– y, entre ellos, la figura de Carlos Fuldner que si bien presta servicios en la División de Informaciones, revista del presupuesto de Migraciones. La confusa figura de pertenencia administrativa de este último le valió ser sometido a las investigaciones del sumario administrativo a la Dirección General de Migraciones y eximido por su instructor, Ángel Saturnino Taboada, de las sospechas de haber sido autor de violaciones reglamentarias por probarse el “carácter estrictamente reservado de sus tareas”.<sup>31</sup> Ilustrativo al respecto es el testimonio del Secretario General de la repartición quien asegura que

“Carlos Fulner revistaba como empleado de la Dirección y prestaba servicios a las órdenes del señor Jefe de División Informaciones de la Presidencia de la Nación, señor Rodolfo Freude en misiones reservadas y confidenciales en materia de entrada al país que consideraban indispensables para las funciones de gobierno. El señor Fuldner fue comisionado a Europa, por cuenta oficial del gobierno para buscar confidencialmente, esa clase de personas, que en la generalidad de los casos eran sacadas subrepticamente de Alemania y llegaban al país con documentación ajena, con conocimiento de la Presidencia de la Nación y a quienes el señor Jefe de Contralor de Entradas, señor Pedro A. Suárez, personalmente les facilitaba su entrada, impartiendo instrucciones precisas a los inspectores actuantes, sea en los buques o en los aviones. Esas personas a veces iban destinadas al Banco Central y otras según lo manifestara el Director, al los ministerios de Defensa del país. En síntesis surgía que la misión del señor Fuldner era estrictamente confidencial, de la que nunca teníamos noticias concretas y por orden de la Presidencia de la Nación”<sup>32</sup>

Por la Secretaría Privada del Director no sólo pasan los pedidos “de Presidencia”, que cuentan con libros de registro especiales, sino también los trámites preferenciales, que tienen su origen en solicitudes de legisladores, militares, eclesiásticos, miembros del cuer-

---

*Perón*, EMECE, Buenos Aires, 1999; DEVOTO, Fernando “Inmigrantes, refugiados y criminales...”, cit.; KLICH, Ignacio “La contratación de nazis y colaboracionistas por la Fuerza Aérea Argentina”, en *Ciclos*, año 10, vol. 10, núm. 19, Buenos Aires, 1º semestre de 2000, pp. 177-216.

<sup>31</sup> “Sumario”, Interrogatorio a Pablo Diana, f. 60, preguntas 81 y 82, Informe de Angel Saturnino Taboada sobre los resultados del sumario administrativo, f. 423, AGN, AT, legajo 547.

<sup>32</sup> “Sumario”, Declaraciones de Héctor Magistrali, f. 135, pregunta 54. AGN, AT legajo 547.

po diplomático, funcionarios de jerarquía y amigos personales de Pablo Diana. Estos expedientes son sometidos únicamente a consideración del Director y entregados a los interesados por la Secretaría Privada.<sup>33</sup>

Una tercer estructura de admisión está compuesta por un conjunto de asesores confidenciales para los casos en los que se presentan dudas acerca de la conveniencia del candidato a ingresar al país. Se trata en general de grupos de inmigrantes minoritarios pero potencialmente peligrosos por su presumible filiación comunista o por la posibilidad de haber fraguado su identidad religiosa. De allí que los asesores elegidos sean figuras representativas de las comunidades extranjeras ya instaladas en el país y reconocidas por la Presidencia de la Nación o por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Tratándose de polacos se consulta a Miroslaw Arciszewski –legado polaco en Buenos Aires entre 1942 y 1946 que pasa a ser, después de que la Argentina establece relaciones diplomáticas con la República Popular de Polonia, representante del Gobierno Polaco en el Exilio en Londres y presidente del Comité de Coordinación de Asuntos Inmigratorios Polacos, manteniendo contactos con el Ministerio de Relaciones Exteriores local–, de rusos a Monseñor Constantino Isratzoff –jefe de la Iglesia Ortodoxa Rusa en la Argentina durante casi 50 años–, de franceses al Conde Menou –conocido nacionalista y anti-comunista–, de yugoslavos a Branco Benson –Ministro del Estado Libre de Croacia, embajador del gobierno croata ante el Tercer Reich y, una vez en la Argentina, dirigente de la corriente anticomunista de la colectividad croata–, de ucranianos a Sergio Simonoff –empleado del Instituto Étnico Nacional–, de belgas a Pierre Daye –acusado de colaborar con las tropas de ocupación alemanas, enjuiciado y condenado a muerte por el Consejo de Guerra de Bruselas el 18 de diciembre de 1946 y solicitada su extradición por el gobierno belga–, de húngaros a un sacerdote que presidía la Comisión de Refugiados de la misma nacionalidad y de rumanos al señor Guenea –ex embajador rumano en España.<sup>34</sup>

