

Dra. NÉLIDA BOULGOURDJIAN

CEIL - CONICET - UNTREF
nboulgourdjian@untref.edu.ar

Del Imperio otomano a la Argentina. Recepción de los armenios post- genocidio: ¿Inmigrantes o refugiados?

Resumen

El objetivo de la ponencia es poner luz sobre la problemática de los refugiados de la Primera guerra mundial, que quedaron sin la protección de sus Estados, como consecuencia del desmoronamiento de los imperios ruso y turco. La mirada estará puesta en los armenios llegados a la Argentina luego del Genocidio de 1915, recibidos como inmigrantes a pesar de que algunos eran portadores del estatus jurídico de refugiado. Se analizará la incidencia de la política migratoria argentina en el ingreso de los armenios, partiendo de la hipótesis que, en el contexto argentino, los inmigrantes fueron considerados como pobladores que contribuirían con su aporte a la construcción de la nación y no como refugiados que requerían una atención especial.

Palabras Clave: Armenios, política migratoria, inmigrantes, refugiados

DIVERSIDAD

JUNIO 2015
#10, AÑO 6
ISSN 2250-5792

Dra. NÉLIDA BOULGOURDJIAN

CEIL - CONICET - UNTREF
nboulgourdjian@untref.edu.ar

From the Ottoman Empire to Argentina: The Reception of Post- Genocide Armenians. Immigrants or Refugees?

Abstract

The aim of the paper is to put light on the problem of refugees from the First World War, which left without the protection of their States as a result of the collapse of the Russian and Turkish empires. The focus is the Armenians arrived in Argentina after the 1915 Genocide, received as immigrants even though some of them had the legal status of refugee. It will be analyzed the incidence of Argentine immigration policy on the entry of the Armenians, on the assumption that in the Argentine context, immigrants were seen as people who contribute to nation building and not as refugees requiring special attention.

Keywords: Armenians, Migratory policy, Immigrants, Refugees

Durante la segunda parte del siglo XIX, superados los profundos conflictos que atravesaron la vida argentina, el país entró en una etapa de cambios económicos y sociales, en que la política demográfica ocupó un lugar preferencial y transformador. La promoción de políticas favorables a la inmigración impulsó un clima de esperanza en el progreso indefinido. En ese contexto, el poblamiento del extenso territorio se convirtió en una de las mayores preocupaciones de la dirigencia argentina para la cual no bastaba con el crecimiento vegetativo del país. De ahí que, para solucionar el déficit poblacional se desarrollara una política migratoria sostenida por una activa propaganda en determinadas ciudades europeas para captar a potenciales inmigrantes.

Coincidente con esta política de apertura hacia la inmigración hicieron su aparición en el escenario argentino los armenios del Imperio otomano, cuya llegada se remontó a fines del siglo XIX y se incrementó desde principios del siglo XX como consecuencia de las persecuciones de que fueron objeto. Si bien esta inmigración fue esporádica y diversa en su etapa inicial, se intensificó con el Genocidio de 1915, hecho traumático que dejó su impronta en la existencia de los armenios, obligándolos a emigrar definitivamente. Así, de una primera emigración transitoria, en búsqueda de mejores oportunidades de vida, se evolucionó a otra definitiva, que implicó un profundo cambio en el plano personal y comunitario.

La presente ponencia se centra en la política migratoria argentina y la problemática de los refugiados de la Primera guerra mundial, que quedaron sin la protección de sus Estados, como consecuencia del desmoronamiento de los imperios ruso y turco. La Argentina, que se percibía como “país de inmigración”, recibió a los armenios como inmigrantes a pesar de que algunos fueran portadores del estatus jurídico de refugiado. Así, si bien algunos llegaron con pasaporte *Nansen* (certificado de identidad que los reconocía como tales), no hemos encontrado ninguna mención en la documentación argentina sobre su condición de refugiados. A diferencia de Francia, que se reconocía portadora de una tradición de “país de asilo” vigente desde la constitución de 1793 y que consideraba que los inmigrantes se integrarían a una nación que se pensaba como una unidad histórico-cultural ya constituida, en la Argentina el estatus jurídico de refugiado se incorporó tardíamente a la política de recepción argentina. Luego de la Primera guerra mundial el país galo había recibido a los armenios sobrevivientes del genocidio de 1915 y les había reconocido el estatus jurídico de refugiado interesándose directamente en su ubicación y controlando su vida; en cambio en la Argentina, su visibilidad fue nula hasta después de la segunda guerra..

A partir de una recorrida por la política migratoria argentina y sus prácticas concretas, el objetivo de este artículo es analizar su incidencia en el ingreso de los armenios a la Argentina. Tomando algunos casos concretos, un segundo aspecto consistirá en detectar el rol de las estrategias de los inmigrantes y de sus familiares en el momento de llegar e insertarse en el país. Una tercera cuestión se vincula con el no reconocimiento del estatus de refugiado de los armenios ingresados en la década de 1920, por el Estado argentino, a diferencia del caso francés.¹ Así, bajo esta perspectiva, nuestra hipótesis es que los inmigrantes en el contexto argentino fueron considerados como pobladores que contribuirían con su aporte a la construcción de la nación y no como refugiados que requerían una atención especial.

En cuanto a las fuentes, la documentación se produjo utilizando e integrando técnicas y archivos diversos: registros de ingreso de los inmigrantes, actas de reunión de las comisiones directivas de algunas instituciones, estatutos, prensa étnica y local, memorias, entre otras.

