



Policía, derecho administrativo e inmigración en Colombia*

*Miguel Alejandro Malagón Pinzón***

* Artículo desarrollado dentro del proyecto de investigación titulado “Evolución de la Administración Pública” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes.

** Abogado de la Universidad del Rosario, doctor en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Ma.malagon160@uniandes.edu.co.

Resumen

Este artículo busca dar a conocer uno de los temas más importantes del derecho administrativo del siglo XIX, como es el de la inmigración. Derivada de la influencia alemana de la ciencia de la policía, la administración pública colombiana se preocupó en el período de los liberales radicales por poblar el territorio con extranjeros, que sirvieran para civilizar el país y para alcanzar el desarrollo.

Palabras clave

Policía, derecho administrativo, inmigración, liberales radicales.

Abstract

This article focuses on one of the most important subjects in administrative law in Colombia during the nineteenth century: immigration. In the period of the Liberal Party's radicals, and influenced by the German concept of the Police Science, the aims of public administration in Colombia were to colonize the territory through foreigners and to achieve economic development.

Keywords

Police, administrative law, immigration, Liberal Party radicals.



1. Introducción

En este artículo vamos a mostrar una faceta completamente desconocida por la dogmática del derecho administrativo colombiano. Esta es la de los extranjeros, hoy mejor conocidos como inmigrantes.

En efecto, en el estado absoluto, con la policía, una de las principales tareas de los distintos cuerpos administrativos era promover la llegada de foráneos, con el fin de poblar los diferentes territorios de los Estados. Con la llegada de las revoluciones en Hispanoamérica esta situación no cambió, ya que uno de los principales objetivos de las jóvenes repúblicas era poblar y civilizarse con la llegada de raza blanca. Estudiaremos el proyecto del liberalismo radical para fomentar la inmigración, como el elemento más significativo en este aspecto durante todo nuestro siglo XIX.

Nuestro interés por estudiar este tema radica en que en nuestro país el derecho de la administración pública siempre ha sido analizado como algo muy reciente, ya que para la mayoría de doctrinantes tiene menos de cien años¹. Además, si a eso le sumamos que el derecho administrativo colombiano ha sido nutrido exclusivamente con dogmática francesa, tenemos que, o no se analizan, o se estudian de manera muy superficial los temas de la actividad administrativa, y por supuesto el tópico de la inmigración.

Tomemos por ejemplo un libro que ha sido muy importante en la enseñanza del derecho administrativo: *Estructura del Poder Público en Colombia* (Rodríguez, 2004: 98). Allí, al desarrollar el tema de la administración central, se habla de las comisiones intersectoriales y dentro de ellas se cita como ejemplo la Comisión Nacional de Migraciones. El autor, ex consejero de Estado, no le dedica más de un renglón.

¹ Por todos, mírese a Rodríguez Rodríguez (2008).

Al examinar la normatividad que crea esta Comisión² nos encontramos con que se habla de su integración y de sus funciones. Dentro de estas últimas nos parece interesante mencionar las de:

- Efectuar estudios sobre profesiones que sean consideradas como de utilidad o beneficio para el país, o que promuevan el fortalecimiento de la comunidad de investigadores en el país.
- Sugerir las pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria.
- Coordinar estudios y proponer al Ministerio de la Protección Social recomendaciones en relación con la proporcionalidad de trabajadores extranjeros [...].

Es decir, el tema tiene toda la actualidad para el derecho administrativo y vemos que se le ignora. Máxime cuando hoy Colombia tiene mucha migración al exterior, y adicionalmente cuando se está fomentando la inversión extranjera, lo que va a conllevar la llegada de un número importante de trabajadores extranjeros.

Compárese esto que acabamos de mencionar con el desarrollo que se hace desde la doctrina española del derecho administrativo. Veamos el libro del profesor Carlos García Oviedo (García Oviedo y Martínez, 1968: 129-136), en donde el tópico de la migración es desarrollado en siete páginas. Allí se comenta la existencia del Instituto Español de Emigración, se definen quiénes ostentan la calidad de emigrantes y se establece la competencia sobre esta materia que en España posee el Ministerio de Trabajo.

Los hechos hablan por sí solos. Esperamos que este escrito ayude a comprender que nuestro derecho administrativo tiene una cantera inexplorada, que bien vale la pena estudiar para entender de una mejor manera qué tareas desempeña el Estado.