Si bien esta constelación de asesores parece haber conocido el apogeo de su intervención durante la gestión de Pablo Diana, algunos de ellos, como Branco Benson y Miroslaw Arciszewski, formaban parte del círculo del anterior director de Migraciones. Según el representante diplomático del Gobierno Polaco en el Exilio, Peralta lo convoca en 1945 convencido de que la población argentina, saturada por el aporte italiano y español necesita imperiosamente, como lo ha hecho el pueblo norteamericano, mezclar su san-

---

<sup>33</sup> “Sumario”, Informe de Ángel Saturnino Taboada sobre los resultados del sumario administrativo, pp. 419-420, Interrogatorio a Pablo Diana, reverso f. 92, pregunta 174, f. 98, pregunta 203, f. 99, pregunta 208 e Interrogatorio a José María Bruhm, reverso del f. 238, pregunta 11 y pregunta 15, AGN, AT, legajo 547.

<sup>34</sup> “Sumario”, Interrogatorio a Pablo Diana, reverso del f. 43 y f. 44 y su reverso, preguntas 6 y 7, interrogatorio a Alfredo Tortello, f. 64, pregunta 25, interrogatorio a José María Bruhm, reverso del f. 237 y f. 238 pregunta 7, interrogatorio a Héctor Magistrali, reverso f. 125, pregunta 25 y Nota de Alfredo Tortello dirigida a Juan Lucero Smidt informando sobre los asesores confidenciales de Pablo Diana, f. 29, AGN, AT, legajo 547. Datos sobre la vinculación de Branco Benson y Pierre Daye con el nazismo en GUREWICH, Beatriz y WARZASKI, Paul (comps.) *Proyecto Testimonio. Revelaciones de los archivos argentinos sobre la política oficial en la era nazi-fascista*, CES-DAIA, Planeta, Buenos Aires, 1988, pp. 487-488 y 492.

gre para formar una gran nación. En esta empresa los eslavos (especialmente los polacos) y los árabes son considerados como los pueblos óptimos dado su vigor físico y su experiencia en las tareas agrícolas. Ambos se ponen de acuerdo para organizar el ingreso de importantes grupos de polacos que se encuentran disponibles para emigrar al cono sur del continente americano. Mientras que los requisitos propuestos por Peralta son la selección física y moral de los aspirantes, el asentamiento en regiones rurales de los llegados y la discreción del acuerdo dada la oposición de la opinión pública al ingreso de otros grupos que no sean de origen latino, Arciszewski propone que a la par de trabajadores rurales, la Argentina acepte obreros, técnicos y profesionales liberales. De todos modos, hasta mediados de 1947 no arribarán a Buenos Aires transportes masivos de polacos, concentrándose la gestión de Arciszewski en la Dirección de Inmigración a la resolución de casos individuales.<sup>35</sup>

Estas tres instancias están permeadas, a su vez, por la intervención de asociaciones y organizaciones de protección al inmigrante, algunas de ellas autorizadas desde los primeros días de la posguerra. Tal el caso de *Cáritas Internationalis*, *Obras San Rafael*, la *Iglesia Ortodoxa Rusa*, la *Organización Israelita Argentina* o el *Comité Coordinador de la Inmigración Polaca en la Argentina*. Cada organismo gestiona ante la Dirección de Migraciones permisos de desembarco, colectivos o individuales, para víctimas de la guerra o personas desplazadas, contando para ello, en algunos casos, con secretarios que trabajan en las dependencias de la Dirección misma.<sup>36</sup>

