

La inmigración subsidiada en la Argentina y la crisis económica de 1890¹

Subsidized immigration in Argentina and the economic crisis of 1890

Alejandro Fernández²

fernan625@gmail.com

Resumen: La gran mayoría de la inmigración que recibió la República Argentina a lo largo de su historia arribó a través de mecanismos espontáneos basados en relaciones de parentesco y de amistad. Sin embargo, entre 1887 y 1890, durante la presidencia de Miguel Juárez Celman, se intentó un costoso programa de subvención de pasajes transatlánticos y creación de agencias de información en ciudades europeas, encargadas de publicitar las condiciones de la Argentina como país de inmigración. Utilizando fuentes editadas e inéditas del Departamento General de Inmigración y del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el artículo se analizan las razones por las cuales se produjo ese cambio en la política inmigratoria argentina y los problemas que condujeron a su fracaso en 1890.

Palabras clave: inmigración, agencias de emigración, pasajes subsidiados, crisis económica de 1890, Juárez Celman.

Abstract: The vast majority of immigration received by the Argentine Republic throughout its history arrived through spontaneous mechanisms based on relationships of kinship and friendship. However, between 1887 and 1890, during the presidency of Miguel Juárez Celman, an expensive program was proposed to subsidize transatlantic tickets and to create information agencies in European cities, in charge of advertising the conditions of Argentina as a country of immigration. Using edited and unpublished sources from the Departamento General de Inmigración and the Ministerio de Relaciones Exteriores, the article analyzes the reasons that prompted this change in the Argentine immigration policy and the problems that led to its failure in 1890.

Keywords: immigration, emigration agencies, subsidized tickets, economic crisis of 1890, Juárez Celman.

Introducción

Las políticas orientadas a promover la inmigración en la Argentina antes de 1914, así como las ideologías que les dieron sustento, han concitado el interés de los investigadores, desde los inicios de la historiografía dedicada al tema y hasta la actualidad (Halperin Donghi, 1987; Devoto, 1991, 2001; Novick, 1992, 2000; Biernat, 2007; Ciapuscio, 2017; Fernández, 2017). Dentro de este panorama, sin embargo, son pocos los estudios que se han ocupado de

¹ Este artículo se enmarca en el proyecto del Plan Nacional de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad de España HAR2015-53689-R.

² Universidad Nacional de Luján. Cruce Rutas 5 y 7 (6700) Luján, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

la breve etapa (1887-1890) en que la república subsidió masivamente el traslado de inmigrantes mediante el pago de pasajes (Ospital, 1985). Durante ese cuatrienio, algo más de 130 mil europeos –en su mayoría agricultores y campesinos– fueron beneficiados con este sistema, lo cual ayudó a que los registros de nuevos ingresos alcanzaran récords anuales que sólo habrían de superarse en los primeros años del siglo XX. Se trató de una experiencia que logró incidir sobre algunas de las tendencias del flujo migratorio, diversificando parcialmente su composición nacional, y que debió cancelarse debido a las crecientes dificultades para seguir financiándola.

El objetivo central de este artículo es el de explicar las razones por las que durante la presidencia de Miguel Juárez Celman (1886-1890) se adoptó esa política de fuerte intervención estatal y cómo funcionó en la práctica, considerando asimismo las limitaciones que presentaba. Emplearemos para ello fuentes inéditas y publicadas del Departamento General de Inmigración y del Ministerio de Relaciones Exteriores, principalmente los informes y correspondencia de las oficinas de información instaladas en el exterior para tratar de promover la emigración hacia el país. En una primera parte del texto recordaremos los antecedentes de las políticas intervencionistas en materia de inmigración en Argentina y los resultados obtenidos hasta mediados de la década de 1880-1889. A continuación consideraremos las principales medidas aprobadas durante el gobierno de Juárez Celman para atraer a una mayor cantidad de inmigrantes europeos e, idealmente, para seleccionarlos más cuidadosamente, de acuerdo con los objetivos más amplios de su política económica. Dos aspectos de la política inmigratoria juarista, el funcionamiento de las oficinas de información y propaganda en Europa y Estados Unidos y la distribución de pasajes transatlánticos para los emigrantes, serán objeto de la tercera parte del artículo. En la cuarta, finalmente, realizaremos un balance de la experiencia del período y de las razones que explican su cancelación en 1890 y el retorno a la vía más tradicional de la inmigración espontánea.

La política inmigratoria hasta 1886

El debate entre las alternativas de inmigración espontánea o “natural” –es decir, la que se basa en la circulación de información y el apoyo entre integrantes de las familias o grupos de paisanos o amigos que emigran– y de inmigración dirigida o “artificial” –en la que el papel protagónico es asumido por los Estados o por las compañías privadas– acompañó el diseño de las políticas argentinas de población durante la segunda mitad del siglo

XIX. La constitución nacional de 1853 fijó como una de las misiones del Estado la promoción de la inmigración europea, asociándola con la colonización. Varias de las provincias, como Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y Corrientes, intentaron poco más tarde llevar a la práctica la opción de la inmigración dirigida, mediante contratos con compañías particulares que reclutarían inmigrantes europeos y los instalarían en tierras fiscales. El Estado de Buenos Aires, separado del resto de la Confederación Argentina hasta 1860, diseñó su propia política de promoción mixta (estatal y privada), consistente en el establecimiento de un albergue para el alojamiento de los inmigrantes durante los días siguientes a su llegada y el envío de agentes a Europa para difundir las oportunidades que ofrecía su economía (Alsina, 1898).

El Estado nacional trató de promover ofertas similares, pero las tierras de las que disponía para la instalación de inmigrantes eran mucho menos favorables que las de las provincias litorales, ya que no contaban con igual fertilidad y se situaban en zonas alejadas, poco pobladas y, hasta 1880, en gran parte controladas por pueblos indígenas. Por ello se concentró más bien en las funciones de alojar a los inmigrantes, informarles de las ofertas de empleo y trasladarlos de manera gratuita al interior, en los casos en que era allí donde surgían tales ofertas (Fernández, 2017). La cantidad total de inmigrantes que recibía anualmente la Argentina fue creciendo con rapidez, no sólo por estas políticas de fomento, sino también por la marcha ascendente de la economía y por la atenuación de sus conflictos político-militares: de los 9,4 mil ingresados en promedio en 1861-1865 se pasó a 76,3 mil en 1873 (Dirección Nacional de Inmigración, 1925).

La crisis económica iniciada en ese último año alteró este panorama: la caída de la demanda mundial de materias primas repercutió muy negativamente sobre el comercio de lanas, principal rubro de exportación del país. Las importaciones debieron reducirse, acompañando la retracción de la inversión y del consumo. Los recursos fiscales, muy dependientes de las aduanas, también sufrieron un serio deterioro. Ante este panorama, disminuyó el ingreso de inmigrantes (hasta un mínimo de 31 mil en 1876, es decir menos de la mitad de los registrados en 1873) y aumentaron los retornos a los países de origen. El gobierno del presidente Nicolás Avellaneda (1874-1880) trató de revertir la crisis haciendo severas economías en el gasto público, salvo en tres áreas que consideraba esenciales para recuperar la senda del crecimiento: las garantías estatales para el funcionamiento de los ferrocarriles privados, el avance de la frontera con el indígena en la provincia de Buenos Aires y la inmigración.

La Ley nacional de Inmigración y Colonización, aprobada en 1876, refleja muy bien ese propósito de

promover la llegada de población europea mediante una acción muy dinámica del Estado, aun en medio de una severa crisis económica. En sus considerandos sostenía que hasta entonces había prevalecido en la Argentina la inmigración espontánea, pero que era llegada la hora de que el Estado actuara para incrementarla y seleccionarla. En el articulado de la ley no solamente quedaban consagrados los instrumentos que ya se venían utilizando (la designación de agentes en Europa, el alojamiento y traslado gratuito de los inmigrantes, la información sobre oportunidades de empleo, la concesión de tierras o su venta en favorables condiciones), sino que se agregaba la posibilidad de que el Estado empleara fondos propios para financiar pasajes transatlánticos o distribuir subsidios entre las compañías navieras encargadas de transportar a los inmigrantes (Cámara de Senadores, 1900).