I.- En torno al número de armenios ingresados a la Argentina.-

Los inmigrantes que fueron llegando estimularon el crecimiento de la población y transformaron en forma profunda el país. Así, según el Censo de 1869 la población de la Argentina era de 1.830.214 con un 16.6% de extranjeros; en cambio en 1895 ascendió a 3.956.060, con un 25.4% de extranjeros y en 1914, a 7.885.237, con un 30% de extranjeros. Entre 1878 y 1926 llegaron al país cinco millones y medio de inmigrantes, de los cuales un 46% de italianos, un 33%, españoles; un 3.5% franceses y un 3% rusos.² Con respecto al grupo que nos ocupa las estadísticas con escasas; según el Censo de la ciudad de Buenos Aires de 1936 la población armenia instalada en la ciudad representaba el 0.12%, con un total de 3057 personas. No era un número significativo si se lo compara con el resto de los extranjeros, en particular italianos y españoles. Según una fuente poco consultada, la Lista de Pasajeros de la Dirección de Migraciones, que hemos analizado en profundidad, se observa el mayor saldo migratorio de la población armenia entre 1920 y 1930 (véase cuadro siguiente).

1 Parte de esta cuestión ha sido analizada en la tesis doctoral de N. BOULGOURDJIAN, *Le réseau associatif arménien à Paris et à Buenos Aires (1900-1950): entre tradition et intégration*, EHESS, Paris 2008.

2 F. DEVOTO, "Migraciones europeas a la Argentina," *Ciencia hoy*, vol. 3, n° 15.

Cuadro de totales de inmigrantes según década de llegada

	N	%
1889-1900	57	0.3
1901-1910	281	1.6
1911-1920	1135	6.4
1921-1930	8071	45.6
1931-1940	1953	11.0
1941-1950	2634	14.9
1951-1960	2941	16.6
1961-1970	494	2.8
1971 y más	121	0.7
Total	17687	100.0

*Fuente: Lista de Pasajero; elaboración propia*³

Los millones de inmigrantes que cruzaron el Atlántico lo hicieron en términos generales por aspiraciones de superación económica o social. En tanto que hubo otros que lo hicieron por factores vinculados a la intolerancia y a las persecuciones. Así llegaron los zaristas, los republicanos españoles, los mazzinianos italianos y los armenios del Imperio otomano, como consecuencia de las persecuciones del Estado totalitario turco.

II.- Política migratoria: control del flujo y recepción de los inmigrantes

Cuando se habla de política migratoria, en general se tiende a pensar en el control del flujo migratorio; no obstante, en la práctica la misma, también abarca la administración de los inmigrantes una vez ingresados al país. La perspectiva de análisis que hemos elegido en esta presentación, toma en consideración ambas cuestiones pero pone el énfasis en la segunda.

Desde el Estado, la administración de los inmigrantes ingresados al país es un recurso que utilizan los gobiernos para controlar a los extranjeros. Así, en países como Francia, con una política migratoria controlada, la política de recepción tuvo un fuerte impacto en la vida cotidiana de las personas. El marco jurídico, como lo han demostrado varios autores, incidió en el proceso social, objeto de

3 N. BOULGOURDJIAN y J.C. TOUFEKSIAN, *Inmigración armenia en la Argentina. Perfiles de una historia centenaria (1889-1979)*, Buenos Aires, Fundación Memoria del Genocidio Armenio, 2012.

Dra. NÉLIDA BOULGOURDJIAN

CEIL - CONICET - UNTREF
nboulgourdjian@untref.edu.ar

nuestro interés.⁴ En el caso francés prevaleció un modelo basado en el reclutamiento selectivo de la mano de obra (obrero o agrícola), destinado a alimentar los oficios y las actividades rechazadas por los nacionales, pero que debían ser cubiertas. Como sostiene Collomp, la masa de inmigrantes era sometida por razones de trabajo a un reclutamiento sistemático, colectivo y contractualizado.⁵ Como resultado de ello, el ingreso de los inmigrantes era controlado y limitado a las necesidades de cada momento. En Argentina, en cambio, la inmigración fue menos controlada, probablemente por la percepción positiva de la sociedad argentina hacia la inmigración, en particular, la europea y dedicada a la agricultura. Así, el proceso migratorio fue interpretado en el marco de dos tradiciones presentes en el país: la primera, surgida de la Ilustración, ponía el acento en el rol civilizador del inmigrante agricultor, en el seno de una sociedad organizada alrededor del modelo latifundista; la segunda ponía de relieve el rol modernizador del inmigrante en la nueva sociedad industrial.⁶ Estas dos tradiciones en tensión estimularon y alentaron el proceso migratorio argentino.

La Argentina, dotada de enormes extensiones de tierra, no contaba con la suficiente mano de obra para cubrir sus necesidades de expansión, por lo tanto puso en marcha tempranamente, desde la primera mitad del siglo XIX, políticas poblacionales. Uno de los primeros instrumentos fue el decreto del 4 de septiembre de 1812 cuyo objeto era atraer a futuros colonizadores garantizando “a los individuos de todas las naciones y sus familias que quieran establecerse en el territorio argentino, el pleno ejercicio de los derechos del hombre en sociedad.” La promoción de la inmigración tenía como objeto poblar el país pero también favorecer el ingreso de una inmigración de trabajo.