El complejo panorama descrito, que combina contradictoriamente estructuras oficiales carentes de dependencias y empleados con organismos informales abarrotados de personal y recursos, parece encontrar al menos dos explicaciones. Por un lado, el estado en el que las instituciones de admisión, vaciadas de facultades y de medios materiales después de casi quince años de políticas restrictivas, deben hacer frente a la nueva primavera inmigratoria. Por otro, actores administrativos y organizaciones representantes de intere-

<sup>35</sup> Informe de Arciszewski al Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno polaco en Londres de 04/05/1953, Archiwum Polish Institut and Sikorski Museum, A.11.E-1151, pp. 1-2. Agradezco a Klementyna Czerniczka el haberme facilitado este documento. La mención de Branco Benson como asesor de Peralta junto con otras personas de la amistad de dicho director que intervienen en la resolución de tramitación en "Sumario", interrogatorio a Pablo Diana, f. 44 y reverso, pregunta 7 e interrogatorio a Héctor Magistrali, reverso del f. 126, pregunta 20, AGN, AT, legajo 547.

<sup>36</sup> Entre los representantes de organizaciones trabajando en la Dirección se encuentra el secretario del Comité Coordinador de la Inmigración Polaca en la Argentina, Henryk Mauér, quien desde el año 1947 se encarga de estudiar los listados de aspirantes a inmigrar enviados por las oficinas del Gobierno Polaco en el Exilio, por representantes militares o por distintas organizaciones internacionales encargadas de los desplazados por la guerra en Europa, a fin de eliminar a los candidatos dudosos por su filiación política, condición moral o estado físico. Una vez cumplida su tarea, el Director de Inmigración firma los pedidos para ser enviados a los consulados argentinos en Europa. Informe de Arciszewski, cit., pp. 5-6 y 9. Algunas menciones a la gestión de las asociaciones de protección al inmigrante en "Sumario", Interrogatorio a José María Brhun, reverso f. 236, pregunta 6; Interrogatorio a Pablo Diana, reverso f. 60 pregunta 84; Interrogatorio a Alfredo Tortello, f. 77, preguntas 104 y 105; Interrogatorio a Félix Daguere, reverso f. 152, pregunta 23 e Interrogatorio a Héctor Magistrali, reverso f. 132, pregunta 45, AGN, AT, legajo 547.

ses sectoriales que encuentran en ese vacío un espacio para desarrollar su poder y negociar beneficios. Del cruce entre ambas realidades resulta una creciente privatización de la gestión del ingreso de extranjeros que lleva, además de a un alejamiento cada vez más evidente entre normas y prácticas administrativas, a la exacerbación de los conflictos institucionales para dirimir los réditos del control inmigratorio.

### **b) Mecanismos de admisión**

Si el análisis de la estructura de admisión de extranjeros nos permite adelantar algunas hipótesis acerca de las causas que le dieron origen, el estudio de su funcionamiento nos aproxima a una visión más dinámica que abre la posibilidad de adentrarnos en la comprensión de su lógica. Aunque a simple vista los mecanismos de selección de inmigrantes pueden parecer contradictorios con las disposiciones legales establecidas y hasta anárquicos respecto del propio entramado institucional en el que se desarrollan, creemos que es en estos puntos disruptivos en los que adquieren capacidad explicativa en tanto dejan ver las acciones concretas de los distintos actores intervinientes, movidos por una pluralidad de intereses. De allí que el desafío del siguiente apartado sea describir el funcionamiento del sistema de admisión de extranjeros en su intersección entre estructura y actores institucionales.

En principio se trata de un sistema de procedimientos sencillos, reglados por los sucesivos decretos de los años 1920s. y 1930s. y heredados por la gestión peronista –un permiso de libre desembarco otorgado por la Dirección de Migraciones, tres certificados (de no mendicidad, de salud y de falta de antecedentes policiales), un contrato de trabajo, comprobantes de los datos de nacimiento y del estado civil, todos ellos legalizados por los respectivos consulados argentinos en el exterior– que dan lugar, como ya se ha mencionado, al desarrollo casi ilimitado de la arbitrariedad de las instituciones actuantes. La posibilidad de acceder al ejercicio de dicha arbitrariedad, fuente de poder y recursos, genera la multiplicación de carriles burocráticos de concesión de autorizaciones de ingreso al país, muchos de ellos permeados por prácticas corruptas, y enfrenta a los distintos organismos encargados de la selección de inmigrantes.

