

53

abril 2004



estudios
migratorios
latinoamericanos

Estudios Migratorios Latinoamericanos es una revista cuatrimestral publicada por el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA).

Fundador: LUIS VALENTIN FAVERO †

Director General: MARIO SANTILLO

Director Ejecutivo: FERNANDO DEVOTO

Comité de Redacción: ROBERTO BENENCIA, ALICIA BERNASCONI, MARIA BJERG, MARIELA CEVA, NADIA DE CRISTOFORIS, FERNANDO DEVOTO, BALDOMERO ESTRADA (*Chile*), ALEJANDRO FERNANDEZ, CARINA FRID, ALEJANDRO GRIMSON, NORMA LANCIOTTI, XOSE MANOEL NUÑEZ SEIXAS (*España*), HERNAN OTERO, MARIO SANTILLO, OSWALDO TRUZZI (*Brasil*).

Comité Científico: SAMUEL BAILY (*Universidad de Rutgers, New Brunswick*), ROGER BOHNING (*Organización Internacional del Trabajo, Ginebra*), HEBE CLEMENTI (*Fundación Otra Historia, Buenos Aires*), TORCUATO DI TELLA (*Universidad de Buenos Aires*), LUIGI DE ROSA (*Editor, Journal of European Economic History*), IRA A. GLAZIER (*Temple University - Balch Institute*), ALFREDO LATTES (*CENEP, Buenos Aires*), LELIO MARMORA (*OIM, Buenos Aires*), EDUARDO MIGUEZ (*UNICEN, Tandil*), JUAN ODDONE (*Universidad de la República, Montevideo*), LIDIO TOMASI (*Center for Migration Studies, Nueva York*), NICOLAS SANCHEZ ALBORNOZ (*New York University*), RUDOLPH VECOLI (*Universidad de Minnesota*).

Dirección: Avenida Independencia 20

(C1099AAN) - Buenos Aires, Argentina

Tel. / Fax: (0054 11) 4342-6749 / 4334-7717 / 4331-0832

E-mail: cemla@cemla.com - Internet: <http://www.cemla.com>

Suscripción anual (3 números): Argentina, \$ 50; Resto de América, U\$S 50; Europa, Asia, Africa y Oceanía, U\$S 50. Recargo vía aérea, U\$S 18 *. Los cheques en U\$S deben ser girados sobre Nueva York.

(*) Según tarifas del Correo Argentino vigentes no hay recargo Vía Aérea para Países Limítrofes.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son responsabilidad de los autores.

Los artículos publicados en esta revista aparecen regularmente resumidos en *Sociological Abstracts Inc.*, *Review of population reviews*, *Historical Abstracts*, *Altrelitalie*, *IOM Latin American Migration Journal* y en *IBZ (International Bibliography of Periodical Literature)*.

Registro de la propiedad intelectual N° 197979. Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CEMLA es miembro de la *Confederation of Centers for Migration Studies G. B. Scalabrini (CCMS)*.

V.P.M.

estudios migratorios latinoamericanos



AÑO 18

ABRIL 2004

NUMERO 53

Indice

La racionalidad económica de las políticas migratorias en los siglos XIX y XX

- 3 Presentación.
 ALEJANDRO E. FERNÁNDEZ
- 7 La política de emigración en Italia (1860-1973).
 ERCOLE SORI
- 43 La inmigración y la política inmigratoria en Canadá en los siglos XIX
 y XX: del imperio a la globalización.
 BRUNO RAMIREZ
- 75 Legislación migratoria y captación de mano de obra para el azúcar
 cubano. Del régimen colonial a la República.
 CESAR YAÑEZ GALLARDO
- 97 Inmigración y pequeña propiedad agrícola en la Argentina de
 entreguerras: continuidades y límites de una política estatal.
 ALEJANDRO E. FERNÁNDEZ
- 121 Las políticas migratorias de Francia y Argentina en el largo plazo.
 FERNANDO J. DEVOTO

- 155 Algunas reflexiones sobre las políticas de inmigración en América Latina en la época de las migraciones de masas.
BLANCA SANCHEZ ALONSO
- 177 REVISTA DE REVISTAS

CRITICAS BIBLIOGRAFICAS

- 183 Lilia Ana Bertoni, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX.*
NADIA ANDREA DE CRISTÓFORIS
- 186 Elena Pájaro Peres, *A Inexistência da Terra Firme. A imigração galega em São Paulo, 1946-1964.*
ÉRICA SARMIENTO DA SILVA
- 189 Leticia Calderón Chelius, Jesús Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana.*
CARLOS SIMONELLI

PRESENTACIÓN

En las páginas que siguen se recogen las ponencias presentadas en la sesión «*La racionalidad económica de las políticas migratorias en los siglos XIX y XX*», que formó parte del XIII Congreso de la International Economic History Association celebrado en Buenos Aires en julio de 2002¹. El propósito del encuentro fue debatir sobre las políticas implementadas por los Estados nacionales europeos y americanos frente a los movimientos migratorios masivos, recurriendo a dos perspectivas principales. En primer lugar, el análisis de los vínculos entre dichas políticas y las variables económicas que tuvieron mayor impacto sobre la emigración, como el nivel de los salarios en los diferentes países, los costos del traslado, la disponibilidad de tierras, los tipos de cambio y las transferencias de ahorros a las regiones de origen. En estrecha conexión con lo anterior, la discusión se extendió a las relaciones entre los actores políticos de cada Estado y los grupos sociales cuyos intereses estaban asociados con el ingreso (o con la restricción al ingreso) de población extranjera. La segunda perspectiva centra el enfoque sobre factores de otra naturaleza que también ejercieron su influencia sobre la legislación en materia inmigratoria, como por ejemplo los propósitos de preservar o modificar una determinada composición étnica de las sociedades de destino, los temores reales o imaginarios acerca del conflicto social o la necesidad de conciliar esa legislación con las orientaciones políticas de los acuerdos entre países o entre componentes de una estructura imperial.