No obstante, la paulatina superación de la crisis volvió menos urgente la intervención del Estado. La inmigración volvió a crecer velozmente sin necesidad de que se pagaran pasajes ni subsidios: de los 31 mil inmigrantes arribados al país en 1876 se pasó a 108,7 mil en 1885. Los italianos constituían, a gran distancia, el principal origen nacional, con un record del 78,8% del total en ese último año. Todo parecía indicar que la Argentina podía seguir reclutando sin inconvenientes la población europea que necesitaba para el desarrollo de su economía, dejando en manos de los propios inmigrantes y sus familias la cuestión de la financiación del traslado. A diferencia de otros países latinoamericanos que ya por entonces realizaban una intensa propaganda en el exterior y ofrecían importantes concesiones a los potenciales inmigrantes, a la Argentina le bastaba, además de sus condiciones naturales, con el ejemplo y la acción atractiva de los ya instalados, es decir con el funcionamiento de los mecanismos de la inmigración espontánea.

Un cambio de vía: la opción juarista por la inmigración dirigida

El fomento de la inmigración formaba parte, para el presidente Juárez Celman, de una estrategia de vinculación aún más estrecha con Europa de la que habían demostrado sus antecesores, junto con otros instrumentos como el comercio exterior y la inversión de capitales. Es por ello que, en una de sus primeras medidas, trasladó el Departamento General de Inmigración –creado por la ley de 1876– de la órbita del Ministerio del Interior a la del de Relaciones Exteriores. También ordenó la creación

de una Comisión Central de Inmigración, integrada por personalidades de su confianza, que tendría a su cargo la supervisión del accionar del Departamento. En noviembre de 1886, a poco más de un mes de haber asumido, conformó por decreto las Oficinas de Información y Propaganda de París, Londres, Viena, Berlín, Nueva York, Bruselas y Berna. Las oficinas brindarían los datos solicitados por personas, empresas o corporaciones de esos países referidos a las producciones de la economía argentina y a las oportunidades de empleo, imprimirían folletos de propaganda en el idioma correspondiente, rectificarían las informaciones distorsivas o erróneas sobre la república que pudieran publicarse en los medios europeos y norteamericanos y elevarían informes periódicos al Ministerio sobre la marcha de la corriente emigratoria (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1887).

El director de la oficina de París, Pedro Lamas, actuaría a su vez como inspector general del sistema. Lamas era un decidido partidario de la inmigración subsidiada y del adelanto de sumas para pasajes, propuesta por la que había venido bregando desde 1884, a través de una revista que editaba en la capital francesa.³ Además, contaba con estrechas relaciones con el canciller Quirno Costa, como antes las había tenido con quien desempeñaba dichas funciones en el gabinete del presidente Julio Roca (1880-1886) (Ospital, 1985). Tanto Quirno Costa como Samuel Navarro, quien desempeñaba desde 1880 las funciones de director del Departamento General de Inmigración, compartían la postura de Lamas. En enero de 1887 se agregaron a las ya existentes las oficinas de Dublin y Cork en Irlanda, la de Toulouse en Francia y la de Vigo en España, mientras que la residente en Suiza fue trasladada a Basilea (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1887). Por decreto de diciembre de ese año, fue reglamentado el funcionamiento de las oficinas existentes, a las que se unieron las de Amberes, Madrid, Barcelona, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Lyon y Cannes. Se dispuso además que la oficina instalada en la capital de cada país europeo debía centralizar la actividad de las que tenían su sede en las demás ciudades de ese país.

Por otro lado, una ley de noviembre de 1887 ordenó distribuir pasajes “subsidiarios” a los inmigrantes mediante adelantos que estarían a cargo del Banco Nacional, con garantía del Estado. Los pasajes podían ser asignados en el exterior, a través de las oficinas instaladas en los diversos países, o bien en la Argentina, a particulares, empresas u organismos oficiales que demandaran agricultores o trabajadores extranjeros, o a inmigrantes ya residentes que quisieran traer a sus familias. Como se trataba de

³ Un extenso alegato de Lamas a favor de la inmigración mediante agentes, apoyándose en los fundamentos de la ley de 1876 y en una lectura personal de la experiencia norteamericana, en su informe del 27 de abril de 1888. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección Diplomática y Consular (en adelante SDC), caja 384, expediente 8.

adelantos, una vez que los inmigrantes arribaban, los interesados debían firmar letras de cambio en garantía de los futuros reintegros, a fin de que el Departamento General de Inmigración librara los cheques contra el Banco Nacional y a favor de las compañías de navegación.⁴ Como se advierte en el decreto reglamentario de la ley, parecía que se optaría por distribuir tales pasajes de acuerdo a los pedidos realizados por personas ya residentes en el país, lo que tendía a favorecer a los italianos (Circular de Darío Beccar, director de la oficina de Bruselas, 31 de julio de 1888, SDC, caja 387, exp. 19). Pero un segundo decreto, de abril de 1888, trasladó la decisión de la entrega a las oficinas creadas en el exterior. Durante el período de funcionamiento del sistema, fueron concedidos alrededor de 133 mil pasajes transatlánticos (13 mil en 1888, 100 mil en 1889 y 20 mil en 1890), de los cuales algo más de 10 mil fueron entregados por pedidos realizados en la Argentina y el resto en el exterior, principalmente en las oficinas de España, Francia y Bélgica.

Diferentes causas pueden contribuir a explicar por qué se produjo esta modificación en la política inmigratoria argentina, cuando el flujo de población europea venía creciendo de manera sostenida sin necesidad de mayores subsidios, de manera paralela a la expansión económica. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que estos cambios formaban parte de una estrategia más amplia del gobierno juarista, orientada a acelerar el crecimiento mediante una fuerte incorporación de capitales extranjeros y de crédito internacional para obras de infraestructura. Dentro de este panorama, las necesidades de mano de obra de la Argentina, un país muy poco poblado para entonces, resultaban sustanciales. La idea de triplicar o cuadruplicar la cantidad de inmigrantes anuales que recibía el país –aproximándose así a las cifras de ingreso en Estados Unidos– era consistente con las previsiones sobre la expansión de la agricultura, el transporte, la construcción y la urbanización.

En segundo lugar, pudo haber tenido su influencia el antecedente de la crisis de 1873-1876, de la cual la Argentina había logrado salir apostando, entre otras cosas, a la recuperación del flujo inmigratorio, pese a que ello suponía un aumento del gasto público realizado en un contexto de necesaria austeridad. Desde luego, la situación a encarar hacia 1886-1887 era bastante diferente, ya que se trataba ahora de un ambiente económico expansivo. Por lo tanto, las prevenciones respecto del aumento del gasto –que sería inevitable para financiar los pasajes de los inmigrantes– eran bastante menores que una década antes. Grandes proyectos de construcción ferroviaria y

portuaria, que podrían haber sido postergados debido al déficit comercial y de la balanza de pagos, fueron continuados como una forma de acelerar el progreso. Además, el Estado argentino tenía aún poca experiencia en materia monetaria, ya que recién en 1881 había adquirido la facultad de emitir moneda, hasta entonces reservada a los bancos privados y a las provincias. Es así como, de acuerdo con las estimaciones de Cortés Conde (1989), entre 1886 y 1889 la oferta monetaria creció al 27% anual, cifra desconocida hasta entonces, que contrastaba con la evolución del producto bruto interno y de la población del país, pese a que ambos eran netamente ascendentes (alrededor de 10% anual el primero y 3,8% anual la segunda).

Una tercera causa, que ha sido mencionada por la historiografía, en particular por Fernando Devoto (1991), puede hallarse en el propósito de variar la composición nacional del flujo inmigratorio, disminuyendo, mediante el subsidio de pasajes, la preponderancia tan marcada de los italianos. Esto contribuiría a entender el cambio operado en la forma de distribuir los pasajes, ya que, si entregándolos a los inmigrantes ya residentes se favorecía aún más a los italianos, asignándolos a las oficinas instaladas en Europa era posible pensar en una modificación de la composición nacional de la corriente. Como el propio Devoto (2008) ha señalado, la década de 1880-1889 es “una de las más italianas” de la historia argentina, dada la enorme presencia de los peninsulares en la sociedad receptora, lo cual preocupaba seriamente a una parte de la dirigencia nacional. Si bien, como veremos, el porcentaje de italianos disminuyó mientras rigiera el sistema de subsidio de pasajes, esto no creó una tendencia permanente y ellos volverían a ser más de la mitad de los inmigrantes recibidos durante la última década del siglo XIX.