La Argentina basaba su proceso migratorio en la Constitución de 1853 que consagraba la igualdad entre argentinos y extranjeros en lo concerniente a los derechos civiles. Merced a una política de “puer-

4 F. DEVOTO: “Ideas, políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva a largo plazo (1852-1950)” y C. QUIMINAL: “La lente élaboration des politiques publiques en France, des premières vagues migratoires jusqu’aux années soixante” en *Centre de recherches hispaniques*, nº 7, 1999.

5 C. COLLOMP, « Regard sur les politiques de l’immigration. Le marché du travail en France et aux Etats-Unis (1880-1930) », *Annales HSS*, septiembre-octubre, 1996, nº 5, p. 1117. Véase también R. SCHOR, *Histoire de l’immigration, de la fin du XIX siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996.

6 F. DEVOTO: « Ideas, políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva a largo plazo (1852-1950) », *Exil et migrations ibériques*, CERIC, nº 7, 1999, pp. 29-30.

tas abiertas”⁷ que alentaba una inmigración destinada a la ocupación del territorio nacional, se garantizó los mismos derechos civiles a argentinos y a extranjeros. No obstante, si la política migratoria argentina de la primera etapa – entre 1853 y 1914- se había caracterizado por ser espontánea y abierta, sobre todo, hacia la inmigración transatlántica, luego de la Primera guerra mundial el Estado argentino se propuso introducir modificaciones a la ley de Inmigración de 1876 por los temores derivados de la actividad anarquista. Su avance desembocó en la sanción de la Ley de residencia de 1902 que autorizaba al gobierno a expulsar a cualquier extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o perturbara el orden público.

Para facilitar el reclutamiento de extranjeros, Argentina aplicó un plan tendiente a facilitar la adquisición de tierras; la promesa del acceso a la misma era una motivación poderosa para el desposeído campesino europeo. Sin embargo, desde fines del siglo XIX, las tierras públicas, utilizadas como propaganda ya estaban ocupadas por la propagación del latifundio debido a su concesión gratuita a personas vinculadas al poder.⁸

La política migratoria de recepción no tuvo, entonces, el éxito esperado en la orientación de la población migratoria hacia el interior del país. Según la interpretación de la historiografía tradicional, la permanencia del inmigrante en la ciudad o su regreso al país de origen se debió a la falta de tierras. Sin embargo, otros historiadores han visto ciertos matices en esta interpretación; según esta perspectiva, algunos inmigrantes vinieron por un período limitado y no estaban interesados en convertirse en propietarios de pequeñas extensiones de tierra sino que preferían arrendar campos más grandes para obtener mayores beneficios en un tiempo menor y regresar a su país con mayores ganancias.

Aquéllos que no se quedaron en el campo, regresaron a sus países o se establecieron en Buenos Aires abandonando el campo por la ciudad. Las grandes obras públicas –construcción de puertos, ferrocarriles, líneas de tranvías, pavimentos de las calzadas, cloacas, etc.- ofrecieron oportunidades de trabajo a los inmigrantes.

Además de las restricciones ideológicas estaba vigente también la cuestión racial puesto que se temía el ingreso de pueblos “exóticos” (armenios, árabes, judíos). En este sentido el Departamento de Inmi-

7 D. CELTON, « Plus d’un siècle d’immigration internationale en Argentine », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 11, n°, 1995, pp. 148-149.

8 J. LATZINA, Informe, *Tercer Censo Nacional*, 1914, vol. IV, pp. 514-515.

gración mostraba en 1909 preocupación por la llegada de elementos difíciles de asimilar, provenientes de los Balcanes y del Imperio otomano, entre los cuales se hallaban los armenios.⁹

El gobierno argentino alentó la inmigración sin restricciones, privilegiando el ingreso de agricultores y obreros calificados del noreste europeo más que de las regiones “atrasadas” del Mediterráneo y de los Balcanes. A pesar de los prejuicios y temores existentes, los intentos por modificar el marco jurídico de la ley de 1876, así como los proyectos para sancionar una nueva con el objeto de controlar la inmigración fracasaron, dada la vigencia de los mitos fundadores de la nación basados en la idea de poblar el país con la inmigración europea, como veremos a continuación.

III.- Política migratoria: regulada o espontánea.

Los proyectos orientados al control de la inmigración se vinculan con el clima internacional posterior a la Primera guerra mundial cuando la mayoría de los estados intervino en la regulación de los movimientos migratorios. Algunos lo hicieron motivados por la xenofobia imperante hacia grupos provenientes de países beligerantes o considerados inasimilables (caso de los Estados Unidos); otros, mediante una política de regulación de la mano de obra necesaria para la reconstrucción, como fue el caso de Francia que incluso firmó acuerdos bilaterales con países de emigración como Polonia e Italia.¹⁰

El historiador Fernando Devoto sostiene que el gobierno argentino, presionado para modificar la política migratoria, tenía dos alternativas: establecer el sistema de cuotas, inspirado en el de los Estados Unidos, que nunca fue considerado seriamente o aplicar restricciones según las características individuales de los inmigrantes y no por su origen nacional.¹¹ Finalmente, se optó por la segunda vía; así, el Reglamento de 1923 de la antigua ley de Inmigración de 1876 incorporó muchas ambigüedades que proveyeron a los funcionarios argentinos de los medios para impedir el desembarco de inmigrantes cuando lo considerara necesario.