En cuanto al primer aspecto, una de las preocupaciones que comparten varios de los trabajos es la de explorar las características de las políticas inmigratorias en una relación dinámica con la situación del mercado de trabajo de los países receptores americanos o con la de aquellos sectores de la economía que podían tener una directa vinculación con la presencia de los inmigrantes, como el mercado de tierras o la explotación de determinados rubros agropecuarios de exportación. Respecto del segundo, la persistencia en el largo plazo, a veces hasta ya avanzado el siglo XX, de determinadas imágenes arquetípicas sobre el inmigrante deseable que habían comenzado a

¹ Deseamos expresar aquí nuestro agradecimiento a quienes actuaron como comentaristas de la sesión, los profesores Nicolás Sánchez-Albornoz y Jeffrey Williamson. Cabe también aclarar que una de las contribuciones presentadas en esa ocasión fue publicada previamente por la revista, Ver D. E. BAINES, «Política de inmigración en un país de emigración. Gran Bretaña en el siglo XIX», en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N° 50, abril 2003, pp. 17-40.

forjarse muchas décadas antes, tuvo su repercusión en las políticas inmigratorias o bien en las prácticas administrativas a través de las cuales aquéllas eran ejecutadas. Esto podía suponer que se tratara de operar sobre las corrientes inmigratorias en un momento en el que éstas habían alcanzado un carácter masivo sobre la base de unos supuestos que correspondían a etapas en que aquéllas tenían un alcance mucho más limitado, y por ende comprendían a grupos muy específicos de población. En la construcción de tales imágenes unos lugares importantes eran ocupados por el país de origen de los inmigrantes, por sus presuntas cualidades raciales o por el carácter individual o familiar de la emigración, pero también fueron acuñándose otras, a veces igualmente perdurables, que establecían una connotación positiva o negativa conforme al destino rural o urbano en las sociedades receptoras, al tipo de trabajo desempeñado o a sus supuestos atributos ideológicos. Los consiguientes debates sobre las restricciones en el ingreso o, por el contrario, sobre las formas de estimularlo, no siempre se plasmaron en los resultados perseguidos, pero es posible advertir en ellos algunas de las creencias de los grupos dirigentes o compartidas con amplias franjas de la opinión pública respecto de las corrientes inmigratorias que se iban incorporando.

Visto desde el ángulo de los países expulsores de población, el caso italiano que se incluye en la sección muestra igualmente la existencia de unos estereotipos que ejercieron su influencia sobre las políticas represivas o permisivas del período post-unitario. En esas formulaciones el emigrante era igualmente sujeto de una serie de predicados. Así, cuando se fue produciendo la transición hacia una actitud abierta o incluso protectora en materia de emigración, ésta fue crecientemente asociada con las múltiples —y a veces contradictorias— funciones que debería desarrollar en el extranjero en beneficio de la economía nacional o bien como protagonista privilegiada en los mitos de la potencia político-militar. A esa atribución de funciones tampoco sería ajena la presencia de los diversos grupos de interés de tipo privado (compañías navieras, armadores, comerciantes, corresponsales bancarios, industriales exportadores, empresas colonizadoras) asociados con la emigración, ni los que formaban parte de la estructura diplomático-consular del Reino o de los organismos ministeriales involucrados.

Una de las premisas con que fue planteada la sesión consistía en que la comparación de las políticas de inmigración o emigración en situaciones históricas aproximadamente análogas puede contribuir a delinear las especificidades de cada caso y los rasgos comunes que derivaban de un clima de ideas respecto de la inmigración sin embargo muy cambiante, sobre todo en momentos de depresión económica o de severos conflictos internacionales. Más enfáticamente, algunos de los trabajos que siguen han sido pensados con un criterio comparativo en sí mismo, por lo que discuten las líneas de tales políticas en diferentes países. Es sabido que en algunas ocasiones las políticas de un país se encontraban fuertemente influidas por el ejemplo de las de otro, o bien por el propósito de neutralizar a estas últimas, lo que

plantea la conveniencia de estudiarlas en paralelo. Como se verá, los referentes elegidos en algunos de los trabajos no son los más tradicionales, sino que responden a nuevas preguntas sobre las políticas inmigratorias o nuevas aproximaciones que sugieren la necesidad de modificar algunos de los componentes de la comparación que aparecían en anteriores intentos explicativos.

El aporte de la aproximación comparativa se integra por lo tanto en el balance positivo de la sesión y constituye uno de los aspectos en los que la investigación futura sobre las políticas migratorias podrá seguir avanzando con favorables resultados. Lo mismo cabría decir respecto del ya mencionado contrapunto entre políticas y prácticas administrativas, en la medida en que puede brindar una de las claves explicativas de los cambios que se van operando en los criterios de admisión o de atracción, o en el mayor o menor activismo estatal en el reclutamiento de mano de obra extranjera. Los prejuicios extendidos respecto de los inmigrantes de determinados orígenes o caracteres no siempre se traducían en la sanción de leyes excluyentes, pero podían tener un efecto real a través de los controles burocráticos en el momento de ingreso en el país de destino o incluso con anterioridad. Al mismo tiempo, se trataba de instrumentos a veces ambiguos, lo que sumaba un margen de arbitrariedad en el que pueden explorarse las tensiones entre los diversos organismos del Estado que contaban con alguna jurisdicción sobre el hecho inmigratorio. Finalmente, en cuanto a las relaciones entre políticas y variables económicas, algunos de los trabajos de la sesión y los comentarios posteriores permiten destacar los importantes avances que se están realizando en este campo, sobre todo en lo que se refiere a la evolución del mercado de trabajo o a un conocimiento más detallado de las formas de subsidio directo de la inmigración. En cambio, han merecido menor atención otras vías a través de las cuales los Estados americanos podían asimismo influir sobre la decisión de emigrar, como por ejemplo sus políticas cambiarias o arancelarias, dado su impacto sobre el costo de vida, las oportunidades de empleo o la significación que en los lugares de origen podía alcanzar el monto de las remesas transferidas. En este sentido, se trata de aspectos en los que podrían ser explorados nuevos puntos de consistencia o conflicto entre las políticas inmigratorias y las macroeconómicas o, más en general, nuevos campos para la discusión sobre la desigual capacidad de intervención estatal sobre las corrientes migratorias internacionales.