Otra razón que, a nuestro criterio, tiene gran importancia para explicar la política juarista es la incertidumbre creada por la inminente abolición de la esclavitud en Brasil y la posibilidad de que el gobierno imperial, o alguno de los gobiernos estatales, recurrieran al subsidio masivo de pasajes destinados a la mano de obra europea libre, compitiendo así con la Argentina. Este riesgo, que era real, puede haber sido sobredimensionado por quienes, dentro de la burocracia del Estado nacional, alentaban la adopción o continuidad del adelanto de pasajes. Así, en un informe del director Lamas de abril de 1888, se hacía mención a que el estado de São Paulo había ordenado subsidios por 20 millones de francos para atraer a unos 100 mil trabajadores (Lamas a Quirno Costa, 27 de abril de 1888, caja 384, exp. 8). La oportunidad que, supuesta-

⁴ El total de fondos autorizado por la ley era de 1 millón de \$ m/n. (pesos moneda nacional), que serían ampliados a 5,5 millones en 1888. Según el decreto reglamentario de la ley, cada letra de cambio era por un importe igual al 20% del precio del pasaje, venciendo a los seis meses de la anterior, con un 8% de interés anual. De manera que, en teoría, la deuda se cancelaba a los dos años y medio de arribar al país.

mente, estaría dejando la Argentina en manos de Brasil para aprovechar la situación de crisis en que vivían muchos campesinos europeos aparece mencionada en numerosos reportes de este tipo. Aun sin recurrir a la comparación con Brasil, otros integrantes del cuerpo diplomático, como el cónsul en Marsella o el legado en Bélgica, alegaban que el adelanto de pasajes permitiría captar a personas que estaban interesadas en la Argentina, pero que, por sus limitaciones patrimoniales, no podrían solventar la emigración en ausencia de aquéllos (Ospital, 1985).

Por último, debe señalarse que algunos funcionarios argentinos consideraban que la política de subsidio de pasajes no sería permanente, sino que duraría un cierto tiempo, creando nuevas colectividades en la Argentina o ampliando algunas de las existentes, para que ellas mismas generaran a continuación una corriente de inmigración espontánea que iría reemplazando a la subsidiada. Este argumento aparece sobre todo en aquellos países hasta entonces poco representados en la inmigración ya establecida. Así, por ejemplo, el director de la oficina de Copenhague comentaba con satisfacción, a mediados de 1888, que durante su primer año de actuación había logrado incrementar la emigración escandinava desde la veintena de personas, que en promedio comprendía habitualmente, hasta el medio millar. A continuación, afirmaba que, cuando esas primeras camadas de emigrantes se integraran en la Argentina y dieran a conocer sus posibilidades, sus parientes y conocidos los seguirían, sin necesidad de que se les adelantara el pago del pasaje (Huss a Quirno Costa, 12 de junio de 1888, caja 387, exp. 47).

Este pronóstico era compartido por el director de la oficina de Bruselas, Darío Beccar, quien, hablando de los belgas, señalaba:

La corriente emigratoria cada día se acentúa mas y no creo aventurado asegurar á V.E. que, acordandose los pasages subsidiarios durante cuatro meses mas del año que va a comenzar, principalmente por esta parte de la Europa, que comprende Bélgica, Holanda y Gran Ducado de Luxemburgo, quedará establecido el movimiento espontáneo desde que se haya dado tiempo á que las primeras columnas que llegaron á esa, ya establecidas, den aviso á sus compatriotas del bienestar que los rodea y la seguridad del trabajo que anhelan (Beccar a Quirno Costa, 1 de enero de 1889, SDC, caja 426, exp. s/n.).

Como ya se dijo, la financiación de pasajes para los inmigrantes, o el subsidio a las compañías de navegación encargadas de transportarlos, formaba parte de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo en el texto de la Ley de Inmigración y Colonización de 1876. Había sido

aplicada a partir de 1883 por el gobierno del presidente Roca, aunque en muy pequeña escala, ya que se autorizó entonces un máximo de seis pasajes gratuitos por cada barco, destinados a agricultores seleccionados. Por otro lado, la idea de establecer agentes o comisiones estatales en Europa para fomentar la captación de inmigrantes y publicitar las condiciones de la Argentina como país receptor no era nueva, ya que se había intentado llevarla a la práctica, en diversas oportunidades y con magros resultados, desde la década de 1820-1829 (Alsina, 1898). Lo decididamente nuevo en la política juarista era la dimensión del compromiso del Estado respecto de ambas iniciativas y la consiguiente canalización de recursos económicos hacia la inmigración.

Esto último puede advertirse con facilidad mediante la compulsión de los montos asignados, por todo concepto, al rubro “inmigración” en los presupuestos del Estado argentino. Mientras los de la década de 1870-1879 contemplaban una media de 190 mil pesos moneda nacional anuales (con un máximo de \$ m/n. 318 mil en 1875) y los del septenio 1880-86 se elevaron a \$ m/n. 251 mil anuales (con un máximo de \$ m/n. 282 mil en 1886), el presupuesto de 1887 trepó a \$ m/n. 299 mil, el de 1888 a \$ m/n. 536 mil y el de 1889 a \$ m/n. 1,1 millón. Sin embargo, las cifras del trienio 1887-89 deben ser considerablemente engrosadas, ya que se agregaron nuevos rubros con abultadas partidas: \$ m/n. 5,5 millones para el pago de pasajes subsidiarios, \$ m/n. 750 mil para la construcción de nuevos hoteles para los inmigrantes, \$ m/n. 300 mil destinados a las oficinas de información en Europa, \$ m/n. 60 mil para la subvención a la Compañía Trasatlántica Española y \$ m/n. 117 mil para gastos menores. El total de este gasto extraordinario del trienio, sin contar el presupuesto habitual, alcanzaba así un monto de \$ m/n. 6,7 millones, lo cual superaba ampliamente a la sumatoria de lo invertido por el Estado argentino para fomentar la inmigración durante el cuarto de siglo anterior (Alsina, 1898).

Disyunciones entre objetivos y prácticas

La falta de experiencia del Estado argentino para llevar a la práctica una política de pasajes subsidiados, con un radio de acción que comprendería a más de una docena de países, tratando a la vez de promover la inmigración y de seleccionarla, generó diversos inconvenientes y conflictos. En primer lugar, por cuestiones de jerarquía entre los funcionarios y organismos involucrados. El ambiguo papel de la oficina de París –que centralizaba la distribución de los pasajes en Francia, pero a la vez actuaba como inspectora

de las restantes oficinas— fue uno de los gérmenes de las disputas. Escogiendo un ejemplo, en enero de 1888, el director de la oficina de Londres, Agustín González, objetó que el inspector general Pedro Lamas se comunicara directamente con Juan Dillon, director de la oficina de Cork, violando la circular de la cancillería argentina de febrero del año anterior. Según esa norma, la oficina de la ciudad capital centralizaba la actividad de todas las radicadas en el país correspondiente, lo cual hacía que Cork quedara subordinado a Londres. En su respuesta, Lamas sostenía que el decreto del gobierno nacional de diciembre de 1887 había derogado de hecho la circular, al establecer que la oficina de París actuaría como inspección de todas las de Europa, e incluso de la de New York. No obstante, elevó las actuaciones a Buenos Aires para una decisión definitiva. En su respuesta de febrero de 1888, el ministro Quirno Costa respaldaba el temperamento adoptado por Lamas, pero mantenía la jurisdicción de la oficina residente en la capital sobre las restantes del mismo país, lo cual, en la práctica, dejaba el asunto sin una clara resolución (Cartas varias entre Quirno Costa, Lamas, González y Dillon, SDC, caja 384, oficina de información de París, exp. 5).

En otros casos, la centralización de los trámites para pasajes en la oficina de la capital del país dificultaba la concreción de los acuerdos. El director de la de Santander, por ejemplo, señalaba a comienzos de 1889 que en su área había buenas posibilidades de obtener familias de campesinos honestos y trabajadores, dispuestos a viajar a la Argentina, pero que un inconveniente insalvable radicaba en el hecho de que él debía enviar la documentación a la oficina de Madrid para su autorización, a lo cual se negaban los candidatos, debido a los temores de que, habiendo entregado sus papeles, quedaran sujetos a obligaciones irrevocables con la Argentina, que podían incluir hasta el servicio militar. Sostenía que el procedimiento empleado por el gobierno brasileño era mucho más expeditivo, ya que facultaba a cada oficina a arreglar directamente con la Mala Real Inglesa el pago de pasajes, sin necesidad de fijar adelantos ni de expedir la documentación a otras sedes (Félix Redonnet a Quirno Costa, 4 y 15 de marzo de 1889, SDC, caja 387, oficina de Santander, exp. 1).