Una de las herramientas utilizadas fue el control sanitario, que daba plena discrecionalidad a la Dirección de Migraciones para resolver la admisión o rechazo de la persona. Si por este medio dicha repar-

9 J. ALSINA, *La inmigración en el primer siglo de la independencia*, Buenos Aires, p. 204.

10 F. DEVOTO, *La llave de cristal: El Estado argentino y la inmigración centroeuropea entre dos posguerras (1919-1949)* (versión dactilográfica), p. 1.

11 F. DEVOTO, *La llave ...op. cit.*, pp. 2-3.

tición controlaba el desembarco, en el puerto de embarque eran los cónsules, mediante el visado de los documentos expedidos por el país de salida (certificados de buena conducta, con la finalidad de establecer la ausencia de antecedentes penales por delitos comunes o políticos) los que efectuaban el primer control.

Asimismo, como sostiene Devoto, la intervención de dos organismos dependientes de ministerios diferentes y con tradiciones distintas, el Ministerio de Agricultura, del que dependía la Dirección de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, del que dependían los consulados -uno más permisivo y el otro, más elitista-, favoreció o dificultó el ingreso de los inmigrantes, permitiendo incluso ciertas arbitrariedades en su aplicación.¹²

La vía elegida por la Argentina, la administrativa –de distancia entre marco jurídico y prácticas concretas-, favoreció la aplicación de un sistema arbitrario que abrió el camino a la corrupción, pero al mismo tiempo, facilitó el ingreso de inmigrantes que en países con políticas más claras y rígidas no hubieran podido hacerlo. La prueba está en que, si bien en los años posteriores a 1923 el movimiento migratorio a la Argentina descendió, en algunos casos como el de los armenios, no descendió porque las restricciones no lo afectaron.

La ambigüedad de la política migratoria argentina continuó en los años siguientes. El permiso de libre desembarco de 1926, por ejemplo, cuyo objeto era controlar el descenso de mujeres que viajaban solas o con niños y menores de edad o de personas con documentación incompleta, contribuyó a afianzar la contradicción entre la multiplicidad de normas y las excepciones.¹³

A partir de 1930, el gobierno argentino profundizó las prácticas administrativas para el control del ingreso de inmigrantes. Una de las medidas restrictivas fue que el inmigrante debía contar con certificados de buena conducta, de no mendicidad y de buena salud visados, y obtenidos mediante un arancel. En 1932 como consecuencia de la depresión de los años '30, el gobierno aplicó otro decreto para frenar la inmigración. Se estableció como requisito indispensable que el inmigrante poseyera un contrato o convenio de trabajo,¹⁴ exigencia que podía ser eludida o subsanada con facilidad por aquellos que tenían amigos o parientes ya establecidos. La vía administrativa entonces, favoreció la posibilidad de eludir las disposiciones reglamentarias

12 F. DEVOTO, *La llave ...*, op. cit., p. 4.

13 F. DEVOTO, *La llave ...*, op. cit., pp. 6-7.

14 Decreto del 26 de noviembre de 1932. Véase F. DEVOTO, *La llave ...*, op. cit., p. 10.

con la ayuda de vínculos interpersonales y amplió la brecha entre el cuadro jurídico y las prácticas concretas mediante mecanismos arbitrarios y permeables.

Una mirada en los archivos relativos a inmigrantes llegados al puerto de Buenos Aires permite constatar la flexibilidad de ciertos funcionarios de inmigración en el caso de pasajeros con documentación incompleta, pero autorizados a desembarcar.¹⁵ En otras ocasiones, se producían confusiones porque el pedido de autorización de ingreso era radicado en el exterior por la persona interesada, y paralelamente, un familiar iniciaba otro trámite en Buenos Aires, en la Dirección General de Inmigración. Podía suceder que en un caso su ingreso fuese aprobado y en el otro, desaprobado o viceversa.

Otra forma de posibilitar el ingreso de personas no aptas o con documentación insuficiente era mediante la intervención de instituciones armenias, como la Iglesia Apostólica armenia y en particular, su autoridad máxima. Así, las llamadas “estrategias microsociales” de los inmigrantes, en el marco de las asociaciones o de las redes informales actuaban para facilitar su ingreso o su instalación.¹⁶ En los casos en que se requería un contrato de trabajo intervenían familiares o amigos que “diseñaban” un contrato de trabajo para el compatriota que lo necesitaba o bien declaraban un parentesco más cercano del que en realidad los ligaba.¹⁷

Del análisis de los archivos disponibles con respecto al ingreso de los inmigrantes armenios se constata la distancia entre prácticas administrativas y marco jurídico, y se observan excepciones y arbitrariedades con respecto a la radicación de personas. El director de Migraciones contaba con asesores confidenciales, pertenecientes a los distintos grupos étnicos que muchas veces intercedían para facilitar el ingreso de sus inmigrantes. En algunos casos, a pesar de que éstos presentaban una documentación deficiente, se autorizaba su ingreso, por edad avanzada, o por contar con recursos propios.¹⁸

Si la política migratoria argentina intensificó el control mediante una reglamentación del flujo, el inmigrante tenía libertad de decidir sobre su trabajo una vez ingresado al país, gozando de los mismos derechos civiles que los ciudadanos. En cambio en Francia existió

15 El Archivo general de la Nación, Secretaría Técnica. Gobierno de Juan D. Perón, ST 547 contiene ejemplos de casos concretos sobre el grupo que nos ocupa.