Conforme va ascendiendo la oferta inmigratoria, el sistema de otorgamiento de permisos de libre desembarco se complejiza en estructuras y actores. Hacia 1947, año en el que los ingresos superan en diez veces a aquellos del período bélico, se produce un desdoblamiento de circuitos administrativos de admisión dependiendo del origen nacional de los aspirantes a inmigrar. Tratándose de españoles, italianos y portugueses, de elevado número pero probada desiribilidad para el país, las solicitudes no pasan por el escritorio del director y son firmadas directamente por el subdirector o por el secretario, siempre que reúnan las condiciones generales exigidas.<sup>37</sup>

Los permisos solicitados por súbditos de otras naciones, por su parte, son destinados a la Secretaría Privada donde el Director decide personalmente acerca de la conveniencia

---

<sup>37</sup> “Sumario”, Interrogatorio a Pablo Diana, f. 45, pregunta 11, AGN, AT, legajo 547.

del ingreso. En la mayoría de los casos ya han pasado por el “visado” del asesor correspondiente, quien coloca su inicial sobre la carátula del expediente o da su autorización verbal. Si, además, se trata de pasajeros con “documentación deficiente”, provenientes en general del centro de Europa, Alemania o Japón, les es otorgado el permiso si interviene la División Informaciones o alguna persona residente en el país que goce de buen concepto asume la responsabilidad.<sup>38</sup>

La Secretaría Privada se convierte así en una instancia de coordinación de la voluntad del Director, quien decide según sus propios criterios salvo órdenes de la Presidencia, de los juicios vertidos por los asesores, de las necesidades de la División de Informaciones y de las solicitudes presentadas por las organizaciones de protección al inmigrante. De la capacidad de negociación de cada uno de ellos, en constante cambio según la jerarquía de los pedidos y las utilidades acumuladas tras sucesivas gestiones, depende el carácter de la resolución de los permisos de libre desembarco, sin tener un peso definitivo las condiciones del postulante a ingresar al país.

En el extremo de estos mecanismos que podríamos llamar *mixtos*, llevados a cabo por organismos reconocidos oficialmente pero que no dependen administrativamente de la Dirección de Migraciones, se encuentran aquellos que remiten a negociaciones particulares entre el Director y personas públicas –tales como legisladores, militares, eclesiásticos, miembros del cuerpo diplomático o funcionarios de jerarquía–, particulares influyentes o amigos personales.<sup>39</sup>

Numerosos ejemplos recogidos por las indagaciones de los sumariantes a Pablo Diana dan cuenta de esta desnaturalización pública de la tarea administrativa. Tal el caso de Federico Amsterdam quien poseía una fábrica de tejidos y en muchas ocasiones concurrió a la Dirección con el propósito de gestionar la venida al país de técnicos y obreros especializados para su propia industria y para otras de la misma rama, cobrando por ese servicio honorarios; o la firma social CIDECA que inició los trámites del permiso de libre ingreso al país de Ernesto Reiman y señora aún cuando en dicha solicitud no se expresaba la profesión del beneficiario –y tal vez tampoco el origen religioso, fuente de preocupaciones de los denunciantes del Director de Migraciones–; o las recomendaciones otorgadas por el Rector del Seminario Mayor de La Plata; o las gestiones del doctor Dubrosky –amigo personal del Presidente, médico, dueño de un Sanatorio, dirigente de la Delegación de Asociaciones Israelitas en la Argentina– para conseguir permisos de desembarco,

---

<sup>38</sup> “Sumario”, Interrogatorio a Héctor Magistrali, reverso del f. 125, pregunta 15 y f. 126, pregunta 18; Interrogatorio a Pablo Diana reverso del f. 44, pregunta 8, f. 45, pregunta 11, f. 53 y su reverso, pregunta 65 y f. 91, pregunta 167; Interrogatorio a Alfredo Tortello, f. 82, pregunta 137 e interrogatorio a Blamarse Ramiro Castro, reverso del f. 174, pregunta 5. Según el Director de Inmigraciones por “Documentación deficiente importa suponer que el candidato a ingresar al país no está provisto, o le falta alguno de los documentos exigidos para que los Cónsules le puedan dar su visación.” Interrogatorio a Pablo Diana, reverso f. 96, pregunta 191, AGN, AT, legajo 547.