Un segundo motivo de conflicto se encuentra en la decisión del gobierno argentino, de abril de 1888, por la que se envió a Europa al director del Departamento General de Inmigración, Samuel Navarro, con la misión de colocar hasta 50 mil pasajes, sobre todo en los países de Europa nórdica y central. Esta medida implicaba en sí misma una alteración de la legislación vigente, al introducir una forma de distribución de los subsidios no prevista en la misma. Una vez arribado a Bruselas, Navarro exigió mediante una circular que todas las oficinas se subordinaran a sus órdenes, desconociendo de hecho el papel de

inspección general de la de París, cuyo director se opuso al contenido de aquélla (circular de Navarro desde Bruselas a las demás oficinas, 21 de julio de 1888, SDC, caja 387, exp. 19). Intentando terciar en la disputa, el ministro Quirno Costa defendió una vez más a Lamas, reprendiendo por su proceder a Navarro e indicándole que sus decisiones respecto de los directores de oficina debían comunicársele, antes de hacerlas públicas (Quirno Costa a Navarro, 23 de septiembre de 1888, SDC, caja 387, exp. 19).

Otras oficinas, en cambio, observaron con optimismo el viaje de Navarro, por el papel dinamizador del movimiento emigratorio que el mismo podía generar. Entre éstas se contaba la de Bruselas, cuyo director, Darío Beccar, sólo se lamentaba de que los pasajes a distribuir por Navarro estuvieran destinados en exclusividad a familias agricultoras, cuando existía una demanda insatisfecha de artesanos y trabajadores calificados (Beccar a Quirno Costa, 13 de julio de 1888, SDC, caja 387, exp. 17). Esta armonía, sin embargo, duró poco tiempo, ya que Navarro decidió permanecer en la capital belga durante una larga temporada, sin visitar otros países, argumentando que sería riesgoso ir a lugares en los que no contaba con contactos suficientes, con la posibilidad de quedar “enclavado con todo mi personal por falta de relaciones y de recursos”. Agregaba que Bélgica era el único país que tenía un gobierno bien dispuesto hacia la emigración y que, por ser un centro de comunicaciones y transportes de primer nivel en Europa, podía estar en contacto con las demás oficinas sin necesidad de viajar, montando una similar a la que él dirigía en Buenos Aires (Navarro a Quirno Costa, 3 de septiembre de 1888, SDC, caja 387, exp. 21).

Un tercer problema parece hallarse en la incorrecta elección de algunas de las ciudades donde se radicaron las oficinas en el extranjero, en parte debido al propósito de Juárez Celman y su gobierno de promover la emigración desde orígenes no tradicionales. Ello hizo que se crearan sedes en lugares desde los que era difícil lograr una importante corriente de población hacia la Argentina, sea porque la economía del lugar no generaba desempleo o bajos salarios, sea porque existía una sólida tradición emigratoria a otros países de destino. Un ejemplo evidente de ello se encuentra en el caso de New York, ciudad de gran capacidad de atracción de inmigrantes, más que expulsora de población. Lo curioso es que el argumento que a menudo empleaba esa oficina era que no se trataba de captar emigrantes estadounidenses, sino italianos que no hallaban trabajo, o sólo accedían a ocupaciones mal pagas, en la gran metrópoli del norte (Juan King, director de la oficina de New York, a Quirno Costa, 2 de julio de 1888, SDC, caja 386, exp. 32). Esto último resulta contradictorio con uno de los objetivos del subsidio de pasajes, que consistía, como ya se dijo, en variar la composición nacional de la

inmigración que se dirigía a la Argentina, integrada en su abrumadora mayoría por italianos. También se planteó la idea de negociar ante el gobierno de Estados Unidos la reorientación hacia la Argentina de los inmigrantes que fueran rechazados en ese país (King a Quirno Costa, 13 de julio de 1888, SDC, caja 386, exp. 74). Pero todas estas expectativas encontraban una severa barrera en el hecho de que no existían líneas de navegación que cubrieran la ruta New York-Buenos Aires, pese a los proyectos que apuntaban a crearla (King a Quirno Costa, 1 de junio, 2 de julio y 2 de agosto de 1888, SDC, caja 386, exp. 32, 77 y 106).

Los informes enviados por la oficina neoyorquina eran en general bastante más escuetos que los de las europeas y se centraban en las cuestiones comerciales más que en las migratorias. En particular, insistían sobre las trabas arancelarias impuestas por el gobierno norteamericano sobre las posibles exportaciones argentinas. Como ejemplo de la relación ideal que se planteaba entre migraciones y comercio internacional, las oficinas de información debían organizar exposiciones permanentes de productos naturales e industriales argentinos, y ésa fue una de las funciones más constantes de la neoyorquina. Cuando sus informes hablaban de migraciones, era únicamente para consignar las consultas recibidas, sin indicación de pasajes concedidos. Cuando se conoció en New York, a través de un diario francés, la noticia del viaje del comisario Navarro a Europa para distribuir 50 mil pasajes subsidiarios, la oficina debió atender las consultas de numerosos inmigrantes italianos y franceses, al parecer deseosos de aprovechar la oportunidad para trasladarse gratis a la Argentina (King a Quirno Costa, 4 de agosto y 1 de septiembre de 1888, SDC, caja 386, exp. 86 y 88). Pero eso no tuvo consecuencias prácticas sobre los subsidios para emigrar desde esa ciudad, que prácticamente no existieron.

También puede mencionarse el ejemplo de Londres, donde el legado argentino, al ser informado de la decisión de crear una oficina en esa ciudad, advirtió que, a lo sumo, podrían obtenerse allí “algunos centenares de ociosos, llenos de vicios”, inútiles para el trabajo productivo, que además desacreditarían la acción del gobierno en el exterior. Ante ello, el canciller Quirno Costa ordenó el establecimiento de las oficinas de Irlanda, con las que esperaba obtener mejores resultados, y la reorientación de parte de los servicios de la de Londres, hacia la exposición de productos de la agricultura y la industria nacionales (González a Quirno Costa, 11 de diciembre de 1887, SDC, caja 330, exp. 4). Las gestiones que luego realizaría el propio Navarro, una vez instalado en Europa, dieron algún resultado menor en cuanto a la captación de emigración británica. Sin embargo, se trató de una traumática experiencia cuando dichos emigrantes arribaron

a Buenos Aires, dado que, en general, eran individuos de baja calificación laboral y pocas posibilidades de adaptación. El legado argentino en Madrid, Miguel Cané, al evaluar más tarde la misión del comisario Navarro a pedido de Estanislao Zeballos, sucesor de Quirno Costa como canciller, señalaría que aquél había reclutado a “la hez de la población de Londres” (Cané a Zeballos, 18 de octubre de 1889, SDC, Legación argentina en España, caja 414, exp. 6).

El funcionamiento de las oficinas y la expedición de pasajes “subsidiarios”

La oficina instalada en Bruselas fue una de las que desarrolló una labor más destacada, si tenemos en cuenta que Bélgica era un país con escasa o nula tradición emigratoria a la Argentina. A diferencia de lo sucedido en otros países, el gobierno belga apoyó la actividad de Darío Beccar, director de la oficina, viendo en la emigración una forma de descomprimir una situación social que se estaba tornando conflictiva en algunas regiones. Entre otras cosas, rebajó a la mitad el pasaje ferroviario de los emigrantes que se dirigían a los puertos y creó a comienzos de 1889 una oficina de informaciones en Buenos Aires (Beccar a Quirno Costa, 4 de febrero de 1889, SDC, caja 426, exp. 4). Dicha oficina financió la publicación de un folleto en el que se recogían testimonios de emigrantes y funcionarios belgas, desacreditando las versiones más críticas sobre la emigración a la Argentina y sobre la conducta de sus funcionarios. En el opúsculo se sostenía que la situación de los belgas que vivían en la Argentina era aceptable o incluso floreciente, excepto en el caso de algunos de los llegados en tiempos recientes, quienes, al no poseer un oficio determinado, debían competir por los puestos menos calificados con los italianos, quienes les llevaban ventaja por su mayor facilidad para aprender el idioma local (Carreño, 1889).