16 F. DEVOTO, “El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949), *Desarrollo Económico*, vol. 41, n° 162, julio-septiembre, 2001, p. 281.

17 Testimonio de Naná Magazian, con motivo del ingreso al país de su hermano en el período previo a la segunda guerra mundial, proveniente de Grecia.

18 *Ibid*, ST 547, p. 142.

Dra. NÉLIDA BOULGOURDJIAN

CEIL - CONICET - UNTREF
nboulgourdjian@untref.edu.ar

un mayor control del extranjero, sea por los acuerdos internacionales existentes con anterioridad a su ingreso al país o sea mediante contratos de trabajo, firmados por la patronal con los propios inmigrantes en sus lugares de origen. Una vez instalados en el país y dada la exigencia de tramitar el documento de identidad, el control del inmigrante era constante. En Argentina, en cambio, a pesar de los intentos por controlar la inmigración, los decretos o reglamentos no fueron lo suficientemente restrictivos como para impedir su ingreso. Esto demuestra que persistía la percepción del papel positivo de la inmigración entre los actores políticos e intelectuales. Ministros y parlamentarios seguían citando la repetida frase de Alberdi “gobernar es poblar” manteniendo vigente la preferencia por la inmigración rural. No obstante, las mayores discusiones a lo largo del siglo giraban en torno de las preguntas ¿a quién seleccionar?, ¿era necesario fomentar el ingreso de agricultores?, ¿de latinos y católicos?, ¿había que aceptar a los refugiados? Este último grupo tuvo mayor visibilidad recién en la Segunda guerra mundial.

Comparando el marco jurídico argentino con el francés¹⁹ se observa la continuidad de la legislación migratoria de la Constitución de 1853 y la Ley migratoria de 1876 en Argentina hasta los años '20, en tanto que en Francia la legislación fue más dinámica. En este caso se introdujeron diversas modificaciones al marco legal como consecuencia de la presión de las diferentes corporaciones, sobre todo a partir de la crisis económica de los años treinta. En cambio, en Argentina, el discurso favorable a la inmigración se mantuvo desde el siglo XIX y a lo largo del siglo XX. Pero lo que distingue la legislación argentina de la francesa es la brecha entre el marco jurídico y la práctica administrativa. El sistema arbitrario y permeable, paradójicamente facilitó el ingreso de los inmigrantes en Argentina, a diferencia de Francia, con políticas más claras y rigurosas.²⁰ La vía elegida de regulación dejaba a la discreción del Estado la decisión de permitir en cada caso particular, el ingreso de los inmigrantes. En

19 F. DEVOTO, « Ideas, políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva de largo plazo (1852-1850) », *Exil et migrations ibériques*, CERIC, n° 7, 1999, pp. 60. Véase también C. QUIMINAL, « La lente élaboration des politiques publiques en France, des premières vagues migratoires jusqu'aux années soixante », *Exils et migrations ibériques au XXe siècle*, CERIC, n° 7, 1999, pp. 61-71.

20 J. COSTA-LASCAUX y P. WEIL, *Logiques d'État et immigration*, Paris, Kime, 1992, pp. 73-118, citado por F. DEVOTO, “Ideas, normas y prácticas: las élites y el Estado argentino ante la inmigración europea (1900-1950)”, versión dactilografiada, p. 10.

síntesis, si bien se trató de controlar la inmigración, en los hechos no lo fue tanto, quizás por la vigencia de los mitos favorables a la inmigración.

Dentro de la política migratoria argentina el status jurídico de refugiado fue tardío, como veremos ahora, a diferencia del caso francés que, desde la primera guerra lo reconoció.

IV.- La noción de refugiado

La noción de refugiado se expandió en Europa, luego de la Primera guerra mundial como consecuencia de un fenómeno excepcional: el éxodo de millones de personas que perdieron la protección de sus estados y que buscaron refugio en otros países. Este movimiento de población se produjo en momentos en que los Estados occidentales profundizaban los controles de sus nacionales y de los extranjeros mediante el documento de identidad, del que carecían los apátridas. Con el propósito de proteger a los emigrados de la Unión soviética y a los armenios expulsados del Imperio otomano en 1921, el Alto Comisionado para los Refugiados, en el marco de la Liga de las Naciones instauró el estatus jurídico de refugiado. Su responsable, el filántropo y científico noruego Fridtjof Nansen creo un certificado conocido como Pasaporte Nansen con el objeto de permitir el ingreso de estos apátridas en los países que los querían recibir. Si bien ingresaron a la Argentina algunos armenios con el Pasaporte Nansen (no tenemos datos sobre el número), desde la perspectiva de este país eran considerados inmigrantes. Esto fue así porque la Argentina no reconoció la figura de refugiado hasta 1951 en que adhirió a la Convención de Ginebra relativa al Estatuto de los Refugiados que entró en vigencia recién en 1962. Tal como sostiene Devoto, se prefirió considerarlo como un tipo de inmigrantes que se rechaza o se admite por razones ideológicas o humanitarias.