<sup>39</sup> “Sumario”, Interrogatorio a José María Bruhm, reverso del f. 238, pregunta 15, AGN, AT, legajo 547.

radicaciones definitivas y libertad de pasajeros clandestinos de origen judío; o la firma de solicitudes por parte del señor Kairuz, político y familiar del Presidente.<sup>40</sup>

La administración Peralta, por su parte, parece no haber sido ajena a este tipo de intervenciones. Según las declaraciones de Héctor Magistrali, Secretario General de la Dirección de Migraciones, a pesar de las reiteradas negativas del Director de resignar a su autonomía de decisión respecto del otorgamiento de radicaciones, finalmente es obligado por el Sub-secretario de Trabajo y Previsión a conceder una al señor Dazar Kunhberg quien había ingresado de forma “clandestina” al país junto con su familia.<sup>41</sup>

El caso Kunhberg además de ilustrar las interferencias de hombres públicos, ajenos a la repartición oficialmente facultada en los procedimientos de admisión y otorgamiento de radicaciones a extranjeros, nos ilustra acerca de la naturalidad con la que son vistos los ingresos clandestinos y la facilidad con la que se producen. En efecto, muchos postulantes a inmigrar rechazados por la Dirección de Migraciones y con intenciones de establecerse en el país, cruzan la frontera terrestre logrando eludir el control de Gendarmería Nacional. Aquellos que son detenidos tienen la posibilidad de presentar un recurso de *hábeas corpus* para que les sea reconocido su derecho de permanencia en territorio argentino en su calidad de habitantes por el sólo hecho de haber ingresado al país, o son liberados por órdenes de la Presidencia. Finalmente, a pesar de la opinión contraria de algunos funcionarios de la Dirección de Migraciones, su situación tiende a ser regularizada otorgándoles la radicación definitiva.<sup>42</sup>

El enmarañado mecanismo de concesión de permisos de libre desembarco se ve complicado aún más con la intervención del cuerpo consular quien está facultado por el reglamento de la ley de inmigración del año 1923 a visar la documentación presentada por los candidatos a emigrar y por el decreto 8.972 del año 1938, a dar una primer opinión acerca de la desiribilidad del postulante y a otorgar el permiso de entrada, sin la intervención de la Dirección de Migraciones, a turistas, personalidades, nacionales de países limítrofes en tránsito o pasajeros en tránsito que presenten un certificado aprobado por el cónsul del país al que se dirigen. Este doble control, en el lugar de origen y de destino, alimentará la tensión entre dos organismos tradicionalmente enfrentados. En numerosas ocasiones los directores de la oficina de Migraciones elevan sus quejas a la Dirección en lo Contencioso Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores por considerar que los cónsules se han extralimitado en sus funciones o han decidido con criterios contrarios

---

<sup>40</sup> “Sumario”, Interrogatorio a Pablo Diana, f. 72 y reverso, preguntas 108 y 110, reverso del f. 88 y f. 89, pregunta 153, reverso del f. 103, pregunta 214 e Interrogatorio a Héctor Magistrali, f. 128, pregunta 29 y f. 133, pregunta 47, AGN, AT, legajo 547.

<sup>41</sup> “Sumario”, Interrogatorio a Héctor Magistrali, fs. reverso del 121, 122 y su reverso, pregunta 10, AGN, AT, legajo 547.

<sup>42</sup> “Sumario”, Carta de Héctor Emilio Magistrali dirigida a Ángel Taboada y Román Sosa Liprandi, junio de 1949, fs. 146-147, AGN, AT, legajo 547 e Informe del cónsul en Santa Cruz de la Sierra al Ministerio de Relaciones Exteriores acerca del ingreso clandestino de inmigrantes, con permiso de libre ingreso denegado, a través del punto fronterizo de Yacuiba, 22/04/1949, AMRECIyC, Dirección Contencioso Administrativo (CA), legajo 176.369, año 1949.