2. Los orígenes del derecho administrativo. La ciencia de la policía

La expresión *policía* deviene de los griegos y en concreto de la palabra *politeia*. Esta voz hacía referencia a las distintas formas de gobierno de

² Decreto 1239 de 2003.

la polis, tales como monarquía, aristocracia y democracia. La *politeia* servía para “distribuir las funciones y oficios de los ciudadanos, describiendo lo que le corresponde hacer a cada ciudadano como función propia [...]” (Santofimio, 2002: 347). Posteriormente fue heredada por Roma y conocida como *politia*, vocable que era sinónimo de *res publica*. Esta palabra significaba la organización de la *civitas* (Santofimio, 2002: 348). De aquí derivó a las lenguas europeas, siendo conocida como policía (Guerrero, 1996: 18).

El primer reino que la implementó fue el Ducado de Borgoña, en donde “adquirió una importancia operativa inmediata, al ser el instrumento en las manos del príncipe, para implementar tanto sus fines políticos como los deberes de su Estado” (Guerrero, 1996: 19).

De Borgoña pasó a Alemania, convirtiéndose “en uno de los mejores instrumentos políticos de los principados alemanes” (Guerrero, 1996: 19). Como consecuencia de esto, la policía tuvo dos desarrollos diferentes: uno en Francia y otro en Alemania. En el país galo adquirió un

significado absolutamente técnico, en el ámbito de la precoz orientación juspublicista que allí asume - a causa de las distintas (más anticipadas) condiciones constitucionales - de la actividad del Estado. Se refería, en este sentido, a la “defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o reconquistar los antiguos privilegios locales”. Se relacionaba con la “posición de defensa y no de ataque” del Soberano; lo *police* era entendida en principio como el conjunto de las actividades de gobierno reductibles a la seguridad y la tranquilidad de los súbditos (y del príncipe). (Guerrero, 1996: 19)

En este Estado apareció por primera vez en las Ordenanzas Reales de 1403, en donde existen referencias a la “*police et bon gouvernement*” de París. En otras ordenanzas de 1465 referentes a la Cámara de Cuentas, se dice: “la conduite et police de la chose publique de nostre royaume” (Mestre, 1985: 161).

Mientras que en Alemania la policía fue el “instrumento del que se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y autoridad frente a las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador, por encima de él, y las clases territoriales, por debajo” (Guerrero, 1996). En los principados alemanes, la palabra *policía* se empleó primigeniamente en la segunda mitad del siglo XV, y hacía relación al “buen orden, el buen gobierno, la seguridad, el interés común y la actividad asistencial de la autoridad” (Stolleis, 1998: 558).

En España, la primera vez que se utilizó este vocablo fue en 1440 en las cortes de Valladolid, donde “los procuradores reclaman que ‘la cosa pública sea regida en toda buena policía e gobernada e sostenida en verdat e justiçia’, poco después, en la reunión celebrada en Olmedo en 1445, se postula la superioridad del poder regio aduciendo, entre otros argumentos, que la subordinación del monarca a sus súbditos sería ‘repugnante a toda buena policía’” (González Alonso, 1995: 164).

En la Península Ibérica, la policía se constituyó, al igual que en Alemania, en el instrumento en manos del monarca para expandir su poder absoluto frente a los estamentos. La *pax* pública vendrá a ser de esta manera la razón de ser de la ciencia de la policía y del estado absoluto. En un principio este mantenimiento de la tranquilidad era competencia de los señores feudales, los gremios y los municipios. Estos tenían, por ejemplo, la misión de conservar y custodiar los caminos públicos y los puentes, cobrando para ello un peaje (Mestre, 1985: 36). Esta situación cambió al ir asumiendo cada vez más poder y competencias el soberano, hasta llegar a controlar cualquier perturbación de la paz (Villar Palasí, 1968: 118).

Su primera definición se identificaba con la conservación del buen orden de la comunidad (Carro, 1981: 289), con el gobierno, la administración y el orden interior. En la obra “Política para Corregidores” de Castillo de Bovadilla, escrita en 1597, se asimiló *policía* con el vocablo griego *politeia*, y se señaló que esta significaba “buena gobernación de ciudad que abraza todos los buenos gobiernos, que trata y ordena las cosas corporales que tocan a la Policía, conservación y buen encaminamiento de los hombres” (Gallego

Anabitarte, 2002: 67). En Francia, se usaron indistintamente los dos términos. Un escrito de Boutillier de finales del siglo XIV lo confirma, sin tener en cuenta que política se empleaba a veces como el adjetivo de policía (Mestre, 1985: 162). Vemos entonces una influencia aristotélica sobre la policía designándola como el buen gobierno público de la ciudad y el Estado, conforme a las coordenadas de la época (en las que entran no sólo el orden y la salubridad públicos, sino también el orden moral y religioso) (Parejo, 1985: 44).