En cambio, la categoría de refugiado era conocida en Francia, pero en razón de la amplitud del fenómeno luego de la consolidación de los Estados-nación y de los conflictos armados de comienzos del siglo XX se impuso una redefinición. A menudo, los términos « exilado » y « refugiado » han sido utilizados indistintamente pero no son sinónimos. Haciendo un repaso de la historiografía francesa sobre el tema, recuperamos la interpretación de la historiadora Janine Ponty, quien sostiene que las categorías de exilado y refugiado son problemáticas²¹ pues cuando se habla de « exilado », se pone el acento en el aspecto político: el individuo emigra porque es perseguido por sus

21 J. PONTY, « Réfugiés, exilés, des catégories problématiques », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octubre-diciembre, 1996, p. 9.

ideas políticas. En cambio, el término refugiado no siempre incluye la actividad política de su portador, puesto que el individuo es forzado a emigrar a causa de las discriminaciones de que es víctima en su país de origen. Como han demostrado algunos autores, es difícil distinguir la inmigración política que proviene del exilio, de la inmigración económica.

Así por ejemplo, G. Dreyfus-Armand y Bruno Groppo sostienen que el exilio es una forma de migración y que exiliados y refugiados políticos son, desde la perspectiva del país receptor inmigrantes. Más aún, en la medida en que los refugiados tienen necesidad de ganarse la vida en el país receptor, son objetivamente inmigrantes económicos. Asimismo, en períodos de crecimiento económico, los refugiados son recibidos libremente –como los inmigrantes– y en particular, cuando el mercado de trabajo tiene necesidad de mano de obra; en cambio, son recibidos más difícilmente en momentos de crisis económica y desocupación. Sin embargo, tanto exilados como refugiados tienen en común la imposibilidad de retornar a sus países de origen.²²

¿Quiénes son aquéllos que en el siglo XX se llaman refugiados? Aquéllos que tienen el estatus jurídico de refugiados y son reconocidos como tales por el país receptor (caso francés), o aquéllos que teniendo el pasaporte Nansen, no son reconocidos como refugiados (caso argentino) o aquéllos que sin tener el estatus de refugiado se perciben como tales, como es el caso de los armenios de segunda y tercera generación en la Argentina. Entre la diversidad de acepciones,²³ G. Dreyfus-Armand, por ejemplo, pone el acento en la adhesión o no adhesión del Estado receptor al estatus de refugiado más que en la percepción que los refugiados tienen de su situación. « *En un sentido más restringido, refugiado es el que es reconocido como tal (por el país receptor) puesto que llena las condiciones fijadas por las convenciones internacionales concernientes a los refugiados.* »²⁴

Recapitulando, la distinción entre inmigrantes y refugiados es clara cuando nos preguntamos sobre las causas de la emigración, económicas y voluntarias en el primer caso, forzadas en el segundo. Sin embargo una vez ingresados en el país las diferencias son más difusas pues tanto el inmigrante como el refugiado compiten con

22 G. DREYFUS-ARMAND y B. GROPPPO, « Objectifs de la journée d'études : 'Exils et réfugiés politiques dans la France du XX siècle' », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octubre-diciembre, 1996, p. 7.

23 Véase las definiciones citadas por J. PONTY, « Réfugiés, exilés, des catégories problématiques », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octubre-diciembre, 1996, p. 9.

24 G. DREYFUS-ARMAND, « Objectifs de la journée d'études : Exils et réfugiés ... », op. cit., p. 7.

los locales por la obtención de un empleo y requieren la protección jurídica del Estado.

Origen del “Pasaporte Nansen” y los refugiados de la Primera guerra mundial.-

La categoría de refugiado tomó forma jurídica luego de la Primera Guerra cuando rusos y armenios, abandonados por sus estados, recibieron la ayuda de un organismo internacional, la Sociedad de las Naciones (SDN), que se ocupó de ellos.²⁵ El Alto Comisionado para los refugiados, creado en 1921 bajo la dirección de Fridtjof Nansen (hasta su muerte en 1930), cumplió la importante misión de ayudar a los apátridas rusos y armenios que por razones políticas no podían regresar a sus países, mediante la asignación de un estatus jurídico que fuera reconocido por los países que estaban dispuestos a recibirlos.²⁶

Francia fue uno de los países que adhirió a la conferencia de Ginebra y firmó el acuerdo del 30 de junio de 1928 sobre el estatus jurídico de refugiado, incluyendo a rusos y a armenios (adquirió fuerza de ley por un decreto presidencial del 11 de enero de 1930).²⁷ Dicho estatus fue reconocido por la Convención de 1933 (beneficio extendido progresivamente a otros grupos) que garantizó el principio de no expulsión de un refugiado a su país de origen.²⁸

Otra faceta de la condición de refugiado era la su documentación personal aún no resuelta. Desde comienzos del siglo XX las personas necesitaban del documento de identidad para desplazarse de un país a otro, es decir, un pasaporte, expedido por el estado al cual pertenecían.²⁹ Este cambio responde al hecho que la guerra modificó el orden internacional y las formalidades adoptadas por los diferentes países obstaculizaron el desplazamiento en el interior de Europa. El pasaporte pasó a ser un instrumento necesario para la provisión de la nacionalidad a los individuos, pero igualmente fue un medio de control de aquéllos que podrían ser sospechados de peligrosos para la seguridad nacional de los países en guerra. Dado que los apátri-

25 Eran considerados “stateless”, según la definición de J.H. SIMPSON, *The Refugee Problem. Report of a Survey*, Londres, Oxford University Press, 1939.