a las normas vigentes. El origen de las acusaciones radica fundamentalmente en la discrecional y abusiva aplicación, por parte del cuerpo consular, de las facultades que les son otorgadas por el decreto del año 1938. Así, la concesión de permisos para turistas o pasajeros en tránsito se convierte en un recurso para respaldar el ingreso de extranjeros que han sido rechazados por la Dirección de Migraciones por su estado físico, condición moral o por su origen nacional o religioso.<sup>43</sup>

Por su parte, los cónsules se quejan de que sus informes acerca de las condiciones de los candidatos a inmigrar no son tenidos en cuenta por la Dirección de Migraciones al momento de otorgar los permisos de libre desembarco. Según el testimonio del cónsul general en Beyrouth, en el año 1948 remitió muchas solicitudes de ingreso con opinión negativa y en todos los casos recibió de la Dirección de Migraciones un despacho favorable. En cambio para aquellos que informaba debía concedérseles libre entrada la respuesta era invariablemente negativa, hasta darse el caso de recibir una nota denegando el pedido, comunicar la resolución al interesado y aparecer éste con otra comunicación, de fecha posterior, en la que se autorizaba su libre ingreso al país.<sup>44</sup>

El origen de estas resoluciones contradictorias –generadas por la posibilidad de reiterar la presentación de solicitudes denegadas hasta lograr su aprobación definitiva– parece encontrarse, además de en la tensión entre los organismos intervinientes en la concesión de permisos de entrada, en el desborde administrativo de la Oficina de Migraciones. Su mismo Director llega a reconocer que un pedido cursado por un consulado que haya sido resuelto negativamente, sea porque el interesado no proporciona mayores informes o porque el funcionario consular omite su opinión en el pedido o porque ella no es lo suficientemente completa, puede ser reconsiderado en virtud de gestiones de los familiares de los aspirantes que se realicen directamente ante la Dirección General de Migraciones.<sup>45</sup>

Así todo, de entre estos dos organismos, quien tiene la última palabra respecto del ingreso de extranjeros es la Dirección de Migraciones y ejerce esa prerrogativa a través del contralor de entradas y la inspección médica. En esta instancia tampoco se ven reconciliados el plano de las normas con aquel de las prácticas. En el momento del desembarco no sólo son burladas las disposiciones referentes a la documentación, que como se ha visto es aceptada con grandes deficiencias, sino también aquellas que remiten a cuestiones más evidentes para los funcionarios de la Dirección de Migraciones como los defectos físicos, el padecimiento de tracoma o la condición de “clandestino”.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Cartas de Santiago Peralta al Director de lo Contencioso Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores del 8 y 23/04/1946 y del 19 y 21/11/1946, AMRECIyC, CA, Inmigración Colonización y Turismo (ICT), Legajos 1299, 1496, 4522 y 4588, año 1946; Informe n° 84 de la Dirección de Migraciones al Director General de Previsión Social de 03/09/1946, AMRECIyC, CA, ICT, Legajo 67025, año 1946, pp. 55-61.

<sup>44</sup> “Sumario”, Carta del cónsul Carlos Brunel de 05/05/1949, AGN, AT, Caja 547, f. 27.

<sup>45</sup> “Sumario”, Carta de Pablo Diana al Cónsul en Estambul, Carlos Piñeyro, de 1°/10/1948, fs. 393-394, AGN, AT, legajo 547.

<sup>46</sup> “Sumario”, Interrogatorio a Héctor Magistrali, f. 126, pregunta 18 y Consideraciones de la Resolución 560 de la Dirección Nacional de Migraciones, 30/12/1949, AGN, AT, legajo 547.

La confusión administrativa y la inobservancia de las disposiciones migratorias alimenta la sospecha acerca de la existencia de organizaciones privadas encargadas de facilitar la tramitación de permisos de libre desembarco. Según las denuncias del cónsul Carlos Brunel, dichas organizaciones actúan no solamente en el país sino en toda Europa puesto que se trata de un negocio que rinde ingentes cantidades de dinero dado el elevado número de personas que desean dejar el viejo continente. Entre las anomalías que presenta como pruebas se encuentran la aceptación de solicitudes de libre desembarco sin presencia del interesado, fichas consulares cuyas impresiones se realizan fuera de la oficina diplomática, cobro excesivo de derecho de libre desembarco y retenciones de expedientes favorables a fin de obtener por medios ilícitos sumas de dinero. Del otro lado del Río de la Plata, las denuncias de Carlos Brunel son ratificadas por testimonios de representantes diplomáticos y particulares quienes aseguran la existencia de organizaciones que otorgan cédulas de identidad paraguayas o uruguayas a extranjeros que aspiran ingresar a la Argentina pero le ha sido denegado el permiso de libre desembarco.<sup>47</sup>