El entender la policía como la administración interior del Estado excluye los asuntos eclesiásticos, que en Alemania pasaron a estar en cabeza del príncipe después de la Reforma protestante (Garrido Falla, 1953: 13). Debido a que Lutero combatió ferozmente al papado, debilitándolo para expandir el poder laico de los príncipes sobre los súbditos. No obstante, debemos agregar que la Reforma protestante no era absolutista, sino más bien liberal, ya que se basaba en la libertad de conciencia, madre de todas las otras libertades. Pero que actuó como fortalecedora del poder absoluto, por razones de conveniencia (García-Trevijano, 1964: 18), para derrotar a su principal rival, el catolicismo.

En España en el siglo XVIII, en la primera edición del *Diccionario de la lengua*, la palabra *policía* tuvo otras dos acepciones que le debemos sumar a la ya mencionada. La segunda hacía referencia “a la cortesía y urbanidad en el tratamiento y en las costumbres, y, en tercer lugar, nombraba el cuidado y limpieza de los espacios y los objetos”³.

La evolución del término continúa y se agrega a la anterior el eudemonismo, o mejor la postura de que la policía busca el bienestar de los súbditos, su felicidad⁴. Esta posición correspondió al último período del absolutismo, en el que aparentemente se intervenía en la vida pública para alcanzar el bienestar general y no el beneficio del propio

³ Real Academia Española de la Lengua. *Diccionario de Autoridades*. Madrid (1737), p. 311.

⁴ Esta idea de felicidad tiene su creador en Christian Wolff, y en la escuela del derecho natural racional, que predicaba la idea del pacto social y que entendía que “la felicidad de cada uno no sería otra cosa que la contrapartida que todo individuo puede pretender de la entidad abstracta a la que con el pacto social le ha sacrificado su propia libertad” (Carro, 1981: 292).

príncipe. El soberano asumió estas tareas que antes correspondían a la iglesia, primero con la reforma y luego con el despotismo ilustrado. Así, en Alemania el príncipe controlaba la beneficencia y las universidades, funciones que anteriormente estaban en manos de los clérigos (Villar Palasí, 1968: 194). Es una cobertura ideológica de las medidas mercantilistas del autoritarismo regio, pues el soberano no consultaba a sus súbditos para averiguar por su felicidad, sino que de forma paternalista asumía cuál era el bienestar general. No obstante, es indudable que la postura por alcanzar la felicidad o el bienestar general, que asumió la policía en manos del príncipe, es una técnica jurídico-política que subsiste hoy en día en el derecho administrativo, aunque con otra interpretación ideológica como es la del Estado Social de Derecho.

2.1. La policía y su relación con la población

Foucault establece que el primer objetivo de la policía era la población, y en concreto la cantidad de personas que habitaban un territorio. Desde la Edad Media surge la preocupación por poblar. La fuerza de un Estado se medía por el número de hombres (Foucault, 2006: 371-372).

Los Estados europeos se encontraban en su mayoría despoblados. Por ello, se impusieron la necesidad de importar población, entre otras cosas con el propósito de utilizarla como mano de obra.

El tratadista más famoso de la policía, el alemán Juan Enrique von Justi, se expresaba de la siguiente manera:

Un Soberano que tiene intento de atraer los extranjeros a sus estados, no puede esperar el acierto de este designio, sino por medio de la dulzura y sagacidad de su Gobierno [...]. En los Estados cuyas constituciones particulares hacen la tolerancia posible, debe dejarse a cada uno entera libertad de conciencia, de modo que no turbe el Estado; y en cuanto a las religiones que se profesan en los otros países, debe ser permitido a todo el mundo servir a Dios en particular del modo que él cree serle más agradable,

cuando esta tolerancia no es contraria a las leyes del Estado.

Un medio seguro para atraer a los extranjeros a un país, es hacer que las mercaderías sean abundantes y que el comercio florezca en él, de suerte que cada uno este asegurado de hallar con qué poder subsistir [...].