Altreitalie

ON LINE

Rivista
internazionale
di studi
sulle popolazioni
di origine italiana
nel mondo

International
journal
of studies
on the peoples
of Italian origin
in the world

Numero 28

Gennaio - Giugno 2004

SAGGI

Italiani e comunità italiane all'estero dal fascismo al secondo dopoguerra

Gianfranco Cresciani, Refractory Migrants. Fascist Surveillance on Italians in Australia, 1922-1943

Matteo Pretelli, La risposta del fascismo agli stereotipi degli italiani all'estero

Catherine Collomp, «I nostri compagni d'America»: The Jewish Labor Committee and the Rescue of Italian Antifascists, 1934-1941

Guido Tintori, Italiani enemy aliens. I civili residenti negli Stati Uniti d'America durante la Seconda guerra mondiale

Stefano Luconi, Bonds of Affection: Italian Americans' Assistance for Italy

Il teatro italiano negli Stati Uniti e in Australia

Emelise Aleandri, Italian-American Theatre

Stefania Taviano, La comunità italoamericana. Il caso di Noc e Joe

Gaetano Rando, Il teatro italoaustraliano

RASSEGNA

- **Convegni:** *Italian Americans and the Arts & Culture* (Stefano Luconi)
Italian Labor - American Unions: From Conflicts to Reconciliation to Leadership (Stefano Luconi)
Italiani nel Far West (Stefano Luconi)

LIBRI - RIVISTE - TESI - NOTIZIARIO INTERNET

Il prezzo di ogni volume dell'edizione cartacea, ordinabile direttamente all'indirizzo della redazione, è di E 16,00.

Altretalie è prelevabile integralmente all'indirizzo
<http://www.altreitalie.it>
e-mail: altreitalie@fga.it



Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli

Via Giacosa, 38, 10125 Torino, Italia
Tel. (011) 650.05.63 - Fax (011) 650.27.77

Ercole SORI *

Introducción

Frente a un fenómeno complejo y con tantas aristas como la emigración italiana entre el siglo XIX y el XX, es difícil definir qué cuerpo de actos (públicos, casi públicos e incluso privados) constituye la política de emigración. La dificultad radica en la dimensión del fenómeno, su duración casi secular y su compleja naturaleza: áreas de origen, calificaciones laborales, o su carácter temporario, permanente o indefinido. Representa un obstáculo adicional el hecho de que, como siempre sucede en Italia después de la Unidad, no es posible establecer hasta qué punto la legislación afecta la vida real, o identificar el nexo entre normas y conductas, entre políticas «formales» y prácticas «informales» instrumentadas por los gobiernos, los cuerpos administrativos, los cuerpos colectivos. Además, la atención de los historiadores ha tendido a concentrarse en los «conflictos políticos» más que en las políticas de emigración. En consecuencia, en muchas obras históricas sobre la emigración italiana, los capítulos dedicados a las políticas de emigración de los gobiernos postunitarios sobreabundan en análisis agudos de los debates entre los partidos y sus corrientes, entre diferentes escuelas de pensamiento y entre actores sociales colectivos, mientras se presta escasa atención a las políticas tendientes a controlar el fenómeno.

A pesar de estos problemas, podemos intentar clasificar, en diferentes niveles, las normas y prácticas que conforman la política de emigración italiana. De lo general a lo particular, pueden identificarse al menos cuatro niveles:

- Medidas de economía política (políticas agrarias, aduaneras y de comercio exterior) y medidas de política exterior (política colonial);
- Políticas sectoriales que de una u otra manera afectan el fenómeno migratorio (de orden público, levadas militares, navegación comercial, etcétera);

(*) *Universidad de Ancona, Italia.*

- Políticas de emigración más específicas (leyes, circulares ministeriales, tratados de emigración y trabajo, cuerpos administrativos especiales, etcétera). Estas políticas pueden subdividirse, además, según el momento en que son puestas en práctica:
 - a) reclutamiento, partida y viaje (transportistas, agentes, protección legal, información, etcétera);
 - b) llegada y permanencia (recepción, repatriación si es necesaria, consulados, escuelas, asociaciones en el exterior);
 - c) conexiones entre el país extranjero e Italia (remesas);
 - d) repatriación (salvaguarda de ahorros, consolidación de la propiedad rural, remplazo en el trabajo, etcétera).
- Redes de prácticas informales (asociaciones, redes privadas y de solidaridad) que, sin embargo, son muy escasamente afectadas por las políticas públicas de emigración.

La política de emigración italiana, después de la unidad, nunca fue penetrante ni restrictiva (lo fue, pero sólo en apariencia, en el período fascista), ni podía serlo, dada la naturaleza general del fenómeno, la limitada capacidad de los cuerpos del gobierno italiano para intervenir y regularla, y el reconocimiento implícito por parte del gobierno de que la emigración y la regulación de la emigración son dos fenómenos que tienden a excluirse mutuamente.

Es difícil también definir el término «racionalidad» cuando se lo aplica a un fenómeno complejo como la política de emigración. Las opiniones difieren según la perspectiva y difieren en cuanto a aspectos tales como la duración —de corto, mediano o largo plazo—, el nivel —macroeconómico (que implica la política nacional) y microeconómico (dualismo regional, economía local, economía familiar)—. Además, es difícil sumar los diversos componentes para evaluar adecuadamente costos y beneficios.

1.- Mitos, estereotipos y teorías

Observaciones preliminares

A pesar de los diversos análisis, argumentaciones y discusiones, la política italiana y el debate económico acerca de la emigración entre 1800 y 1900 pueden agruparse en torno a unos pocos conceptos. A esos conceptos se han referido los científicos sociales, los políticos, los grupos de interés y las escuelas de pensamiento, aunque con distintos grados de retórica.

