



História Unisinos

ISSN: 2236-1782

periodicos@unisinos.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Brasil

Witt, Marcos; González Martínez, Elda
Políticas migratorias entre Europa y América: un escenario de cambios legislativos en el último siglo
História Unisinos, vol. 22, núm. 2, 2018, Mayo-, pp. 153-156
Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Brasil

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=579862687001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

UNEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Políticas migratorias entre Europa y América: un escenario de cambios legislativos en el último siglo

El 21 de diciembre de 1907 se promulgó en España la primera ley emigratoria, posteriormente se sancionó, el 30 de abril de 1908, su Reglamento. Tal medida fue similar a las adoptadas para entonces por varios países europeos, entre otros, Italia, que en 1901 había aprobado su Ley de Emigración.

Esta legislación se integra en el corpus de disposiciones que sobre reformas sociales estuvieron vigentes en el país desde comienzos del siglo XX. Su aplicación permitiría garantizar la acción protectora del estado sobre los que abandonaban España, para lo cual fueron creados distintos organismos e instituciones que, a lo largo de los años, evolucionaron a medida que proseguían los desplazamientos y se extendían los destinos escogidos, incluyendo el de los emigrantes que se dirigían hacia dentro de las propias fronteras europeas.

Concomitantemente también los diferentes países receptores de inmigración, ante la masividad que adquirió el proceso, se vieron obligados a regular y orientar los movimientos de entrada de personas. Si bien, como dice Sassen (2007) cada país es único y cada flujo migratorio se produce en unas condiciones específicas de tiempo y lugar, las políticas migratorias desarrolladas en el Cono Sur responden a cierto paradigma, se pueden detectar mecanismos de cambio que se repiten en las políticas migratorias nacionales, observando lógicas y dinámicas que pasan desapercibidas desde una mirada de lo nacional excluyente, que desdibuja las conexiones entre las actuaciones e ideologías, por ejemplo, de gobiernos locales y organismos intergubernamentales.

En este dossier presentamos un panorama de las políticas estatales y de las prácticas institucionales migratorias que se implementaron en los últimos cien años, para de esta manera tener una mejor comprensión del papel que asumió España como país expulsor de población, y los países americanos con fuerte tradición inmigratoria como fueron Argentina y Brasil. Entre otras cuestiones se dilucidó el papel de los organismos internacionales, en especial el Comité Intergubernamental para las Migra-

ciones Europeas (CIME), la coordinación existente entre ellos y las dependencias estatales creadas en los citados países para gestionar los desplazamientos. Incluir a los actores estatales permitió comprobar el acrecentamiento de poder que llegaron a detentar, sobre todo a partir de mediados del siglo pasado.

La implementación de las políticas nacionales difícilmente puede proponerse al margen de las demandas internas de políticos, ciudadanos, empresarios y asociaciones de inmigrantes, como tampoco pueden sustraerse de las sugerencias y decisiones de comités intergubernamentales u otras instituciones internacionales, ni de las decisiones que asumen los países limítrofes; influidas en diferente grado, según el momento, por *lobbies* de empresarios nativos o de emigrantes a través de sus líderes, medios de comunicación, obligaciones derivadas de acuerdos internacionales, decisiones de otros países vecinos, etc.

De allí la pertinencia del estudio histórico de las políticas de países receptores de inmigración, atendiendo a la región del Cono Sur de América, Argentina y Brasil. La elección de estos destinos se fundamenta en el hecho de que no solo han sido lugares de recepción para millones de inmigrantes europeos en la misma época, sino que pronto dispusieron de aparatos estatales para la gestión de su llegada, por lo cual ostentan una prolija experiencia en la enunciación de políticas en materia de inmigración. A partir del primer tercio del siglo XX, las medidas y prácticas políticas de estos países coinciden en orientarse hacia la restricción y mayor dirección de los flujos inmigratorios, mientras, varias décadas después, poco a poco, comienzan a ser testigos de su conversión en países emisores hacia Europa y Estados Unidos.