En los Estados se debe conceder un asilo a aquellos que sus desgracias o la persecución han obligado a abandonar su país, cuando ellos nada han hecho contra el derecho de la naturaleza y de gentes; igualmente, que a esos que se han expatriado por otro semejante objeto.

Se puebla un país admitiendo a los extranjeros en su servicio, principalmente cuando se les deja la libertad de retirarse cuando quieran y se les arraigue por medio de pensiones [...].

Los extranjeros deben gozar de los mismos privilegios que los ciudadanos. Es menester naturalizarles desde luego que llegan o concederles su naturalización desde el momento que la pidan [...].

No hay cosa más atractiva para los extranjeros, principalmente cuando tienen un mismo idioma, pero costumbres y religión diferentes, como darles jueces y constituciones del mismo modo que a los demás ciudadanos [...].

La violencia es un medio poco eficaz para atraer a los extranjeros; yo pongo en este número la prohibición que se les hace de adquirir tierras y dominios, de sacar fuera del país los bienes que han heredado, la obligación que se impone de comérselos en el país, o cuando tienen tierras y profesiones en él, residir en el Reino. (Von Justi, 1996: 78-79)

Para el caso español e hispanoamericano la situación es diferente, ya que se tenía un gran recelo con los inmigrantes. Principalmente, se desconfiaba de ellos por dos razones: por la diversidad de religión y porque los foráneos podían actuar como espías de gobiernos enemigos (Vázquez García, 2009: 105).

Como vemos, la Península y sus colonias no aplicaron los planteamientos de tolerancia religiosa que tan bien había expuesto Von Justi. Recordemos que España pretendió ser el primer Estado europeo edificado a partir de la unidad religiosa. Por ello, se dispuso como una de las principales obligaciones de los monarcas, tanto de la Casa de Austria como de los Borbones, “la de preservar la Fe verdadera y mantener a todos los súbditos bajo el mismo credo, ejemplificando la obligada armonía que guardaban los asuntos de la Fe y las materias de Estado” (Vázquez García, 2009: 107).

Es importante anotar que la policía se desarrolló dentro de la doctrina económica del mercantilismo. Por ello, se buscó que los extranjeros generaran mucha riqueza y que esta permaneciera dentro del territorio de España y sus colonias. Para cumplir este objetivo, se promovió que los inmigrantes que arribaran, además de ser católicos, tenían que ser artífices o agricultores, desechándose a los que no tenían ocupación (Vázquez García, 2009: 108).

Hay que aclarar que en España y en América existía la prohibición para la nobleza de desempeñar labores manuales. Para ejercitar estas actividades, en el siglo XVII, en la Península llegó a proponerse la importación de negros de Etiopía o de Guinea (Vázquez García, 2009: 106). Situación que en las colonias ya se estaba produciendo y no sólo para oficios manuales.

Anotamos que de igual manera se les exigió a los extranjeros que fueran solteros, para que se casaran con nativas y así se pudiera producir una mejor adaptación a las costumbres del Imperio español (Vázquez García, 2009: 106).

3. El liberalismo radical y la inmigración

El principal proyecto de creación del Estado nación por parte del liberalismo radical fue el de la inmigración (Martínez, 1997). En efecto, se promovió la llegada masiva de extranjeros con dos propósitos básicos: el primero respondía al modelo de “civilización vs. barbarie” imperante en toda América y que consistía en la traída de grandes cantidades de europeos y norteamericanos para mejorar la raza del país

y poder aparecer como un territorio plenamente occidentalizado (Malagón, 2007). Al mismo tiempo que se pretendía imponer, como segundo objetivo, la eugenesia a través de la “civilización de los indígenas” para su conversión al catolicismo, buscando que aprendieran el castellano como lengua y obligando a que adoptaran los usos y las costumbres del resto de los habitantes del territorio nacional (Malagón, 2007).

Colombia siguió los lineamientos políticos de otros países del continente como Argentina. Allí se había implementado en la Constitución de 1853 el ideal civilizador de la inmigración. Su principal artífice fue Juan Bautista Alberdi, quien planteó el famosísimo proverbio de “Gobernar es poblar”.

Veamos con detenimiento su pensamiento.

Gobernar es poblar en el sentido que poblar es educar, mejorar, civilizar, enriquecer y engrandecer espontánea y rápidamente, como ha sucedido en los Estados Unidos.