El año 1949 se convierte en un límite para este sistema de admisión basado en la superposición de carriles de concesión de autorizaciones de ingreso que dan lugar a la ilegalidad y a la corrupción en gran escala. Las denuncias surgidas del seno la Cancillería traerán como consecuencia la separación de su cargo del Director de Migraciones y la suspensión, a través de resoluciones ministeriales, de muchos de los mecanismos paralelos de otorgamiento de permisos de libre desembarco. Una de las primeras medidas del nuevo Director Enrique González es no acceder al pedido de numerosas entidades, comisiones y compañías para gestionar permisos colectivos o individuales de ingreso de inmigrantes al país. Las razones que justifican tal decisión son, por un lado, el hecho de que la Dirección cuenta con oficinas especializadas que perfectamente pueden atender dichos trámites, tanto en la capital como en el interior del país, y, por otro que “...cualquier inconveniente que se planteara entre los Consulados Argentinos y los solicitantes, los primeros están acreditados para tomar resoluciones que el caso requiera.” La única excepción la constituye la Organización Israelita Argentina, para ese entonces reconocida por el gobierno como interlocutora de los intereses de la comunidad judía en detrimento de la DAIA, que es autorizada a presentar hasta 250 solicitudes personales por año. La determinación y sus restricciones son legitimadas por la búsqueda de un equilibrio entre el principio no discriminatorio de la política migratoria y la necesidad de procurar la “plenitud del acervo racial” del país.<sup>48</sup>

Poco es lo que sabemos de la gestión que siguió a aquella de Pablo Diana. De todos modos cuesta creer en la desaparición total de prácticas tan arraigadas originadas en un

---

<sup>47</sup> “Sumario”, Memorandum del ex-cónsul Carlos Brunel a Enrique P. González, 5/05/1949, fs. 27-28, AGN, AT, legajo 547, Informe del embajador argentino en Asunción al Ministerio de Relaciones Exteriores de 30/11/1948, AMRECIyC, CA, Legajo, 179.779, año 1948 y Carta de Manuel Escalada al Ministro de Relaciones Exteriores de 19/11/1949, AMRECIyC, División Política, Legajo 182.580, año 1949.

<sup>48</sup> Resoluciones 60 a 82 de 16/05/1949 y Resolución 304 de 20/09/1949, AGN, AT, legajo 549.

sistema heredado de los años de la primera posguerra. El único testimonio del que disponemos al respecto, es una nota del subsecretario de Relaciones Exteriores al Cónsul General de la República en Génova que advierte de la existencia de un matrimonio italiano quien, en connivencia con el Cónsul italiano en la ciudad de Rojas (provincia de Buenos Aires), se dedica a gestionar permisos de ingreso al país recibiendo a cambio de esa gestión 25.000 liras. De todos modos, no parece haber indicios de que las autoridades argentinas estén comprometidas en el ilícito. Lo que sí tiene alguna credibilidad es que, a medida que el flujo de extranjeros comienza a descender hacia los años cincuenta, la lucha por espacios de poder tiende a desplazarse hacia otras áreas institucionales y la maraña de organismos intervinientes en el sistema de admisión de inmigrantes comienza a simplificarse. Por otro lado, la cada vez más evidente inmigración de oriundos de países limítrofes, desplazará la brecha entre normas y prácticas administrativas del campo de la selección respecto al de control de las fronteras. Nuevamente, la intención planificadora del Estado se verá sabotada por el universo de intereses y acciones de las instituciones que lo componen.<sup>49</sup>

### **A modo de conclusión**

Desde cualquier perspectiva que se analice la política inmigratoria del primer peronismo, resulta inevitable ver cuánto tiene de continuidad con aquella del período que la precedió. El origen de su proceso de construcción debe rastrearse en las primeras décadas del siglo XX, cuándo un modelo restrictivo de admisión de extranjeros comienza a convivir en tensión con el de libertad inmigratoria vigente desde los años de la organización nacional. La contradicción resultante de la convivencia de estos dos paradigmas inmigratorios se hace evidente no sólo en el plano discursivo sino, también, en la incapacidad de generar un nuevo orden normativo capaz de responder de forma integral a las pretensiones restrictivas del Estado dando lugar, con ello, a una exacerbada arbitrariedad de las reparticiones administrativas para llevar a la práctica disposiciones tan confusas como discordantes entre sí.