Beccar centró su campaña de propaganda y distribución de pasajes en los distritos rurales densamente poblados, donde el campesinado belga estaba atravesando graves dificultades, como Flandes Oriental. El ambiente social en estas zonas era favorable a la emigración, lo cual facilitaba la misión del director. A su vez, el clero belga, muy influyente sobre los campesinos, consideraba que la emigración a países como Argentina era un medio apto para superar la crisis (Beccar a Quirno Costa, 25 de marzo y 13 de abril de 1888, SDC, caja 387, exp. 7). Además, Beccar logró del gobierno argentino la concesión de un subsidio a uno de los diarios de Bruselas, por sus puntos de vista favorables a la emigración a la Argentina y al

desarrollo del comercio bilateral (Decreto del presidente Juárez Celman del 23 de junio de 1888, SDC, caja 387, exp. 13). Las principales resistencias a la acción de la oficina argentina provenían de las filas del socialismo belga, lo que hizo que el director participara en uno de sus mítines en la ciudad de Gante, donde trató de contrarrestar las opiniones negativas que allí se vertieron sobre el porvenir que les esperaba a los campesinos pobres de Flandes Oriental, una vez arribados a la Argentina (Beccar a Quirno Costa, 30 de noviembre de 1888, caja 387, exp. 27).

En septiembre de 1888 se realizó el primer embarque de emigrantes belgas con pasaje subsidiario desde el puerto de Amberes. Desde entonces y hasta fines de ese año partieron dos o tres navíos mensuales con un promedio de 400 belgas, campesinos en su mayoría. Para fin de año habían embarcado casi 3.600 beneficiarios de estos pasajes. Beccar confiaba en que la estrecha relación comercial que mantenían Argentina y Bélgica se viera reforzada con estos envíos, suponiendo que los emigrantes serían empleados en la producción de alimentos o materias primas que hallaban en Bélgica su principal mercado y se convertirían en consumidores de productos del país de origen. Sostenía además que si no se lograba mayor dinamismo en la tarea era porque la naviera Norddeutscher Lloyd de Bremen, con la que se había acordado, comenzó a limitar los embarques hacia fines de año, ante las dudas que surgieron sobre la evolución del oro en la Argentina y el riesgo consiguiente de terminar cobrando los pasajes en una moneda devaluada (Beccar a Quirno Costa, 23 de agosto, 1 de septiembre y 1 de noviembre de 1888, SDC, caja 387, exp. 20, 21 y 26).

Los problemas se agudizaron por desavenencias suscitadas entre Beccar y Navarro, quien, como ya se dijo, había optado a partir de agosto de 1888 por permanecer en Bruselas. Navarro acusó a Beccar de expedir pasajes para hombres solos, contrariando la ley, y a uno de sus empleados de exigir dinero para acelerar los trámites de los emigrantes. El segundo, a su vez, se quejó ante el canciller de que, a partir de la llegada del comisario general, su labor había quedado prácticamente circunscripta a Bruselas, cuando la oficina en teoría conservaba su competencia sobre toda Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Navarro a Quirno Costa, 3 de septiembre de 1888; Quirno Costa a Beccar, 11 de septiembre de 1888; Hartmann, secretario de Navarro, a Beccar, 14 de enero de 1889; Beccar a Quirno Costa, 21 de enero de 1889, SDC, caja 426, exp. 12 y 23). Más allá de estos problemas, la oficina de Bruselas fue, como queda dicho, una de las más eficientes en el cumplimiento de su misión, lo cual explica el arribo de casi 12 mil belgas al país durante los aproximadamente 18 meses en que logró realizar embarques. Esta cifra superaba al total de la inmigración de ese origen anterior a 1887.

Por lo que se refiere a la sede de Basilea, el principal problema que debió enfrentar fue el de la legislación del país anfitrión. El gobierno suizo aceptaba la emigración espontánea y la publicidad que otros países podían hacer en su territorio, pero rechazaba el reclutamiento de emigrantes a través de adelantos de pasajes. Consideraba que ese método estaría dirigido a los menesterosos, quienes llegarían endeudados a los países de destino y quedarían librados a la caridad de sus compatriotas allí instalados o a la posibilidad de ser repatriados por cuenta del propio Estado suizo (José López, legado argentino en Berna, a Quirno Costa, s/f. [enero de 1889], SDC, caja 387, exp. 33). A fin de evitarlo, dispuso que el adelanto de pasajes sería considerado como parte de una empresa de colonización, que debía registrarse ante el gobierno. Dado que estas condiciones no podían ser aceptadas por la oficina de Basilea, por cuanto implicaban quedar incluida en la categoría de empresa de colonización y sujeta a la aprobación o no de los pasajes por parte del Estado suizo, la distribución de estos últimos, que había comenzado a mediados de 1888, se vio muy dificultada (Eduardo Weber, director de la oficina de Basilea, a Quirno Costa, 23 de febrero de 1889, SDC, caja 387, exp. 33).

A continuación, la oficina fue acusada por algunos periódicos de burlar la legislación mediante el recurso de entregar los pasajes en una agencia situada en la localidad francesa de Delle, fronteriza con Suiza. Si bien el tribunal condenó a uno de esos medios por difamación, lo hizo basándose en la falta de pruebas suficientes sobre el proceder del director de la oficina (Weber a Quirno Costa, 25 de enero de 1889, SDC, caja 427, exp. 5; 6 de abril de 1889, caja 387, exp. 33). El Departamento de Agricultura y Comercio del gobierno suizo había encarado sus propias averiguaciones, tratando de inquirir si la oficina de Basilea actuaba como agente de empresas de colonización de la Argentina y si Weber, además de ser funcionario oficial, trabajaba como agente de emigración encubierto. Este último se defendió diciendo que ya había sido investigado, sin que se demostrara algún proceder de la oficina contrario a la legislación, y manifestando que, mientras continuaban las sospechas contra la Argentina, no ocurría lo mismo con Chile, que estaba pagando la mitad del pasaje a los colonos que desearan emigrar (Weber a López, 24 de octubre de 1888, y a Quirno Costa, 22 de diciembre de 1888, y López a Quirno Costa, 6 de febrero de 1889, SDC, caja 387, exp. 33). Pese a sus argumentos, finalmente debió mudar la oficina a Ginebra, debido a que Basilea no le mantuvo el permiso de permanencia (Quirno Costa a López, 5 de junio de 1889, SDC, caja 427, exp. 12).

El propio legado en Suiza debió intervenir, para explicar ante el gobierno de ese país las condiciones en que vivían sus ciudadanos radicados en la Argentina y

su participación en exitosos proyectos de colonización. Además, sostuvo que los beneficiarios de los pasajes distribuidos por la oficina de Basilea no estaban obligados a trabajar en una empresa determinada ni se les impedía fijar su residencia en el lugar de la Argentina que eligieran (Weber a Quirno Costa, 24 de noviembre de 1888; Quirno Costa a López, 31 de diciembre de 1888, SDC, caja 387, exp. 33). Para no agravar más el contencioso, el comisario Navarro, quien debía trasladarse a Basilea para entregar 10 mil de los 50 mil pasajes que comprendía su misión, decidió suspender el viaje (Weber a Quirno Costa, 22 de diciembre de 1888, SDC, caja 387, exp. 33).

El ambiente político, social y periodístico que debía enfrentar Weber era por consiguiente mucho más delicado que el que hallaba Beccar en Bélgica. Sin amilanarse por estas circunstancias, el director de Basilea insistió ante el gobierno argentino para que facilitara la emigración suiza, tratando de aprovechar las restricciones que iban a aprobarse en Estados Unidos, donde iba buena parte de aquélla. Incluso bregó para que Argentina, además de pagar el pasaje marítimo, lo hiciera con el terrestre, teniendo en cuenta la larga distancia hacia los puertos por los que salía esta corriente (Le Havre, Marsella y Amberes). Según Weber, una familia de cuatro adultos y dos niños pagaba por ese pasaje terrestre el equivalente a unos tres meses de mantenimiento en la Argentina, o bien a la primera cuota de un lote en las zonas de colonización (Weber a Quirno Costa, 31 de diciembre de 1888, SDC, caja 387, exp. 33). Esta propuesta nunca fue considerada por el gobierno argentino, que, más en general, logró escaso éxito en la atracción de la inmigración de origen suizo.