Si bien el marco nacional (ya sea referido a la Administración central o a las autonomías) ha sido el locus por excelencia del análisis de las migraciones y el referente necesario para comprender el fenómeno en su dimensión política, incluso se valora la capacidad de gestión de los Estados nación a la hora de convertirse en un factor más de la dirección, intensidad o mantenimiento de los flujos (Arango, 2003), cada vez resulta más clara la necesidad de considerar también otras escalas de análisis, locales y globales, en el estudio de la gestación e implementación de las políticas migratorias.

Dichas políticas se piensan, gestan y ejecutan a partir de la articulación de las dinámicas, insistimos, entre organizaciones locales, agencias estatales y organismos

internacionales. Desde ese lugar se puede entender mejor el papel de la política migratoria en la dirección, intensidad y duración de los flujos migratorios.

En este número, desde una perspectiva histórica de medio plazo, se analiza cómo se gesta la política inmigratoria en su transformación, y qué discursos se utilizan cada vez, tratando de suministrar contexto de estos cambios, desde el ámbito local, internacional y transnacional. Entendemos que tales políticas migratorias están constituidas por un corpus legal que las regula y que sistematiza los preceptos que la rigen y que, en cada país, están recopilados. Este es un principio básico que las engloba, independientemente del país que las impulse. Ahora bien, la aplicación de la normativa está en manos de dependencias administrativas a nivel nacional, que la llevan a la práctica, que están influenciadas por agencias internacionales y locales, gestionando la llegada y asentamiento de los inmigrantes.

En este dossier se reúnen trabajos que abordan el estudio de las políticas estatales migratorias implementadas en Europa y América Latina a lo largo del siglo XX. Es una cuestión indudable que la gestión de la política inmigratoria fue un tema prioritario en las agendas de los gobiernos latinoamericanos, en especial cuando se comenzaron a implementar medidas selectivas, pero también en los europeos.

Posteriormente la regulación de los flujos se ha mantenido, aunque con variaciones, a lo largo de los años. Por tanto, nos enfrentamos a un asunto que tiene una proyección social que trasciende hasta el presente.

Ahora bien, en relación con la producción científica que ha generado la temática apenas constatamos monografías que aborden el tema de las políticas desarrolladas por el Estado español. No obstante, existen obras contemporáneas de este período, a medio camino entre la fuente primaria y la fuente bibliográfica, que resulta imposible no referir. Es el caso del trabajo de Mariano González-Rothvoss y Gil, publicado en tres partes a lo largo de 1949. El que fuera entonces director del Departamento de Emigración del Ministerio de Trabajo, realizó un completo análisis de la emigración española desde una perspectiva social que incidía en la supuesta necesidad de tutelar y proteger al emigrante.

De similares características son los estudios de otros autores vinculados a la estructura organizativa del Estado, como los Vicente Borregón Ribes (1952), o Carlos Martí Bufill (1949, 1955), que reflejan la preocupación paternalista del Gobierno franquista por los españoles afincados en otros países, especialmente en América, y su interés por controlar los flujos migratorios hacia los mismos. Algo más cercana en el tiempo, se encuentra la monografía *La emigración española y su régimen jurídico*, de

José Serrano Carvajal (1966), quien fue secretario general técnico del Instituto Español de Emigración durante los años sesenta. Este realiza en la obra un repaso exhaustivo de la legislación migratoria y sus implicaciones sociales desde el siglo XIX hasta esa época.

En los últimos años, destaca la tesis de María José Fernández Vicente (2006), que efectúa un análisis comparativo de las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno franquista, en relación con la emigración española hacia Francia y Argentina y la recientísima obra de Emilio Redondo Carrero sobre la participación española en el CIME (2017).