Todo esto se refiere principalmente a la emigración transoceánica, especialmente aquella dirigida al continente americano, en tanto que se ha prestado menos atención a la emigración a países europeos, en especial a la emi-

gración temporaria, aun cuando es comparable en dimensión numérica. Este tipo de emigración ha sido vista siempre favorablemente por su carácter «orgánico» (no afectó el tradicional equilibrio socioeconómico, sino, al contrario, lo reforzó) y su larga duración (comenzó antes de la unidad ya en la edad moderna). El único problema era la emancipación cultural y política que los emigrantes adquirían durante su permanencia en el exterior, que podría afectar a las comunidades originales cuando los emigrantes regresaban.

1.1. La visión genovesa

La fase genovesa correspondió a la etapa inmadura y mercantil del capitalismo italiano (las décadas de 1850 y 1860) y tuvo su origen en la clase comercial y de armadores que, antes de la unidad, favorecía el asentamiento de italianos en países del Plata como Argentina y Uruguay, entre quienes predominaba el componente genovés. Gracias a sus estrechas relaciones con los países del Plata, Génova fue el primer mercado mediterráneo para el cuero y pudo aspirar a ser la base marítima para la emigración alemana proveniente del sur de ese país [Ciuffoletti, 1978, pp. 15-16]. La emigración genovesa tenía el mérito de potenciar el comercio exterior con exportaciones y la navegación con el transporte de pasajeros. La colonia italiana se convirtió en una salida interesante para algunos productos nacionales. Con el transporte de pasajeros los armadores compensaron la declinación del comercio que en la década de 1860 provocó la competencia de los vapores británicos (especialmente en el comercio de granos con áreas del Mediterráneo oriental y el Mar Negro) y financiaron la reestructuración técnica de los vapores, que el mismo Cavour aprobó antes de la unidad [Annino, 1974, pp. 1233-36; Ciuffoletti, 1978, pp. 14-16]. En lo que hace a los beneficios para los armadores, algunos historiadores sostienen que los márgenes de ganancia garantizados por el transporte de emigrantes causaron la demora en la reestructuración técnica de los barcos italianos, favoreciendo así el traspaso de cuotas del mercado a los barcos ingleses, franceses y alemanes en la década de 1870 [Franzina, 1998, p. 50].

1.2. ¿Una «huelga rural»?

La clase gobernante italiana tenía dos visiones contrastantes de la relación entre la emigración y la economía de las dos décadas que siguieron a la Unidad. Hasta el comienzo de la crisis agraria (caída en los precios agrícolas a partir de 1881), el desarrollo económico se había basado primordialmente en la agricultura y en el modelo del mercado libre, en el que Italia desempeñaba el papel de exportador de productos primarios. Esta visión era compartida por dos grupos que representaban intereses agrarios. No se tra-

taba tanto de una división entre la «derecha» y la «izquierda» históricas, como entre los diferentes componentes regionales del liberalismo italiano. Por una parte, los liberales de las regiones centro y norte (Toscana, Piamonte, Lombardía y Liguria) favorecían la emigración porque pensaban que aliviaría la presión de la oferta de mano de obra, con la consiguiente alza de los salarios que darían lugar a la innovación tecnológica y a la mejora de la productividad. Por la otra, los liberales de las regiones meridionales y del Véneto defendían la agricultura menos desarrollada de sus áreas, basada en salarios bajos, y veían a la emigración como consecuencia de los excesivos impuestos sobre los ingresos agrícolas luego de la Unidad [Annino, 1974: pp. 1233-1234; Ciuffoletti, 1978: p. 5, pp. 29-35]. En conclusión, lo preocupante era la emigración de una fuerza de trabajo rural, considerada como una especie de «huelga rural impropia». Esto se ve confirmado por el hecho de que la primera encuesta nacional sobre emigración fue incluida en la encuesta agrícola de Iacini que, en la segunda mitad de la década de 1870, destacó las debilidades estructurales del sector, en vísperas de una severa confrontación internacional con su falta de competitividad. El conflicto se suavizó luego de la introducción, en 1887, de los derechos de aduana que protegían algunos sectores industriales y el cultivo de cereales, defendiendo a los sectores más conservadores y menos desarrollados de la agricultura italiana (producción cerealera del sur) al intervenir sobre los precios y no sobre el costo laboral.

La Primera Guerra Mundial representó una amenaza por la despoblación del campo, por lo que los grupos agrarios comenzaron a reclamar limitaciones a la emigración [Degl'Innocenti, 1978, p. 10].

1.3. «La più grande Italia»

Esta fórmula sintetiza una versión pacífica e indirecta del colonialismo italiano, que no fue ni política ni militar. Surgió en distintos momentos en la política exterior italiana como alternativa a aventuras coloniales tardías e irrealistas: en África occidental en las décadas de 1880 y 1890, en Libia a comienzos del siglo XX, y nuevamente en África occidental en los tardíos años treinta. Tanto el comité parlamentario de investigación de la marina mercante en la década de 1880 como la Sociedad Geográfica Italiana (en el Congreso de 1895) se declararon a favor de las «colonias espontáneas». Después de 1887 (con la matanza de Dogali y la designación de Crispi como presidente) predominó otra opinión, la llamada visión africana [Ciuffoletti, 1978: p. 148]. Luego de la derrota de Adua en 1896, la visión pacífica de la expansión italiana en el exterior (demográfica, económica, cultural) estuvo de moda una vez más. La Sociedad Geográfica Italiana, en su Congreso de 1898, pidió exenciones impositivas al capital que acompañaba a esta emigración. Angelo Scalabrini, hermano del obispo de los emigrantes, acusó de pereza a

los capitalistas italianos, negó la posibilidad de capitalismo político y militar, y ofreció una evaluación positiva de las iniciativas de colonización más recientes en Patagonia y Venezuela (además de las áreas del Plata) [Vernassa, 1980: p. 17-19]. Incluso durante la primera fase del fascismo esta visión ganó terreno como expresión de la exuberancia demográfica y la vitalidad del pueblo italiano.