Más para civilizar por medio de la población es preciso hacerlo con poblaciones civilizadas; para educar a nuestra América en la libertad y en la industria es preciso poblarla con poblaciones de la Europa más adelantada en libertad, en industria, como sucede con los Estados Unidos [...].

La libertad que pasa por americana, es más europea y extranjera de lo que parece. Los Estados Unidos son tradición americana de los tres Reinos Unidos de Inglaterra, Irlanda y Escocia. El ciudadano libre de los Estados Unidos es, a menudo, la transformación del súbdito libre de la libre Inglaterra, de la libre Suiza, de la libre Bélgica, de la libre Holanda, de la juiciosa y laboriosa Alemania. Si la población de seis millones de angloamericanos con que empezó la República de los Estados Unidos, en vez de aumentarse con inmigrantes de la Europa libre y civilizada, se hubiese poblado con chinos o con indios asiáticos, o con africanos, o con otomanos, ¿sería el mismo país de hombres libres que es hoy día? [...] Gobernar es poblar, pero sin echar en olvido que

poblar puede ser apestar, embrutecer, esclavizar, según que la población trasplantada o inmigrada, en vez de ser civilizada, sea atrasada, pobre corrompida. ¿por qué extrañar que en este caso hubiese quien pensara que gobernar, es con más razón, despoblar? [...]

Gobernar es poblar muy bien; pero poblar es una ciencia, y esta ciencia no es otra cosa que la economía política, que considera la población como instrumento de riqueza y elemento de prosperidad. La parte principal del arte de poblar es el arte de distribuir la población. A veces, aumentarla demasiado es lo contrario de poblar; es disminuir y arruinar la población del país. (Alberdi, 1964: 13-15)

Vemos que los ideales de inmigración del padre de la nación argentina son totalmente raciales. Es palpable la cantidad de prejuicios que tenía este importante pensador y que por fortuna en nuestro país durante el período en estudio, como veremos, no se poseían.

En Hispanoamérica, en general, se tuvo la idea de que la inmigración iba a conllevar la modernización del país. Pues la nueva sangre iba a crear una imagen renovadora del concepto de ciudadano, con el que se lograría por fin romper al atraso de la colonia.

La inmigración era el componente civilizatorio por excelencia, porque iba a aportar básicamente los elementos de trabajo y maquinismo. En palabras de una autora argentina

Los grandes males del país encontraban explicación en las grandes extensiones despobladas y en la existencia de la raza indígena, que “como alimento no digerido” en la expresión de Sarmiento, pesaba en las entrañas de la cultura latinoamericana y ofrecía resistencia al modelo de desarrollo. (Villavicencio, 2005: 127)

En Colombia en el siglo XIX tenemos un muy importante catálogo de leyes administrativas, que constituyen el cuerpo de nuestro ordenamiento administrativo (Olarte Camacho, 1901). Ya que, como

bien lo dijo uno de los padres del derecho administrativo español, “El derecho administrativo será el conjunto de leyes administrativas” (Posada de Herrera, 1995: 36). Dentro de ellas encontramos un capítulo sobre extranjeros y migraciones (Olarte Camacho, 1901: 488-494).

Encontramos en primer término, para nuestro período de estudio, la Ley 80 del 9 de junio de 1871, surgida por iniciativa del secretario de Hacienda y Fomento, Salvador Camacho Roldán, por medio de la cual se constituyó una junta de inmigración en cada uno de los puertos del mar Caribe y del océano Pacífico. Tenemos que en Colón, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, Buenaventura y Tumaco se instituyó esta nombrada institución, compuesta por seis integrantes, tres principales y tres suplentes. El propósito de la misma era ayudar a los inmigrantes que arribaran al país faltos de recursos⁵.

Las funciones de estas juntas eran básicamente estas:

1. Dar a los inmigrantes todas las noticias que pidan acerca de los puntos a los que pueden dirigirse; sobre las leyes del país; sobre el precio de los jornales en diversos lugares; sobre el gasto del viaje a diversos puntos del interior; sobre la salubridad de los climas que deban atravesar, y sobre las precauciones higiénicas que les sea conveniente guardar.
2. Procurarles alojamiento en el acto del desembarque; proporcionarles relaciones en el puerto; darles cartas de introducción para los lugares del interior a que quieran dirigirse; buscarles asistencia médica en caso de enfermedad, y ayudarles a buscar colocación en la clase de industria a que quieran dedicarse, o en lo que sea posible en los primeros días, mientras logran establecerse en su profesión propia.
3. Mantener correspondencia con diversos lugares del país para averiguar aquellos en que los inmigrantes pudieran encontrar colocación, e

⁵ *Codificación nacional* (T. XXIV, años 1869-1871). Bogotá: Imprenta Nacional (1940), p. 304.

intervenir para protegerlos en la celebración de los contratos de concierto que los inmigrantes quieran celebrar a su llegada.