También es posible citar algunos artículos y obras colectivas que se ocupan de esta problemática, aunque sea parcialmente, o se centran en aspectos concretos, la *Historia del Instituto Español de Emigración* (2009), publicada por Luis M. Calvo, Axel Freienbrink y Carlos Sanz; el artículo de Blanca Sánchez Alonso en su revisión de la política emigratoria española a lo largo de todo el siglo XX (2011). Sin embargo, debemos hacer la salvedad de que, cuando el ámbito político es la Unión Europea o algún país de los que ahora la integran, los trabajos son abundantes.

Una rápida mirada sobre la historiografía respecto a las políticas inmigratorias de los países de recepción nos permite observar la existencia de trabajos generales referidos a la cuestión inmigratoria en Iberoamérica (Lattes y Recchini de Lattes, 1992), la recopilación acerca de la legislación en el cono sur (Silva *et al.*, 1987), o la caracterización de los fundamentos de las políticas migratorias internacionales (Mármora, 1988, 2003).

Para el caso argentino hay que subrayar estudios más específicos y muy sugerentes como los de Fernando Devoto (2001, 2003) acerca del entramado y las contradicciones entre los distintos organismos encargados de la gestión inmigratoria a la luz de la discriminación histórica que sufrieron algunos colectivos. Durante el peronismo, los de Novick, centrándose en el Primero y Segundo Plan Quinquenal, pero que se extiende y analiza la política inmigratoria argentina formulada por los gobiernos posteriores (*in* Oteiza *et al.*, 1997). También debemos indicar los de Oteiza (2006) focalizados en la conocida como Ley Videla, y la obra conjunta de este autor, junto a Novick y Aruj (Oteiza *et al.*, 1997), que aborda el discurso oficial argentino sobre los extranjeros analizando los artículos aparecidos en la prensa y las leyes y decretos que regulan la inmigración.

En el caso brasileño encontramos publicaciones originadas en el seno de los organismos del Estado implicados en la cuestión inmigratoria, como la realizada por Ilmar Penha Marinho (1961) o las editadas en los Boletines del Departamento de Inmigración y Colonización en la década de los años 50 del siglo pasado. Más actual y

abordando la política migratoria en relación a la llegada de los españoles es el trabajo de González Martínez (2003) y el artículo de Cook-Martín y Fitzgerald (2015) sobre selección racial. Así mismo, es necesario señalar que, en la mayoría de la extensísima y relevante producción científica que se ha publicado acerca de las diferentes comunidades inmigrantes, existen referencias a la política migratoria que permitió su llegada. En concreto, un tema al que se le ha prestado mucha atención tiene que ver la cuestión de los refugiados judíos; sobre esta cuestión un estudio clásico es el de Lesser (1995).

Los artículos que integran este volumen se centran tanto en las iniciativas tendientes a encauzar los procesos de desplazamiento poblacional, como a aquellas otras enfocadas a paliar las consecuencias del mismo en los respectivos ámbitos nacionales. Así mismo, se atiende al complejo espacio, entre social y político, generado alrededor por las sugerencias de instituciones internacionales.

No nos sorprende que los estudiosos examinen las políticas oficiales de control migratorio. Estas dan testimonio del crecimiento de la capacidad infraestructural de los Estados para controlar “sus” poblaciones durante períodos de formación del Estado nación. Contribuye a esta tendencia la existencia de fuentes cuidadosamente producidas y conservadas por los Estados. Por otro lado, es comprensible también que los autores enfatizan la historia de sujetos que aparecen en las fuentes disponibles para mostrar el significado concreto de las políticas oficiales y cómo reaccionarán las personas afectadas.

El dossier incluye varios trabajos que reflejan distintos momentos de las políticas migratorias, y los recursos que se implementaron en especial en Argentina, pero también se introduce un artículo que se refiere a Brasil, centrado en la temática de las migraciones internas.