Desde esta perspectiva, muchos observadores al fin de siglo deseaban que el gobierno lanzara un programa colonial para que «este enorme ejército de trabajadores, comerciantes y agricultores no se pierda para su madre patria, sino se convierta en su defensa moral y económica, la vanguardia de nuestra expansión étnica, civil y comercial» [Ghinassi, 1901].

1.4. La «válvula de seguridad»

Esta metáfora había sido acuñada originalmente por Sidney Sonnino, defensor del sur y miembro del conservadurismo agrario de Toscana [Annino, 1974: p. 1242]. Pensaba que la emigración era una válvula de escape a las tensiones sociales acumuladas en el campo y en el sur, y podía por lo tanto evitar explosiones sociales más peligrosas, de las que se pueden encontrar muchos ejemplos en el primer período de la historia italiana, como el banditaje meridional, las revueltas causadas por el aumento en el costo de vida y el impuesto sobre los alimentos en 1868, y las actividades subversivas internacionalistas de comienzos de la década de 1870. Según Sonnino y Leopoldo Franchetti, que llevó a cabo una encuesta en Sicilia en 1876, la emigración era «la solución natural espontánea al problema del sur, ya que reduciría o eliminaría la superpoblación agrícola, y de ese modo aliviaría la tensión social y favorecería la mejora de las relaciones contractuales entre propietarios y trabajadores, el incremento de los salarios e, indirectamente, la participación de los propietarios en el desarrollo agrícola» [Ciuffoletti, 1978: pp. 49-50]. La metáfora de la válvula de seguridad siguió en uso a lo largo de la historia de la emigración italiana desde los años de la Primera Guerra Mundial hasta la Segunda, cuando la *Direzione Generale dell' Emigrazione* del Ministerio del Interior en 1949 decidió que una reiniciación masiva de la emigración «era la única solución de corto plazo al desempleo y a los conflictos sociales» [Sacchetti, 1978: pp. 260-261].

1.5. La «Nueva Democracia Rural»

Este fue un *slogan* inventado por Francesco Saverio Nitti al término de una investigación sobre las condiciones de los campesinos en las provincias del sur de Italia (1906-11). El autor quería decir que los problemas del sur estaban encontrando una solución espontánea en la emigración y las remesas

a sus hogares, sin necesidad de reforma agraria y sin que el Estado sancionara leyes especiales a favor del sur. La presión decreciente sobre el mercado laboral y la afluencia considerable de remesas y ahorros que traían los emigrantes de regreso estaban transformando la estructura agraria del sur. Los salarios aumentaban, se dividían las grandes propiedades, dando nacimiento a una clase de pequeños agricultores, mientras desaparecían los propietarios pequeños o medianos y con ellos la clase media baja y parásita de los *galantuomini*. De esta manera la estructura social de las regiones del sur se transformaba como consecuencia de la emigración masiva (Calabria, Sicilia, Basilicata, áreas de los Apeninos en Campania, Abruzzi y Molise) [Sori, 1979: pp. 168-181]. Esta tesis, elaborada en ocasión de la investigación de la región de Basilicata, recibió la adhesión de Faina, relator de la investigación quien, siendo él mismo propietario, pudo soslayar la reforma de los contratos agrarios que era entonces objeto de áspero debate [Ciuffoletti, 1978: pp. 413-415].

1.6. El «costo humano de producción» y la teoría psicológica de la emigración

Este debate ocupó a los economistas italianos a principios del siglo XX (1904-1905), cuando todavía perduraba la discusión sobre los costos y beneficios de la emigración, al menos en el nivel teórico. La visión incondicionalmente favorable de la emigración que se tenía entonces estimulaba un enfoque marginalista de la evaluación económica de la vida humana. Los beneficios (no tener que sostener en la madre patria a los emigrantes desempleados o subempleados) se comparaban con los costos de crianza y educación que el país asumía hasta la edad de emigrar. Alberto Beneduce inició el debate, que luego siguió con Vilfredo Pareto y Francesco Coletti. Anteriormente ya habían intervenido eminentes economistas italianos en discusiones similares (Ferrara, Ricca-Salerno, Bodio, Ellena, Florenzano) [Ciuffoletti, 1978: pp. 447-455]. En 1874, Giovanni Florenzano, economista y miembro del parlamento por el sur, quien era particularmente hostil a la emigración, se había opuesto a las opiniones de Ferrara, con énfasis en la pérdida de capital tangible e intangible, que no podía ser compensado por remesas de dinero [Ciuffoletti, 1978: pp. 37-38].

Francesco Coletti, economista experto en problemas de emigración, disientía en cuanto a los vínculos causales con que se había explicado el fenómeno hasta el momento (pobreza, densidad de población, analfabetismo, características del territorio, predominio de la agricultura sobre la industria). En su búsqueda de «una teoría de las causas generales de la emigración», Coletti seguía las ideas de Maffeo Pantaleoni, un «hedonista» y teórico de las necesidades, que se oponía a la teoría de las opciones y a la visión abstracta de Vilfredo Pareto. El punto de partida era la necesidad de emigrar, a la que se llegaba en dos fases: a) la conciencia de problemas presentes y fu-

turos; y b) la conciencia de que sólo se pueden solucionar mediante la emigración, pues el costo de la opción de partir era mucho menor que el de la opción de quedarse [Fusco, 1978, pp. 153-159].