26 G. NOIRIEL, *La tyrannie du national ...*, op. cit., pp. 102-103. Véase también Y. BEIGBEDER, *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Paris, PUF, 1999, pp. 10-11.

27 *Le Foyer*, 1º de febrero de 1933, p. 1, col. 3-4 y p. 2, col. 1-2.

28 SDN, « Rapport du Comité pour l’assistance internationale aux réfugiés », Ginebra, febrero de 1936, citado por G. Noiriél, *La tyrannie ...*, op. cit., p. 105.

29 C. GOUSSEFF, « Quelle politique d’accueil des réfugiés en France. Le cas des Russes dans les années 20 », *Matériaux pour l’histoire de notre temps*, nº 44, octubre-diciembre, 1996, p. 17.

das rusos carecían de este documento, el Alto Comisionado creó un certificado que fue aceptado como « pasaporte común » por dieciséis países.³⁰

Para solucionar la situación de los armenios de Francia, los miembros de la comunidad armenia ejercieron presión sobre la *Sociedad de las Naciones* para solicitar la asignación del estatus jurídico a sus compatriotas puesto que el gobierno turco les había negado el título de viaje. *Ellos solicitan no ser tratados como parias y desean poseer un estatus civil que les permita dedicarse a sus ocupaciones, desplazarse y de vivir sin estar expuestos a cada paso a dificultades pues algunos tienen documentos de identidad otomanos que no les sirven y otros cuentan con una protección provisoria y otros no poseen ningún acto de estado civil.*³¹

Finalmente, « la *Sociedad de las Naciones* creó en su favor un título de viaje llamado 'Certificado de identidad para los armenios de Turquía' o *Certificado Nansen*. Este documento fue expedido a aquellos extranjeros que no pueden procurarse del pasaporte turco. »³² El mismo pasó a ser necesario para la tramitación del título de residencia por los extranjeros.

Dado que la documentación de los refugiados armenios preocupaba a Nansen, con poderes consulares definidos por la *Sociedad de las Naciones*, este benefactor recomendó y negoció con los Estados para que los recibieran con el documento que llevaba su nombre. Así, « *Nansen había llegado a la conclusión que la mejor manera de ayudar a los refugiados armenios era la recomendación a los gobierno interesados de que adoptaran un modelo de certificado similar a los establecidos para los refugiados rusos en Ginebra en 1922.* »³³

La obtención del « pasaporte Nansen » tenía como objetivo facilitar el desplazamiento de los refugiados puesto que reemplazaba las piezas de identidad que les eran negadas por sus países de origen; también servía para la tramitación de su estadía como extranjeros en los países receptores. Asimismo, los representantes de la *Sociedad de las Naciones*, establecidos en los principales países donde vivían los refugiados, jugaron un rol muy importante: tenían la función de certificar la legalidad de la documentación personal presentada por

30 M. MARRUS, *Les exclus. Les réfugiés européens au XX siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 97.

31 *Archives Ministère des affaires étrangères* (MAE), SDN, n° 1797, Carta del Presidente de la Delegación Nacional Armenia, G. Norandoughian al Presidente de la SDN, Paris, 2 de agosto de 1923.

32 *Archives Nationales* (AN), F/7/16074, Ministerio de Asuntos Extranjeros al Ministerio del Interior, 27 de abril de 1925.

33 *Archives Nationales* (AN), F/7/16074, Documento de la Secretaría general de la SDN, Ginebra, 10 de junio de 1924.

ellos. En el caso francés, eran las oficinas de refugiados armenios (Office des Réfugiés Arméniens y Comité Central des Réfugiés Arméniens) que se ocupaban de ello; en el caso argentino, en ausencia de este tipo de asociaciones, la Unión Nacional Armenia y luego, la Iglesia Apostólica Armenia certificaron la documentación.

Por un acuerdo firmado en 1924, treinta y ocho Estados aceptaron reconocer como documento de identidad de los refugiados armenios el « Pasaporte Nansen ». La atribución de dicho documento permitiría a los refugiados contar con un status jurídico, indispensable en el contexto de las transformaciones que tuvieron lugar en la Primera guerra.

Inmigrantes y refugiados en la política migratoria argentina

La política migratoria argentina fue, en términos generales, bastante amplia en la recepción de estos inmigrantes. De acuerdo con la ley de inmigración y colonización de 1876 eran inmigrantes los que llegaban al país en buques de vela o vapor, en tercera clase, de puertos europeos, dedicándose al trabajo de la tierra o la industria. Según la ley, se suponía que los inmigrantes venían voluntariamente, en busca de mejores oportunidades de vida. No obstante, las guerras y los genocidios que atravesaron el siglo XX favorecieron el surgimiento de una nueva figura, la del refugiado que, de acuerdo con el historiador F. Devoto, “las elites argentinas se negaban a reconocer en su especificidad”,³⁴ es decir, personas que venían obligadas por las persecuciones masivas pero que no alcanzaban a ser exiliados. Probablemente esto fue así porque en la Argentina, la conflictividad social creciente desde principios del siglo XX se atribuyó a agitadores profesionales extranjeros y no al descontento de una sociedad que no era tan igualitaria como era presentada por la dirigencia. En ese clima, hubo casos en que los exiliados que ingresaron al país fueron responsabilizados por la conflictividad existente.³⁵