Alejandro Fernández se ocupa de la inmigración argentina y sobre todo cuáles fueron los problemas que llevaron a migraciones años ó subsidiada a la Argentina. Durante un muy corto periodo de tiempo este país se apartó del modelo que caracterizó la llegada de inmigrantes en la etapa de inmigración masiva, me refiero al que se denomina como “inmigración espontánea”. Su artículo explica las claves de este cambio en la política inmigratoria argentina y sobre todo cuáles fueron los problemas que influyeron para que dicho nuevo modelo fracasara.

La regulación jurídica global del fenómeno emigratorio, a través de los planteamientos de una figura poco reconocida en el tratamiento de este tema, Estanislao Zeballos, es el objetivo que persigue el análisis de Pilar González Bernaldo.

La participación de Estanislao Zeballos en instituciones transnacionales permite a la autora adentrarse en una temática muy poco abordada, los mecanismos

por los cuales se negocian las políticas migratorias como principios universales.

Otro bloque de trabajos tiene que ver con la llegada de inmigrantes en la segunda etapa migratoria en la Argentina, la de los individuos que arribaron al país a partir de mediados del siglo XX.

Emilio Redondo Cerrero y Eugenia Scarzanella analizan cómo, cuando la emigración europea hacia ultramar ya no tiene el significado cuantitativo que la caracterizó en la época anterior, se intentan revitalizar las corrientes migratorias que unían Europa –España e Italia–, con América Latina.

Gracias al impulso dado por un organismo internacional, el Comité intergubernamental para las migraciones Europeas (CIME), y a los acuerdos bilaterales que éste firmaba con distintos gobiernos de dicho continente, se inició en esos años la emigración asistida.

En el caso de Emilio Redondo, su trabajo examina la emigración de españoles a la Argentina. El Comité intergubernamental para las migraciones europeas (CIME), con la colaboración de instituciones locales españolas, llevaron adelante programas como el denominado “mano de obra” y el de “reagrupación familiar”, los que, y a pesar del esfuerzo económico que supusieron, tuvieron grandes fallos que los condujeron al fracaso.

Mientras que Eugenia Scarzanella estudia la emigración italiana a la Argentina, Chile, Brasil, Venezuela y Uruguay, a través también de la intervención del CIME.

Su trabajo refleja no solo la experiencia de estos inmigrantes sino también como la presencia de una fuerte burocracia en el país de origen, en el propio Comité intergubernamental para las migraciones europeas, y en las agencias de los diferentes países latinoamericanos influyen y obstaculizan los desplazamientos

El trabajo de Enrique Mases se ubica también en el ámbito argentino, una década más tarde, analizando en este caso el ingreso al país de los franco argelinos. En su artículo se muestra cómo la política inmigratoria pretende estimular el arribo de individuos calificados, “dotados de herramientas y capital otorgados por el gobierno francés”, que contribuyan al engrandecimiento del país, sobre todo en las áreas rurales.

Un enfoque diferente es el que se observa en el estudio de Esmeralda Broullón, quien a través del análisis de la trayectoria de una asociación de inmigrantes, El Rincón familiar andaluz, en Buenos Aires, examina las imágenes e identidades que representan a los oriundos de esta Autonomía en las últimas décadas.

El trabajo de Asunción Merino Hernando complementa el anterior ya que investiga los vínculos entre los inmigrantes españoles y la sociedad receptora. Las entrevistas realizadas a los dirigentes de las asociaciones

étnicas le permite a la autora indagar cómo confluye la política migratoria del lugar de destino, la del lugar de origen y la actuación de los propios inmigrantes.

Por último, encontramos el artículo de Natália Araújo de Oliveira. La autora explora las políticas migratorias que se han desarrollado en torno a la Amazonía legal brasileña en dos etapas, durante el gobierno de Vargas y más tarde en la dictadura militar.