1.7. El «Príncipe Mercante»

Esta expresión fue acuñada por el economista Luigi Einaudi quien, partiendo de un caso concreto, escribió sobre una fase más madura de la expansión económica italiana en el exterior, en la que la emigración ya no era sólo exportación de mano de obra, o un incremento en la exportación de bienes a las comunidades italianas del extranjero. El éxito de los negocios de Enrico dell' Acqua, industrial algodónero que se había instalado en Argentina, mostraba cuán fuerte podía ser la presencia del capital italiano en el exterior. Por esta razón en 1900 Einaudi elaboró su teoría: «La masa muda y amorfa de trabajadores, agricultores o payasos analfabetos que son objeto de mofa en el extranjero, está siendo reemplazada por un ejército compacto que se mueve bajo la dirección de capitanes y generales a la conquista de un continente» [citado por Sacchetti, 1978, p. 265]. Esta visión teórica no era compartida por Giolitti, cuya mirada pragmática expresaba el ministro de Asuntos Exteriores Tittoni. Este último seguía criticando la pereza de los capitalistas italianos y mantenía una actitud escéptica frente a los múltiples proyectos de colonización que pedían al gobierno intereses garantizados, préstamos y subsidios [Grassi, 1973: pp. 83-86, p. 92]. En verdad algunos empresarios parecían especialmente interesados en los dineros del Fondo de Emigración, que en su opinión debía usarse para pagar 15 años de intereses a una sociedad de colonización territorial en Argentina y en África, y encaminar hacia allí a los emigrantes [Ciuffoletti, 1978: pp. 374-390].

1.8. La «Nación Proletaria»

Este *slogan* corresponde a la interpretación de la emigración de masas del nacionalismo italiano a comienzos del siglo XX. En 1909 el nacionalista Enrico Corradini criticó la visión de la «Gran Italia» en la región del Plata y la versión que Einaudi daba de ella. Según Corradini, la fortuna del «príncipe mercante» estaba basada en el sacrificio de miles de emigrantes y la idea del «río de oro» —el dinero que se enviaba a casa— debía ser rechazada. Llevando a sus últimas consecuencias el tema de la preservación de la identidad italiana, el *slogan* de la «nación proletaria» se refería a la expansión orgánica de la fuerza demográfica italiana que encontraba su expresión en la emigración, para convertirla en colonialismo político y militar. La emigración representaba, en opinión de Corradini, un arma de las naciones proletarias en su lucha contra los imperios capitalistas occidentales (Inglaterra y Francia).

Este concepto anticipaba la difusión del nacionalismo y la colonización italiana de Libia (1911) y sería retomado por el fascismo luego de 1935 para justificar la ocupación colonial de Etiopía [Ciuffoletti, 1978: pp. 466-467].

1.9. El «colonialismo popular»

La emigración y la posibilidad de dirigirla hacia áreas controladas directa o indirectamente por Italia, es decir, las colonias africanas, representa el atractivo aspecto «popular» de las campañas en pos de la expansión colonial. Ya en la década de 1870 Leone Carpi, en un debate a favor de la industria, el proteccionismo y la intervención del gobierno, había visto en la emigración el síntoma de la crisis del desarrollo agrícola y el modelo de libre comercio y pensó que debía convertirse a expansión colonial [Ciuffoletti, 1978: p. 82]. En la década de 1880 los terratenientes también favorecieron la emigración y estuvieron de acuerdo con Crispi en que las colonias eran una solución al excedente demográfico del sur agrario. A comienzos de la década de 1890, Leopoldo Franchetti dio una connotación democrática a esta política, al hablar de una expansión colonial que podría desarrollar una forma de democracia rural en el exterior y garantizar el asentamiento de italianos en África. Esta hipótesis tuvo una acogida favorable entre los pensadores liberales interesados en el problema del Sur, como Sonnino, Turiello y Di San Giuliano, y también atrajo a grupos democráticos y del emergente movimiento obrero, que vieron en ella la utopía de la colonización pacífica y civilizadora que se llevaría a cabo en una forma social de Darwinismo [Ciuffoletti, 1978: p. 133, p. 148, pp. 190-191]. Franchetti planteó una vez más una conquista colonial de Libia (1911), que reemplazaría las grandes propiedades por otras pequeñas que pudieran recibir familias de emigrantes rurales. Se describía a Libia (Tripolitania) como una tierra fértil, salida ideal para la emigración y solución a las tensiones creadas por las restricciones en los Estados Unidos. Libia representaba la reacción redentora a la humillación de Adua y una alternativa a la visión decepcionante de la «Gran Italia» en Argentina [Ciuffoletti, 1978: p. 475].

2.- Políticas concretas de emigración

2.1. Remesas

Desde un punto de vista macroeconómico, el rol estratégico que tuvieron las remesas de los emigrantes (junto con los gastos de los turistas) en el desarrollo económico italiano de largo plazo es bien conocido. Este componente de activos invisibles contribuyó al equilibrio de la balanza de pagos,

y a menudo evitó que el desarrollo se viera impedido por estrecheces presupuestarias. Estas eran particularmente agudas en Italia por las siguientes razones: el tardío despegue de la economía, su carácter desequilibrado, la necesidad de importación de tecnologías mediante bienes instrumentales, y la falta de materias primas y energía. La tabla 1 muestra la tendencia peculiar de la parte del déficit comercial cubierta por las remesas. Cada fase de aceleración del crecimiento económico (la década de 1880, el *boom* de los años 1896-1907 con Giolitti, la recuperación de posguerra en 1922-1927, el milagro económico del período 1957-1962) fue precedida por una acumulación de remesas que cubría el déficit de manera creciente. Posteriormente el crecimiento económico erosionó la suma acumulada sin eliminarla totalmente.

TABLA 1
Balanza de pagos italiana, 1861-1940; medias anuales en millones de liras corrientes

Años	Saldo bienes	Saldo servicios	Saldo réditos de los factores	Saldo trasferencias	Total
1861-1865	-300	47	-74	(a)	-325
1881-1885	-154	169	-63	(a)	-41
1886-1890	-368	189	-85	(a)	-255
1891-1895	-126	218	-21	(a)	99
1901-1905	-220	262	378	(a)	492
1911-1914	-910	368	510	(a)	77
1921-1925	-6.656	1.560	1.986	1.148	-1.962
1926-1930	-6.268	1.868	1.794	825	-1.781
1931-1935	-2.133	1.259	216	609	-49
1936-1940	-2.267	1.076	-145	303	-1.033

(a) Trasferencias corrientes de poca entidad comprendidas en el total

Fuente: Zamagni, 1990: p. 166, p. 344.