4. Enviar a los países extranjeros los informes y noticias que por conducto de los cónsules colombianos o de las sociedades de emigración les pidan las personas que deseen emigrar a este país.

5. Fomentar el establecimiento de una casa de asilo y de un hospital para inmigrantes en el puerto de residencia de la Junta [...].

6. Llevar un registro de los inmigrantes, de su edad, sexo, profesión y nacionalidad, y transmitir anualmente las cifras que resulten al poder ejecutivo nacional.

7. Informar al poder Ejecutivo, para su conocimiento de la nación y del Congreso, los obstáculos que se oponen a la inmigración extranjera, los medios de allanarlos y las precauciones que deben tomarse en cuenta.⁶

Posteriormente se profirió, por parte del mismo Camacho Roldán, el Decreto del 29 de junio de 1871. Este acto administrativo creó más juntas de inmigración en todos los Estados federados. Veamos: en Antioquia se constituyeron las de Medellín, Manizales, Remedios, Nare, Cáceres y Zaragoza. En Bolívar las de Lórica, El Carmen, Calamar y Mompos. En el Cauca las de Popayán, Cartago, Quibdó, Barbacoas, Cali, Palmira, Túquerres, Ipiales y Mocoa. En Cundinamarca las de Bogotá, Guaduas, Zipaquirá, Ubaté, La Mesa y Girardot. En el Magdalena las de la Ciénaga, Valledupar, San Juan, El Banco, La Fundación y el Paso. En Panamá las de Veraguas, David, San Miguel y Yavisa. En Santander las del Socorro, San José de Cúcuta, Ocaña, Bucaramanga, Vélez y Zapatoca. En el Tolima las del Guamo, Honda, Ambalema, Ibagué, Neiva y Garzón. En el territorio del Casanare las de Moreno, Arauca, Buenavista y el Viento. Finalmente en el territorio de San Martín se crearon las de Villavicencio y Medina⁷.

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*, pp. 452-453.

En 1872, como desarrollo de estas disposiciones, se constituyó la Compañía de Inmigración y Fomento, con sede en Santa Marta. El fin de esta empresa era fomentar la colonización en el estado del Magdalena o en los territorios nacionales adyacentes a él. El Estado colombiano se comprometió a prestarle 200.000 pesos a la nombrada compañía para que pudiera operar⁸.

Otro de los objetivos que se buscaba con la traída de foráneos era el de incrementar la mano de obra (Martínez, 1997: 14). Por ello se les pidió a las juntas que dirigieran sus esfuerzos para traer “obreros prácticos en el cultivo de cereales, en la cría y ceba de animales domésticos, en el uso de máquinas y abonos agrícolas, en el cultivo de frutas, en el drenaje de los campos y en la preparación de carnes conservadas”⁹.

Para tal fin se intentó traer a orientales, principalmente chinos, para que reemplazaran a los africanos en el manejo de la agricultura¹⁰. Ya que, con ocasión de la abolición de la esclavitud, para los grandes productores agrícolas, especialmente de caña de azúcar, no era nada rentable el empleo de los esclavos recién liberados, puesto que tenían que pagarles un salario más o menos aceptable y tenían que disminuir la jornada de trabajo a condiciones más humanas (Moreno Friginals, 2002: 170-189). Por esto se miró que en otros países de Hispanoamérica como Cuba se estaban trayendo chinos para trabajar en los grandes ingenios azucareros (Moreno Friginals, 1999: 118-144), pues su mano de obra era más barata, porque trabajan y producen más que los africanos y se les pagaban salarios miserables.

No obstante lo anterior, se estimuló por razones humanitarias la venida de cubanos. Estos, por razones de la guerra de independencia que libraban con España, se encontraban en una situación muy precaria. Por

⁸ Ley 33 del 1.º de mayo de 1872. En: *Codificación nacional de las leyes de Colombia* (T. XXVI). Bogotá: Imprenta Nacional (1942), p. 41.