Los problemas de Basilea se reiteraban en otros países en los que la legislación era restrictiva. Navarro tuvo que admitir desde Bruselas que Ricardo Napp, director de la oficina de Viena, le rogó que no lo mencionara con su título en la correspondencia, por temor a los controles policiales austríacos, y que Carlos Calvo, legado en Berlín, le había exigido que hasta que él regresara de Buenos Aires, donde se hallaba de licencia, el comisario se abstuviera de visitar la sede de su legación, lo cual muestra los temores frente a posibles complicaciones en las relaciones bilaterales derivados de los procedimientos de los agentes (Navarro a Quirno Costa, 3 de septiembre de 1888, SDC, caja 387, exp. 21). La oficina de Suecia, Noruega y Dinamarca, por su parte, justificaba la asignación de un subsidio a un periódico de Copenhague especializado en la emigración a América, por el hecho de que así podría dar a conocer, sin firma –a diferencia de lo que hacía Beccar en Bruselas–, informaciones que su director quería transmitir y que no podía publicar por su cuenta, debido a que eso estaba prohibido (Juan Huss, director de la oficina de Copenhague, a Quirno Costa, 4 de junio de 1888, SDC, caja 387, exp. 33).

La misma oficina tuvo que adoptar un procedimiento de entrega que se apartaba de la preceptiva, debido a la rigurosidad de las normas danesas. En acuerdo con un agente emigratorio de Copenhague, dispuso que los emigrantes pagarían el 20% del precio del pasaje al presentar sus documentos para el visado, quedando la devolución del importe –lo mismo que el adelanto del 80% restante– a cargo del Banco Nacional en el puerto de destino. Con esto se trataba de eludir la prohibición de la firma de contratos por parte de los emigrantes, que resultaban sospechados de incluir obligaciones de trabajo en determinados empleos una vez arribados. De todos modos, el sistema fue muy poco efectivo –también lo era el que practicaba Brasil, que hacía pagar 40% al emigrante–, y la corriente escandinava siguió dirigiéndose, casi en su totalidad, a América del Norte (Huss a Quirno Costa, 9 de octubre 1888, SDC, caja 387, exp. 33).

En cuanto a la oficina de París, entabló negociaciones con la empresa Chargeurs Réunis para adelantar parcialmente el importe de pasajes a emigrantes, con la condición de que la propia empresa garantizara la devolución de los mismos al Banco Nacional (Lamas a Quirno Costa, 7 de febrero de 1888, SDC, caja 384, exp. 7). Para entonces, las solicitudes de pasajes de la oficina ya superaban los 400 mensuales y los pedidos de informes los 3.500 mensuales. El director de la oficina admitía que habían debido modificar la forma de realizar la publicidad de la Argentina como país de inmigración debido a reclamos del gobierno francés, que incluyeron la imposición de una multa al funcionario (Lamas a Quirno Costa, 1 de mayo de 1888, SDC, caja 384, exp. 12). En el conjunto de la experiencia de inmigración subsidiada, aproximadamente 45 mil franceses fueron beneficiados con estos pasajes. La mayoría de los acuerdos correspondía a las oficinas de Toulouse y Montpellier –dependientes de la de París–, ya que los emigrantes eran principalmente reclutados en las regiones del sudoeste (Alta Garona, Gironda, Dordoña), que históricamente nutrieron el grueso de la emigración francesa a la Argentina (Otero, 2012).

Esta firme demanda francesa hizo que Lamas esbozara por entonces el proyecto de que el Estado argentino comprara dos grandes vapores destinados al transporte de emigrantes, trasladándose incluso a Liverpool a fin de recabar la información necesaria (Lamas a Quirno Costa, 4 de julio de 1888, SDC, caja 384, exp. 19). Las tratativas no prosperaron debido a la negativa de la cancillería argentina, por lo que la oficina no recomendaba una naviera en particular, sino que lo hacía alternativamente con quienes ofrecían las tarifas más bajas al Río de la Plata desde los puertos empleados por la emigración, excepto en los momentos en que las empresas llegaban a acuerdos de tarifas uniformes. Pese a esta abstención, algunos agentes

acusaron a la oficina por invadir sus funciones, a lo cual ésta replicó que se limitaba a publicitar las condiciones de la Argentina como país de inmigración, sin orientar sus preferencias por ninguna naviera en particular (Lamas a Quirno Costa, 27 de abril de 1888, SDC, caja 384, exp. 8).

El director de la oficina de París tampoco estuvo exento de enfrentamientos con Navarro, al igual que sucedió con Beccar. A estos conflictos, referidos a las atribuciones de cada uno para la distribución de pasajes, se sumaron las crecientes dificultades para el pago regular de los mismos. Hacia fines de 1888 las navieras francesas e italianas eran las únicas que seguían aceptando pagos que no fueran en oro o bien anticipados. Por otro lado, fueron aumentando las críticas que llegaban desde Buenos Aires respecto de la capacidad para el trabajo o para integrarse en la sociedad argentina de muchos de los inmigrantes subsidiados. Al parecer, estas razones hicieron que Navarro retornase al país poco después y optase por la jubilación, aun cuando no había una orden explícita del gobierno en tal sentido (SDC, caja 420, correspondencia de Samuel Navarro). Esto no detuvo la decadencia de algunas de las oficinas. La de Bruselas, por ejemplo, recuperó el control de la expedición de pasajes sobre toda su jurisdicción, pero por breve tiempo, ya que en noviembre de 1889 se canceló la distribución (Lamas a Zeballos, 6 de noviembre de 1889, SDC, caja 426, exp. 14). Poco después, la propia oficina prácticamente cesó en sus funciones debido a la licencia de Beccar y a que la financiera belga encargada de transmitir los giros llegados desde Buenos Aires se negó a seguir haciéndolo (Estéves, secretario de la oficina de Bruselas, a Zeballos, 21 de noviembre de 1889, SDC, caja 426, exp. 22). La de Copenhague, por su parte, fue formalmente cesada en sus funciones en diciembre de 1889, pero el secretario de la misma, de nacionalidad danesa, inició un juicio laboral que llevó, en febrero de 1890, al embargo de los muebles y útiles del organismo (Mathias Petersen, secretario de la oficina de Copenhague, a Zeballos, 16 de enero y 3 de febrero de 1890, caja 455, exp. 68).

Mucho más efectivo fue el funcionamiento de los pasajes subsidiarios en el caso de la emigración española, la corriente más favorecida en la distribución, con un total de 60 mil beneficiarios, es decir un 46% del conjunto asignado a Europa. La importancia de esta asignación es crucial para explicar por qué, de los 23 mil inmigrantes españoles recibidos por la Argentina en el quinquenio 1881-1885, se pasó a 136 mil en 1886-1890. Los subsidios también produjeron un cambio momentáneo en la composición de la corriente, con la aparición de regiones antes poco o nada representadas, como Andalucía o Murcia. Se trata de un efecto paradójico, ya que en las instrucciones originales que se habían conferido al comisario Samuel Navarro, los españoles figuraban en último lugar entre

los posibles beneficiarios de los pasajes (Devoto, 1991). Esto fue principalmente la consecuencia de una presión combinada entre las oficinas instaladas en España y las compañías de navegación de esa bandera. Pero también de la demanda insatisfecha de emigración desde las regiones del sur de la península, en las que predominaban braceros y trabajadores pobres, dispuestos a trasladarse a la Argentina o a otros destinos como Brasil o Cuba, pero imposibilitados de hacerlo en condiciones normales, debido al costo del pasaje.