En la década de 1890 este aspecto se hizo evidente, y observadores de la economía como Bonaldo Stringher y Alberto Beneduce destacaron su importancia. En consecuencia, uno de los sectores donde la acción pública se hizo

continuada y tangible fue la protección de los mecanismos que permitían la acumulación, la transferencia y el uso de las remesas que llegaban al país [Sori, 1979: pp. 119-126].

Con la Ley de Emigración de 1901, se encomendó al Banco de Nápoles, al sistema postal y a las estructuras consulares la tarea de canalizar hacia Italia los ahorros de los emigrantes italianos. El sistema de órdenes postales dispuso una cadena virtuosa que a través de bancos de ahorro postal y del desarrollo del Fondo de Depósitos y Préstamos financió la deuda de las autoridades locales, debida en su mayoría a obras de modernización de la infraestructura. Esta gran cantidad de dinero fue principalmente a las regiones centrales y del norte, que gracias a su sistema de administración y planeamiento de proyectos pudieron utilizar muchos recursos más que las regiones del sur.

Los historiadores han acusado al Banco de Nápoles de no haber sido capaz de promover la modernización y el desarrollo económico del sur con las remesas de los emigrantes. Esta misión justificaba la posición monopólica que se otorgó al banco en la transferencia internacional de remesas [Ciuffoletti, 1978: p. 457].

Un pico en el flujo de remesas (1896-1913) estuvo claramente ligado a los efectos de estabilización. Se fijó el tipo de cambio, la lira estaba en posición favorable con respecto al oro e Italia mantenía una posición fuerte dentro del patrón oro. La liquidez del mercado monetario y el mercado accionario permitieron al gobierno convertir favorablemente la deuda pública (el retorno bajó de 5 a 3,5 por ciento en 1906), saldar la deuda externa y comenzar a exportar una cantidad considerable de capital italiano al extranjero. Creció también la recaudación fiscal y Nitti observó que los vencimientos de pago del impuesto sobre la tierra coincidían con incrementos en las remesas [Sori, 1979: pp. 121-123]. La crisis internacional de 1907-1908 fue superada gracias a un flujo repentino de remesas de emigrantes forzados por la recesión a regresar a casa [Ciuffoletti, 1978: p. 457]. Además, cuando la situación financiera del país era particularmente difícil, como sucedió en los períodos que siguieron a las dos guerras mundiales, las políticas de recuperación y desarrollo claramente descansaban sobre las remesas de los emigrantes, y se alentaba la emigración. Entre 1918 y 1926, por ejemplo, bajo diversos gobiernos la política de emigración tendió a favorecer la emigración temporaria, especialmente masculina, y se opuso a formas de emigración definitiva de familias y de jóvenes y viejos, incluso en casos de reunificación familiar, con el propósito de crear condiciones favorables al flujo de remesas [Demarco, 1978: p. 35]. Tras la recuperación de 1927, en 1928, el Departamento General de la Emigración envió una circular que subordinaba la autorización para emigrar a determinadas condiciones, como su carácter temporal, certificado mediante la compra de un billete de retorno, o la posesión de un contrato de trabajo aprobado por autoridades consulares [Nobile, 1974: p. 1330].

El fascismo «liberalista» de la primera fase trató también de «invertir» parte de las remesas de manera tal que la emigración pudiera continuar bajo

diversas formas. En 1923 se creó el Instituto Nacional de Crédito para el Trabajo Italiano en el Extranjero (INCLIE) con el objeto de canalizar las remesas de los emigrantes hacia compañías financiadas con capital italiano localizado en países que ofrecían oportunidades de desarrollo, también mediante iniciativas de colonización [Nobile, 1974: p. 1328]. El INCLIE existía todavía después de la Segunda Guerra Mundial y en la década de 1950 se decidió incrementar su dotación de capital [Demarco, 1978: p. 35].

2.2. Comercio Exterior

Los datos de la Tabla 2 muestran que en el período en que la emigración alcanzó un máximo (1886-1913) hubo una nueva distribución geográfica del comercio exterior en general y de las exportaciones en particular, hacia países y áreas donde la emigración italiana había sido especialmente intensa. Es difícil, sin embargo, establecer una relación precisa de causa-efecto entre los dos fenómenos, separándola de una tendencia general a la diversificación de salidas comerciales fuera de Europa. Entre 1886 y 1913 las cuotas de exportación se beneficiaron al parecer con la crisis de intercambios entre Italia y Francia, debida a problemas aduaneros derivados de los aranceles introducidos por Italia en 1887. Vale la pena recordar, también, que Francia siguió siendo un destino importante, aunque menor que en el pasado, de la emigración italiana.

Tras la aparición de las teorías «genovesas», hacia mediados de la década de 1880, el ministro Berti favoreció el establecimiento de Cámaras de Comercio italianas en las principales áreas de emigración italiana [Ciuffoletti, 1978: p. 127]. Más tarde fue esta crisis de exportaciones a Francia la que llevó al gobierno de Crispi, en 1888, a tomar medidas para fortalecer la red de diplomáticos y cónsules italianos en el exterior, a quienes se pidieron opiniones acerca de «la emigración como medio de promover y extender intercambios comerciales con esos países», es decir, América Latina [Vernassa, 1980: p. 15; Grassi, 1983: p. 56, p. 69-70, Ciuffoletti, 1978: pp. 172-73]. Aunque las respuestas no fueron alentadoras, a comienzos de siglo los observadores económicos continuaban apoyando esta relación. Según A. Beneduce, entre 1891 y 1902, las exportaciones italianas a los Estados Unidos y Canadá crecieron de 73 a 118 millones, pero se componían en su mayor parte de vino, licores, pastas, hortalizas, queso, fruta, tabaco y drogas [Ciuffoletti, 1978: p. 454]. En 1920 y 1924, se organizaron «ferias flotantes» y cruceros de demostración para reavivar el interés de las comunidades italianas por los productos de su país de origen [Sori, 1979: pp. 132-133].