⁹ *Codificación nacional* (T. XXIV, años 1869-1871). Bogotá: Imprenta Nacional (1940), p. 452.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 32-33.

ello, se incentivó la llegada de isleños que tuvieran experiencia en el cultivo de café, de caña de azúcar y de tabaco¹¹.

El gobierno colombiano promovió a través de sus agentes diplomáticos las bondades de nuestro suelo y de nuestro clima para estimular la llegada de extranjeros (Martínez, 2001: 395-403). En este sentido, la mencionada ley dispuso que los cónsules de Colombia tenían que expedirles a los inmigrantes un pasaporte ad hoc para que estos pudieran ser objeto de protección por parte de la nombrada Junta de Inmigración. Los representantes de Colombia tenían la competencia de no otorgar pasaportes a las personas “viciosas o que carecieran de industria o profesión”¹².

De igual manera, se les asignaron a los ministros y cónsules las funciones de analizar con detalle “por medio de consultas con personas relacionadas con la emigración hacia el Exterior, qué clase de alicientes, naturales o legislativos, pudieran determinar alguna corriente de buena inmigración hacia nuestro país” (Ibíd.: 453). En el mismo sentido, nuestros representantes tenían que indagar qué pensaban los emigrantes sobre el idioma, la religión, las instituciones políticas, los climas y la seguridad de nuestro país (Ibíd.).

Comenta el muy importante autor Martínez (2001: 400) que, para este período, en un principio se tuvo el ideal de que arribaran europeos del norte, y en concreto suizos, alemanes y suecos, para desempeñar labores agrícolas. Pero que ante la poca acogida que tuvieron estos proyectos migratorios se decidió cambiar hacia la traída de italianos y españoles.

Un autor de la época mencionó que “Italia i España deberán ser por consiguiente nuestros puntos privilegiados, por el momento para principiar a animar con inmigración nuestra atrasada agricultura; más

¹¹ Decreto del 16 de julio de 1872. Codificación nacional (T. XXVI). Bogotá: Imprenta Nacional (1940), p. 161.

¹² *Codificación nacional* (T. XXIV, años 1869-1871). Bogotá: Imprenta Nacional (1940), p. 305.

tarde vendrá la de las demás naciones: hai que prepararles primero el banquete de recepción”¹³.

Se tenía la idea de que los latinos, como los españoles y los italianos, estaban mejor acostumbrados que los anglosajones, al “calor e incluso algunos de ellos a las ciénagas, y el vigor de su raza se consideraba satisfactorio” (en Martínez, 2001: 402).

La inmigración africana también estuvo en la discusión, pues era fundamental para ser usada en trabajos agrícolas. Por ello Felipe Pérez expresó que se necesitaban africanos para poblar las hirvientes tierras del valle del Magdalena, pues los negros “en cambio de las costas arenosas desiertas de su país, tendrían acá un vergel por morada, y la libertad civil por regalo” (Pérez, 1946: 35).

Estaba latente el problema del poblamiento de los llanos de Casanare y San Martín, otro autor de este período propuso que los seres más apropiados para estas tierras serán los

Canarios y los mozambiqueños: acostumbrados a un entorno pantanoso, a la subalimentación y a enfermedades similares a las que serían expuestos en las planicies orientales, podrían colonizar con éxito esos parajes vírgenes: No son hombres de ciencia ni de empresas grandiosas los que se necesitan para una inmigración: son los que puedan llevar el azadón entre esos bosques.¹⁴

4. Conclusiones

Finalmente, para terminar, tenemos que mencionar que estos planes inmigratorios fueron un rotundo fracaso. En palabras de Miguel Samper, “la emigración europea impone condiciones que no podemos

¹³ Batis, Joaquín. *Inmigración: apreciaciones sobre tan importante negociado que para su consideración presenta Joaquín Batis a sus conciudadanos*. Barranquilla: Imprenta de los Nades (1875), pp. 3-4. Citado por Martínez (2001: 402).

¹⁴ Bayón, Juan Francisco. *Inmigración en los llanos de Casanare y San Martín*. Chocontá (1881), p. 12. Citado por Martínez (2001: 401).

ofrecerle: climas sanos, acceso fácil o barato y seguridad” (Samper, 1985: 13).