Si bien la noción de refugiado fue reconocida por el derecho internacional, no lo fue por la dirigencia argentina, hasta 1948. En cambio dicha noción sufrió un proceso de devaluación con el uso de otras nociones para referirse al refugiado: “indeseable”, “expulsado”, “perseguido”. Sostiene Devoto: “Los refugiados simplemente no existen política, ni jurídica ni administrativamente hasta luego de la Segunda guerra mundial. (...) Casi cualquier persona puede estable-

34 F. DEVOTO, *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003, p. 35.

35 Para una discusión ampliada del tema, véase F. Devoto, *Historia de la inmigración... op. cit.*, pp. 36-37.

cer con precisión en la Argentina de qué hablamos cuando hablamos de un inmigrante y aun (aunque en menor medida) de un exiliado. Pocas personas podrían indicar a qué condición se hace referencia cuando se habla de un refugiado.”³⁶ Según Devoto, los refugiados fueron considerados como un nuevo tipo de inmigrante no deseable.

Por ello, al menos tempranamente, la Argentina no adhirió a la convención de los refugiados durante la Primera guerra mundial, a pesar de que rusos y armenios cumplieron con las condiciones fijadas por ella. Recién en 1961 el país adhirió a la « Convención relativa al estatus de los Refugiados », mediante la suscripción de la resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas.³⁷ En un memo del Director de Migraciones explicaba la demora de la Argentina a su adhesión a la convención. Sostenía que la política migratoria argentina se fundaba en principios amplios y humanos y que la admisión del inmigrante estaba condicionada a la capacidad de absorción del país, sin discriminación de nacionalidad ni de su condición de refugiado.³⁸

Entonces, la no adhesión de Argentina a la Convención de 1933 que sancionó el estatus jurídico de refugiado se explica por la percepción del carácter positivo de la inmigración siempre vigente y que se tradujo en una política amplia y abierta al ingreso de extranjeros. Así la Argentina no fue indiferente a la radicación de proyectos de establecimiento de los armenios en América del sur. En 1927, por ejemplo, delegaciones de la sección de los Refugiados de la Oficina Internacional del Trabajo (BIT) fueron creadas en Buenos Aires y en Río de Janeiro, encargadas de estudiar diversas posibilidades de establecimiento de refugiados en ciertos países de América del sur.³⁹ No era el proyecto inicial de Nansen que proponía la emigración de los refugiados armenios hacia la República de Armenia, con la colaboración de sectores acaudalados armenios residentes en América del norte y en Europa. Este proyecto fracasó a causa de problemas financieros por lo cual América del Sur, en particular la Argentina y Brasil fueron percibidos como un destino posible.⁴⁰ En cuanto al número de armenios llegados a Argentina bajo el estatus de refugiado, no se dispone de información segura o completa. Se sabe que

36 F. DEVOTO, *Historia de la inmigración ... op. cit.*, pp. 40-41.

37 *Senado y Cámara de Diputados de la Nación*, Ley n° 15869. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, n° 8712, Buenos Aires, 2 de octubre de 1961.

38 Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, AMREC, Refugiados, carta de Pedro Alberto Escudero, Director Nacional de Migraciones al Director interino de Organismos internacionales y de tratados, Fortunato T. Desimone, 18 marzo de 1957.

39 *Archives Ministère des affaires étrangères* (MAE), SDN n° 1801, p. 164.

40 *Archives Ministère des affaires étrangères* (MAE), SDN n° 1801, pp. 112-129.

en 1927, por intermedio del Alto Comisionado para los refugiados arribaron 140 familias armenias (10 obreros se establecieron en Córdoba; 60 agricultores, en la provincia de Misiones), en calidad de refugiados.⁴¹

En este recorrido pusimos al día la especificidad de las políticas migratorias (regulada y selectiva en el caso francés y espontánea y abierta, en el caso argentino) así como la significación que cada Estado atribuyó al estatus jurídico de refugiado. Este factor fue fundamental para la definición de la política de recepción de los armenios en cada contexto nacional.

A modo de conclusión

La Argentina propició una política de puertas abiertas particularmente hacia la inmigración europea, basada en una legislación que consagraba la igualdad entre nacionales y extranjeros en cuanto a derechos civiles puesto que predominaba la percepción del carácter civilizador de la inmigración.

Esta investigación centró la mirada en la manera en que fueron considerados los armenios (como refugiados o inmigrantes) por el Estado argentino. Se ha constatado que el país no adhirió al estatus jurídico de refugiado durante la Primera guerra, puesto que la política migratoria se orientó particularmente a poblar el país. La Argentina abrió sus puertas a la inmigración sin distinguir entre refugiados e inmigrantes. Tampoco se crearon como en el caso de Francia los organismos semipúblicos para atender las necesidades de los refugiados como el Office des Réfugiés Arméniens. Eran ciertas asociaciones armenias las que se ocuparon de las necesidades de los migrantes.

Más allá de la percepción que los propios protagonistas tenían de su propia situación, para el Estado argentino, atento a su necesidad de poblar el país cuando los armenios ingresaron mayoritariamente en la década de 1920, no los consideró como refugiados sino como inmigrantes.

Fecha de Recepción: Mayo 2015

Fecha de Aceptación: Junio 2015

41 *Archives Ministère des affaires étrangères* (MAE), SDN n° 1801, p. 181.