Hacia ellos apuntaba la acción de la Trasatlántica Española, una empresa especializada en el traslado de cargas y personas a las colonias antillanas, que a comienzos de 1887 estableció un derrotero del Atlántico sur. Además del subsidio del Estado español con el que contaba, la Argentina le otorgó otro, no sólo por el transporte de emigrantes, sino también por el del correo entre los dos países (Fernández, 2004). Del mismo modo, otra sociedad, Acebal, Díaz y Cía., solicitó y obtuvo del gobierno argentino la facultad de transportar 30 mil emigrantes con pasajes subsidiarios, desde Andalucía y Canarias. El contrato, firmado en diciembre de 1888, preveía asimismo el traslado de emigrantes portugueses (SDC, caja 356, Pasajes subsidiarios). Los resultados negativos de las inspecciones realizadas a esta última empresa, por trasladar mayor cantidad de inmigrantes de lo que estaba permitido en cada viaje y no brindar las condiciones adecuadas de seguridad, alimentación e higiene, llevaron a que el Estado argentino la multara en reiteradas oportunidades (SDC, caja 420, Particulares, exp. 28). Finalmente, en noviembre de 1889 se le rescindió el contrato, que había durado apenas un año, durante el cual el total de inmigrantes trasladados no llegó a la mitad de lo pactado (SDC, caja 420, Particulares, exp. 52). Las quejas de los inmigrantes españoles y de quienes los habían contratado eran frecuentes por entonces, así como las situaciones de desamparo en que muchos de ellos se encontraban ante la crisis económica.

Desde luego, estas dificultades, que fueron acen- tuándose en 1889-1890, no afectaban solamente a los españoles, sino también a otros contingentes arribados mediante el subsidio de pasajes. Campesinos belgas, franceses, irlandeses e incluso italianos, arribados a colonias ya en pleno funcionamiento, como Esperanza en Santa Fe o Napostá en Entre Ríos, se encontraban en una situación de penuria tal que el gobierno debía destinarles partidas especiales de alimentos y vestuario, o bien eran auxiliados por otros colonos previamente arribados. En otras ocasiones, comenzaban a reclamar pasajes de repatriación a poco de arribar, debido a que no lograban adaptarse a las condiciones de vida y trabajo en esas zonas rurales (SDC, caja 418, Pasajes subsidiarios, exp. 17, 21, 25 y 30). La experiencia del reclutamiento en Europa estaba

exponiendo varias de sus debilidades, como lo muestra el hecho de que la mayoría de los pasajes entregados en 1890 fueron concedidos a partir de solicitudes originadas en la propia Argentina.

Esta demanda podía provenir de organismos oficiales, de empresas privadas e incluso de particulares. El gobierno de la provincia de Mendoza, por ejemplo, encargó a la oficina de París la contratación y envió de un profesional que pudiera dirigir la Escuela Agronómica que se estaba instalando allí (Lamas a Quirno Costa, 18 de mayo de 1888, SDC, caja 384, exp. 10). En otros casos, se trataba de personas que se presentaban como colonizadores o terratenientes que pretendían obtener campesinos, de propietarios de fábricas que buscaban obreros calificados, de órdenes religiosas que deseaban introducir sacerdotes o monjas europeos, de asociaciones protectoras de base étnica y hasta de inmigrantes varones que querían reunirse en Argentina con sus familias. La existencia de este mecanismo para la solicitud de pasajes tendió a favorecer a las colectividades ya arraigadas, cuyas virtudes, sobre todo para el trabajo rural, se consideraban comprobadas y que contaban con pioneros que solicitaban los pasajes para sus conocidos o parientes. Muchos de los pedidos hacían constar incluso desde qué regiones de la península deseaban introducir inmigrantes o bien en qué puertos se embarcarían (SDC, caja 455, Pasajes subsidiarios). Las críticas planteadas contra el trabajo de algunas de las oficinas instaladas en Europa valorizaron esta segunda forma de distribución de pasajes desde fines de 1889. De todos modos, como este cambio de perspectiva se dio en un contexto de mucho mayor austeridad fiscal, gran parte de las solicitudes realizadas en la Argentina también fueron rechazadas.

La crisis de la inmigración subsidiada

Promediando la presidencia de Juárez Celman, algunas de las dificultades que presentaba la economía argentina fueron conspirando contra la continuidad de la inmigración subsidiada. El fuerte incremento de las importaciones, asociado con la inversión extranjera y la expansión de la infraestructura, llevó a un déficit de la balanza comercial que precipitó la devaluación del peso moneda nacional a partir del segundo semestre de 1888 (Míguez, 2008). Esto tuvo un impacto negativo por dos razones. En primer lugar, porque las compañías navieras perdían dinero, en términos internacionales, al haberse pactado los precios de los pasajes en la divisa argentina. De allí que, como hemos visto, algunas de estas empresas se negaron a seguir transportando emigrantes por cuenta

del Estado si no se les pagaba de manera anticipada o bien en oro. Si esto último ocurría, es decir si se pagaba en oro, el gobierno argentino debía a su vez reducir la cantidad de pasajes subsidiarios, ya que sus ingresos se obtenían en una moneda que perdía valor frente al metal. A ello se sumaba el hecho de que la principal fuente de recursos fiscales se encontraba en los derechos de importación, cuya recaudación fue menguando, precisamente por el hecho de que la devaluación de la moneda condujo a una reducción de las compras en el exterior.

En segundo lugar, esa devaluación era negativa para el sistema porque disminuyó el valor internacional de los salarios locales y de las remesas que podían enviar los inmigrantes a sus familias, lo que reducía el incentivo para trasladarse a la Argentina. Esto constituyó, por varios años, una severa traba para que se cumpliera el vaticinio de funcionarios como Beccar y Huss en el sentido de que, una vez integrada en el país la inmigración subsidiada, sería paulatinamente reemplazada por una corriente espontánea. La misma crisis económica, que se fue agravando de forma simultánea al arribo de los contingentes enviados desde Europa, limitó severamente la recuperación de los adelantos entregados por el Banco Nacional: de acuerdo con una estimación del Departamento General de Inmigración, a fin de 1890 los reintegros representaban menos del 1% del monto invertido, que superaba los \$ m/n. 5 millones (Departamento General de Inmigración, 1891). El problema se complicaba porque en muchos casos los inmigrantes que firmaran sus letras en la rada exterior del puerto de Buenos Aires, antes de desembarcar, se radicaban luego en el interior del país, donde era difícil ubicarlos para el cobro de los efectos (Quirno Costa al presidente del Banco Nacional, 9 de abril de 1889, SDC, caja 418, exp. 41).

Estas dificultades se vieron potenciadas por los cambios ocurridos en 1889 en el elenco de autoridades encargadas de la política inmigratoria. Ya se ha indicado que Samuel Navarro, uno de los principales defensores de los subsidios, abandonó sus funciones a comienzos de ese año. Su sucesor, Juan Alsina, quien permanecería al frente del Departamento General de Inmigración durante algo más de dos décadas, abogó por el definitivo retorno a la inmigración espontánea, no sólo por el altísimo costo que había demostrado la otra opción, sino también porque a través de ella habrían llegado al país personas de escasa capacidad laboral, con graves dificultades de integración y con poca o nula contención familiar (Departamento General de Inmigración, 1893). Pocos meses más tarde, otro de los protagonistas de la experiencia, el canciller Norberto Quirno Costa, fue reemplazado por Estanislao Zeballos, un dirigente que tenía una postura crítica respecto de las oficinas instaladas en Europa. Ya antes de hacerse cargo

del manejo de las relaciones exteriores, Zeballos había planteado fuertes objeciones al tipo de inmigrantes que dichas oficinas estaban enviando al país y a la existencia de agentes intermediarios que cobraban una comisión por sus servicios. Por ello dispuso que la distribución de hasta 30 mil pasajes remanentes se orientara a satisfacer las demandas provenientes de la propia Argentina. Pero incluso en estos casos, Zeballos advertía personalmente a los interesados que no era posible garantizar las aptitudes laborales de los posibles inmigrantes, teniendo en cuenta que a veces eran reclutados en Europa por personas inescrupulosas (Zeballos a los productores agropecuarios Fortunato Cichero y José Solá, 8 y 15 de octubre de 1889, SDC, caja 418, exp. 55 y 56).

Una de las primeras disposiciones del nuevo canciller consistió en enviar una circular a las legaciones argentinas en Europa —no a las oficinas—, consultando sus opiniones sobre la marcha de la distribución de pasajes. Algunas de las respuestas que recibió fueron muy negativas, como la del ministro en Madrid, Miguel Cané, quien sostuvo que desde esa ciudad no se controlaba lo que hacían las compañías de navegación en el sur del país, reclutando “todos los parásitos de las ciudades de Andalucía y no pocas mujeres de mala vida”, y que los gastos que implicaba esa política eran muy superiores a sus logros, entre otras cosas porque los emigrantes no reintegraban los adelantos recibidos (Cané a Zeballos, SDC, caja 414, Circulares, exp. 6). El legado en París, José Camilo Paz, argumentó por su parte que la única política de adelanto de pasajes que podía dar resultado era la de entregarlos a quienes ya estaban instalados en el país, a fin de que concretaran el traslado de sus familias o conocidos. En ese caso se lograría un claro aumento en la devolución de los anticipos y una mayor certeza en cuanto a la aptitud para el trabajo de los nuevos arribados (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1891).