La situación de orden público en Colombia siempre ha creado mucha inestabilidad. El caso de la inmigración no escapa a ello. Por ejemplo, tenemos la situación que se presentó en Santander en la época analizada, en donde existía una importante colonia alemana que fue atacada por una sociedad de artesanos llamada la “culebra pico de oro”, generando muchos muertos y mucha inseguridad. Como resultado de esto, los inmigrantes abandonaron el país.

Esto causó que la poca inmigración que había llegado no se quedara y que nos viéramos privados de importantes proyectos viales, como el del camino del Opón (Gómez Valderrama, 1992).

Sin lugar a dudas, la inmigración en el siglo XIX le hubiera aportado al país nuevas ideas. Es decir, que hubiera ayudado a refrescar el aletargado escenario intelectual. Esa era la cosa más positiva de importar nueva sangre. Pero por lo que hemos visto, el propósito de la misma fue mejorar la raza y traer mano de obra. Como siempre, no nos guiamos por ideales intelectuales sino mercantiles y racistas que por supuesto terminan en un fiasco.

Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Depalma (1964).
- Carro, José Luis. “Policía y Dominio Eminente como técnicas de intervención preconstitucional.” *Revista Española de Derecho Administrativo* (1981).
- Foucault, Michel. *Seguridad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura Económica (2006).
- Gallego Anabitarte, Alfredo. *Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*. Madrid: Marcial Pons (2002).

- García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros. *Derecho Administrativo* (T. III). Madrid: EISA (1968).
- García-Trevijano Fos, José Antonio. *Tratado de derecho administrativo* (T. I). Madrid: Revista de Derecho Privado (1964).
- Garrido Falla, Fernando. “Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa.” *Revista de Administración Pública* 11 (mayo-agosto, 1953), pp. 11-32.
- Gómez Valderrama, Pedro. *La otra raya del tigre*. Bogotá: Círculo de Lectores (1992).
- González Alonso, Benjamín. *Las raíces ilustradas del ideario administrativo. De la Ilustración al Liberalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (1995).
- Guerrero, Omar. *Estudio Preliminar al libro Ciencia del Estado de Juan Enrique Von Justi*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (1996).
- Malagón Pinzón, Miguel. *La ciencia de la policía y el proceso de civilización de indígenas*. Bogotá: Universidad del Rosario (2007).
- Martínez, Frédéric. “Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, siglo XIX.” *Boletín Cultural y Bibliográfico* 44 (1997), pp. 9-34.
- Martínez, Frédéric. *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República (2001).
- Mestre, Jean-Louis. *Introduction historique au droit administratif français*. París: Presses Universitaires de France (1985).
- Moreno Fragnals, Manuel. *Cuba/España, España/Cuba. Historia común*. Barcelona: Editorial Crítica (2002).
- Moreno Fragnals, Manuel. *La historia como arma*. Barcelona: Editorial Crítica (1999).
- Olarte Camacho, Vicente. *Recopilación de disposiciones administrativas*. Bogotá: Imprenta La Luz (1901).
- Parejo, Luciano. *El concepto de derecho administrativo*. Caracas: Jurídica Venezolana (1985).
- Pérez, Felipe. *Episodios de un viaje*. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana (1946).
- Posada de Herrera, José. *Lecciones de administración*. Madrid: INAP (1995).

- Real Academia Española de la Lengua. *Diccionario de autoridades*. Madrid (1737).
- Rodríguez Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo. General y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis (2008).
- Rodríguez Rodríguez, Libardo. *Estructura del Poder Público en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis (2004).
- Samper, Miguel. *La miseria en Bogotá*. Editorial Incunables (1985).
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo (T. I)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (2002).
- Stolleis, Michael. *Histoire du droit public en Allemagne*. París: Presses Universitaires de France (1998).
- Vázquez García, Francisco. *La invención del racismo. Nacimiento de la biopolítica en España. 1600-1940*. Madrid: Ediciones Akal (2009).
- Villar Palasí, José Luis. *Derecho administrativo (T. I). Introducción y teoría de las normas*. Madrid: Universidad de Madrid (1968).
- Villavicencio, Susana. “Ciudadanos, bárbaros y extranjeros: figuras del ‘otro’ y estrategias de exclusión en la construcción de la ciudadanía argentina.” En: Luis Villar Borda y José María Rosales, *La inmigración y las oportunidades de la ciudadanía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (2005).
- Von Justi, Juan Enrique. *Ciencia del Estado*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (1996).