La primavera inmigratoria de la segunda posguerra, profundizará aún más las contradicciones del sistema de admisión de inmigrantes y de los discursos que lo sustentan. En el campo de las ideas, debates que parecían haber sido resueltos en los últimos años de la década de 1930 encuentran una nueva justificación. Tal el caso de la conveniencia de abrir libremente las puertas a la inmigración o de los criterios de selección a adoptar por las políticas públicas, ambos integrados en una discusión mayor del pensamiento poblacionista argentino, focalizada en la pregunta acerca de si la dependencia de la oferta de extranjeros garantiza por sí sola el crecimiento sostenido de la población y, con él, la expansión económica. Aunque la mayor parte de estas discusiones están vinculadas con temáticas que comienzan a formar parte del campo disciplinar de la demografía, en pleno proceso de profesionalización y diferenciación de otras ciencias, no excluyen planteos más generales como por ejemplo aquél de la facultad del Estado de intervenir legítimamente para torcer

<sup>49</sup> AMRECIyC, expediente 176.399, año 1949.

el rumbo de determinados aspectos de la sociedad y la economía, como puede ser la previsión del crecimiento y la distribución de la población o la asimilación de los extranjeros a la sociedad nativa. De allí que el debate se extienda tanto a sectores más amplios de la opinión como a las instituciones y actores que componen al Estado mismo.

El diseño de la política inmigratoria de la segunda posguerra se ve cruzado, también, por estos interrogantes y contradicciones. Frente a la intención del gobierno de abrir las puertas a la inmigración, siempre que ésta sea debidamente seleccionada y encauzada, se oponen tanto la imposibilidad de construir un consenso capaz de formular una nueva ley de admisión de extranjeros, como el peso de un confuso corpus normativo heredado del período de entreguerras. Estas dos fuertes limitaciones serán salvadas de forma provisoria a través de la solución más económica políticamente pero más confusa jurídicamente, la rectificación de las leyes vigentes y la organización de los aparatos encargados de llevarlas a la práctica a través de disposiciones administrativas. El efecto resultante, bastante alejado del programado por un Estado que se asume con capacidades para intervenir y controlar un fenómeno social y más cercano a la modalidad vigente desde los años de la entreguerra, es una estructura legislativa tan heterogénea como confusa y poco pertinente que requiere de una actualización constante no sólo para cumplir limitadamente con sus objetivos sino, también, para sostener su legitimidad.

Con todo, el aspecto en el que la política inmigratoria pone más en evidencia la contradicción entre la ambición planificadora del gobierno y su incapacidad material para llevarla a cabo, es en el administrativo. Frente al preciso cálculo de la necesidad de incorporar en el primer quinquenio de la gestión peronista a 4.000.000 de extranjeros, presumiblemente indispensables tanto para desempeñarse como mano de obra en los nuevos emprendimientos industriales y agrícolas como para estimular el crecimiento de la población local, se opone una estructura institucional descentralizada, compleja, carente de recursos y de personal, ineficiente y de difícil control. Su organización, que combina lineamientos y organismos heredados del período de entreguerras con otros incorporados con el advenimiento del nuevo gobierno, se revela como la principal contrincante de un Estado que, habiéndose puesto como meta intervenir en los fenómenos sociales y económicos para corregirlos, se descubre incompetente para establecer límites a sus propias reparticiones.

Es probablemente en la definición de este nuevo perfil del Estado argentino que este trabajo intenta contribuir a una reflexión mayor, desde una problemática tan acotada como es la de la construcción de las políticas migratorias. En este sentido, el primer peronismo puede ser concebido como el último escalón de la transición entre un modelo de Estado liberal a otro intervencionista. De ahí que las continuidades y rupturas convivan en tensión permanente, las contradicciones se potencien y los tiempos se aceleren.

Buenos Aires, septiembre de 2004