Por lo que se refiere a la Comisión Central de Inmigración, creada por Juárez Celman con funciones de supervisión del Departamento, en septiembre de 1889 dio por concluido su trabajo, alegando que se habían cumplido sus objetivos. A continuación, sus integrantes renunciaron y el gobierno dispuso la eliminación del organismo. En cuanto a las oficinas en Europa, entre septiembre y diciembre fueron cerradas las de Cork, Dublin, Copenhague y Montpellier, mientras se registraban fuertes recortes en las actividades de otras, como las de Viena, Pontevedra y Cannes. En julio de 1890, Juárez Celman y su nuevo canciller, Roque Sáenz Peña, eliminaron por completo el sistema de las oficinas, disponiendo que las futuras entregas de pasajes se realizarían sólo en la Argentina, a particulares que ofrecieran las debidas garantías y a familias que debieran reunificarse. Luego

de 1891, la entrega de estos pasajes fue sólo excepcional. Sin embargo, el retiro del Estado no fue completo en materia de inmigración, ya que continuó cumpliendo las demás funciones que habían sido consagradas por la ley de 1876 y que venían ejecutándose antes de la presidencia de Juárez Celman: el alojamiento hasta por cinco días en el Hotel de Inmigrantes, la información sobre oportunidades de empleo, el pasaje gratuito en ferrocarril o vapor, en el caso de quienes se dirigían al interior, y, de modo bastante menos frecuente, la concesión de tierras fiscales a pagar en largos plazos.

Conclusiones

La estrategia juarista de creación de oficinas de información y propaganda en el exterior y de subsidio de pasajes transatlánticos en gran escala representó un cambio rotundo, si bien efímero, en la política inmigratoria argentina. A la hora de evaluar sus resultados debe tenerse en cuenta que se trata de la etapa en que el Estado argentino logró incidir más claramente sobre el flujo inmigratorio mediante sus decisiones directas. El intervencionismo gubernamental fue incluso mayor, si lo medimos en términos de la proporción de los inmigrantes involucrados o del impacto sobre determinadas colectividades específicas, que el que, en la práctica, lograría ejecutar el peronismo durante la segunda posguerra. De manera un tanto paradójica, esa fuerte intervención fue llevada a cabo por un elenco de funcionarios que defendía, tanto o más que cualquier otro de la Argentina de la época, las virtudes del libre comercio y de la iniciativa privada en materia económica. En realidad, no se trataba de directrices opuestas de la política económica, ya que la promoción a ultranza de la inmigración europea formaba parte de un proyecto de aceleración del crecimiento, cuyos restantes componentes eran la inversión de capitales y la expansión del sector externo.

La experiencia de salida de la crisis económica de 1873-1876 tuvo también su influencia, ya que en esa oportunidad el gobierno argentino había apostado por intensificar su compromiso con la inmigración como forma de enfrentar las dificultades. Sin embargo, las diferencias entre una y otra situación son evidentes. Mientras en tiempos de Avellaneda la aprobación de la Ley de Inmigración y Colonización formaba parte de una política anticíclica, puesto que se trataba de superar la recesión redoblando los esfuerzos del Estado en un contexto de austeridad del gasto, en 1887-1889 estamos en presencia de una política procíclica, ya que las inversiones, la construcción ferroviaria, la producción agropecuaria y el comercio exterior estaban creciendo fuertemente. Incluso la inmigración venía aumentando a mediados de la década de 1880 a la

velocidad más elevada de todo el cuarto de siglo anterior, pese a lo cual se optó por acelerarla ulteriormente mediante la intervención estatal.

Los temores sobre la incidencia de la demanda brasileña –y en particular paulista– en el mercado internacional de trabajo habrían de revelarse excesivos. Una vez superadas las consecuencias de la crisis de comienzos de la última década del siglo XIX, la Argentina recuperaría su puesto de principal destino de la inmigración transatlántica, luego de Estados Unidos, sin necesidad de recurrir a políticas de subsidio. El recuerdo de la experiencia de 1887-1890 sería decisivo en tal sentido, al mostrar los límites de la capacidad de intervención estatal y, al mismo tiempo, las consecuencias indeseables de un proceso migratorio que dependiera centralmente de esa misma intervención. Como contrapartida, dicha experiencia dejaría como legado la presencia en la sociedad receptora de algunas colectividades que difícilmente se habrían constituido en su ausencia y la expansión y entrenamiento de una burocracia estatal de niveles bajos e intermedios, especializada en la recepción de inmigrantes (inspectores, oficiales, instructores, médicos, intérpretes, escribientes, personal de maestranza), que seguiría desempeñando un rol crucial en las décadas siguientes.

Referencias

- BIERNAT, C. 2007. *¿Buenos o útiles? La política migratoria del peronismo*. Buenos Aires, Biblos, 190 p.
- CIAPUSCIO, H. 2017. *Los gobiernos liberales y el inmigrante europeo (1853-1930)*. Buenos Aires, Eudeba, 262 p.
- CORTÉS CONDE, R. 1989. *Dinero, deuda y crisis: Evolución fiscal y monetaria en la Argentina. 1862-1890*. Buenos Aires, Sudamericana, 256 p.
- DEVOTO, F. 2008. *Historia de los italianos en la Argentina*. 2ª ed., Buenos Aires, Biblos, 489 p.
- 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. 1991. Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925). In: F. DEVOTO, *Estudios sobre la emigración italiana a la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX*. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, p. 45-68.
- FERNÁNDEZ, A. 2017. Le politiche di immigrazione in Argentina dal 1855 al 1895. *Giornale di Storia Contemporanea*, XX(1):7-30.
- FERNÁNDEZ, A. 2004. *Un "mercado étnico" en el Plata. Emigración y exportaciones españolas a la Argentina (1880-1935)*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 271 p.
- HALPERIN DONGHI, T. 1987. ¿Para qué la inmigración? Ideología y política migratoria en Argentina (1810-1914). In: T. HALPERIN DONGHI, *El espejo de la historia: Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Sudamericana, p. 192-238.
- MÍGUEZ, E. 2008. *Historia económica de la Argentina: De la conquista a la crisis de 1930*. Buenos Aires, Sudamericana, 376 p.
- NOVICK, S. 2000. Políticas migratorias en la Argentina. In: E. OTEIZA; S. NOVICK; R. ARUJ (comps.), *Inmigración y discriminación: Políticas y discursos*. Buenos Aires, Prometeo.
- NOVICK, S. 1992. *Política y población. Argentina 1870-1989*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 2 vols.
- OSPITAL, M.S. 1985. La inmigración subsidiada y las oficinas de información 1877-1890. In: AAVV., *Jornadas de inmigración*. Buenos Aires, Eudeba, p. 441-456.
- OTERO, H. 2012. *Historia de los franceses en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos, 387 p.

Fuentes primarias

- ALSINA, J. 1898. *La inmigración europea en la República Argentina*. Buenos Aires, Imprenta calle México 1442, 352 p.
- ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Sección Diplomática y Consular (SDC), Oficinas de información y propaganda en Europa y New York, Cajas 330, 356, 357, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 392, 393, 414, 418, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 429, 430, 455, 455 bis, 457.
- CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN. 1900. *Sesiones de 1876*. Buenos Aires, Compañía Sud - Americana de Billetes de Banco, 1122 p.
- CARREÑO, A. 1889. *Les belges dans la République Argentine*. Gand, Imprimerie F. & R. Buyck, Frères, 19 p.
- DEPARTAMENTO GENERAL DE INMIGRACIÓN. 1888-1893. *Memoria del Departamento General de Inmigración correspondiente al año...* Buenos Aires, Imprenta Alsina, 6 vols.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE INMIGRACIÓN. 1925. *Resumen estadístico del movimiento migratorio en la República Argentina, años 1857-1924*. Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 92 p.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. 1887-1891. *Memoria presentada al H. Congreso de la Nación en el año...* Buenos Aires, Coni, 5 vols.

Submitido: 01/02/2018

Aceito: 19/02/2018