Se trata de un estudio centrado no ya en la llegada de inmigración extranjera sino en los desplazamientos de brasileños dentro de las propias fronteras del país. En el primer caso los migrantes fueron mayoritariamente nordestinos y goianos, mientras que en el segundo los elegidos fueron los gauchos, es decir provenientes de una región que había sido poblada por alemanes e italianos, por tanto podía esperarse que sus descendientes llevaran, tal como lo habían hecho en el sur, el progreso al área.

Marcos Witt

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil

Elda González Martínez

Instituto de Historia, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España

Organizadores do Dossiê

Referencias

- ARANGO, J. 2003. La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, 1:1-31.
- BORREGÓN RIBES, V. 1952. *La emigración española a América*. Vigo, [s.n.].
- CALVO SALGADO, L.; KREIENBRINK, A.; SANZ DÍAZ, C. 2009. *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 338 p.
- COOK-MARTIN, D.; FITGERALD D. 2015. Vender el mito de la democracia racial: selección étnica en las políticas inmigratorias del Brasil. In: E. GONZÁLEZ MARTÍNEZ; R. GONZÁLEZ LEANDRI (eds.), *Migraciones ansatlánticas: Desplazamientos, etnicidad, y políticas*. Madrid, Editorial Libros de la Catarata.
- DEVOTO, F. 2001. El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949). *Desarrollo económico*, 41(162):281-304. <https://doi.org/10.2307/3455989>
- DEVOTO, F. 2003. *Historia de la Inmigración en la Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana, 270 p.
- FERNÁNDEZ VICENTE, M.J. 2006. *Émigrer sous Franco: Politiques publiques et stratégies individuelles dans l'émigration espagnole vers l'Argentine et vers la France, 1945-1965*. Lille, Atelier National de Reproduction des Thèses.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, E.E. 2003. *La inmigración esperada. La política migratoria brasileña desde João VI a Getúlio Vargas*. Madrid, CSIC, 263 p.
- GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M. 1949. *Los problemas actuales de la emigración*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 252 p.
- LATTES, A.; RECCHINI DE LATTES, Z. 1992. *International Migration in Latin America. Patterns, Determinants and Policies*. Ginebra, ECE/UNFPA, Expert Group M. on International Migration.
- LESSER, J. 1995. *Welcoming the Undesirables - Brazil and the Jewish Question*. Berkeley, University of California Press, 280 p.
- MÁRMORA, L. 1988. La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 3(10):375-396.
- MÁRMORA, L. 2003. Políticas migratorias consensuadas en América Latina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 17(50):111-141.
- MARTÍ BUFILL, C. 1949. *El Seguro social en Hispanoamérica*. Madrid, Seminario de Problemas Hispanoamericanos, 209 p.
- MARTÍ BUFILL, C. 1955. *Nuevas soluciones al problema migratorio*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 547 p.
- OTEIZA, E. 2006. Inmigración y derechos humanos. *Les Cahiers - Amérique Latine Histoire et Mémoire*, 12. Disponible en: <http://journals.openedition.org/alhim/1382>
- OTEIZA, E.; NOVICK, S.; ARUJ, R. 1997. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 167 p.
- PENHA MARINHO, I. 1961. *Política Imigratória Brasileira*. Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores, 94 p.
- REDONDO CARRERO, E. 2017. *Migrantes y refugiados en la posguerra mundial. La corriente organizada de españoles hacia Argentina, 1946-1962*. Madrid, Sílex Universidad Editora, 579 p.
- SÁNCHEZ ALONSO, B. 2011. La política migratoria en España: un análisis de largo plazo. *Revista Internacional de Sociología*, 69(M1):243-268.
- SASSEN, S. 2007. La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 27:19-39.
- SERRANO CARVAJAL, J. 1966. *La emigración española y su régimen jurídico*. Madrid, Instituto de Estudios Públicos, 237 p.
- SILVA, H.A. et al. 1987. *Legislación y Política inmigratoria en el Cono Sur de América. Argentina, Brasil y Uruguay*. México, Editorial de la Organización de Estados Americanos, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 546 p.