Los comentaristas de la época criticaron esas teorías. La emigración proletaria italiana no se adecuaba a este plan, ni como mercado (por su baja demanda), ni como agentes para la conquista de mercados extranjeros (el modelo alemán no se ajustaba a la situación italiana). Además, la exportación

de alimentos vinculada a la demanda étnica típica de la primera fase del asentamiento de los emigrantes en el exterior tendía a su eliminación por el proceso de integración cultural o a su reemplazo por la producción iniciada por las comunidades italianas en el país de destino (vino, queso, pasta, etcétera). Las respuestas de los cónsules a Crispi en 1889 describían a Italia como un «país pobre, sin flota mercantil, incapaz de producir para el mercado internacional, [...] incapaz de entregar la mercadería de acuerdo con lo programado ni de mantener regularidad en los productos, reticente a establecer estructuras de comercialización e instituciones financieras adecuadas, pronto a aprovechar oportunidades a su alcance, pero no a correr riesgos» [Grassi, 1983: pp. 71-72].

TABLA 2
Distribución geográfica del comercio exterior italiano, 1886 y 1913

Países-áreas	Exportación		Importación	
	1886	1913	1886	1913
Francia	44.3	9.2	22.9	7.8
Alemania	10	13.6	8.6	16.8
Gran Bretaña	6.6	10.4	18.2	16.2
Resto de Europa	25.7	31.7	34.4	24.6
Totale Europa	86.6	64.9	84.1	65.4
Africa	3	7.1	2	2.3
Estados Unidos	4.9	10.7	3.7	14.3
Resto de América	3.5	11.4	3	7.9
Asia - Oceanía	2	5.9	7.2	10.1
Total resto del mundo	13.4	35.1	15.9	34.6
Total general	100	100	100	100

Fuente: Zamagni, 1990: p. 161.

2.3. Agentes y compañías marítimas

La política italiana de emigración en este sector fue especialmente activa hasta la primera guerra mundial. La intervención estaba dirigida principalmente a la emigración transoceánica y tuvo lugar en tres niveles diferentes:

- Formal: con el propósito de resolver la controversia desatada en torno a la emigración estimulada artificialmente por agentes o sub-agentes de emigración, y complacer así a los sectores más conservadores de la sociedad italiana (terratenientes del sur), especialmente en los treinta años que siguieron a la Unidad;
- Entre lo formal y lo práctico: con el propósito de proteger a los emigrantes y ayudarlos a elegir países y áreas de destino, garantizar el respeto de los contratos y las mejores condiciones de viaje;
- Sustancial: con el propósito de proteger el rico mercado italiano de viajes intercontinentales frente a la competencia de puertos y compañías extranjeras; repartir los beneficios del viaje, mediante arbitraje, entre agentes y compañías marítimas; introducir legislación antitrust en un sector sujeto a rápida concentración y cartelización.

Ambas leyes de emigración (la de 1888 y la de 1901) se ocuparon de estos aspectos y obtuvieron resultados desparejos en relación con los niveles arriba descritos [Annino, 1974: pp. 1252-1253]. La oposición a los agentes era sólo superficial y resultó totalmente ineficaz. Cualquier intento por desanimar su acción y por ende la emigración acabó disparando la inmigración ilegal y encaminando a los emigrantes hacia puertos y compañías extranjeras. En cuanto a la protección de los emigrantes (protección legal de los contratos, responsabilidad total del transportador desde el embarco hasta el desembarco, condiciones físicas del viaje), los resultados fueron satisfactorios, especialmente después de la sanción de la ley de 1901 y sus modificaciones. Los resultados fueron sólo parciales en el área de la protección marítima, de la división de beneficios entre los grupos de interés y en cuanto a la regulación antitrust. Las compañías extranjeras captaron grandes porciones de la emigración italiana, tanto de puertos extranjeros (desde donde partió hasta 1883 el 40 por ciento de la emigración italiana de ultramar) como de puertos italianos (que vieron partir entre el 53 y el 58 por ciento de los emigrantes entre 1902 y 1906) [Franzina, 1998: p. 52, p. 57].

Para resolver la controversia entre agentes y compañías marítimas, se sancionó en 1901 una ley que transformaba a agentes y subagentes (intermediarios libres capaces de estimular la competencia entre compañías) en representantes de los transportadores (las compañías marítimas autorizadas anualmente por el Comisariado General de Emigración -CGE- para el transporte de emigrantes). De este modo, se convertían en agentes que trabajaban por cuenta de la compañía, pero no decrecía su número [Ostuni, 1983: p. 102]. En cuanto a la regulación antitrust y la política de precios, véase párrafo 2.6.

La relevancia política de estos intereses se debía al hecho de que ambas partes tenían un papel importante en la política italiana a fines del siglo XIX y comienzos del XX. El sector de las compañías navieras era parte de la industria de hierro y acero ligada a los astilleros y al transporte marítimo que

dominaba el capitalismo italiano, y contaba con el apoyo de los políticos y el gobierno, especialmente durante el gobierno Giolitti. También las agencias y subagencias de emigración, concentradas sobre todo en el sur de Italia, podían contar con la protección de los políticos del sur, que expresaban a una clase media baja constituida principalmente por funcionarios de gobierno que obtenían jugosos beneficios de la administración de la emigración meridional [Annino, 1974: p. 1255]. El gobierno y el parlamento mediaban entre Génova y Nápoles. El primero era el puerto principal de navegación nacional, especializado en la emigración promovida o favorecida, hacia las áreas de Brasil y del Plata. El segundo era un puerto que había perdido buena parte de su importancia tras la Unidad, y defendía con vigor el negocio de emigración al ofrecer una base a las compañías extranjeras que zarpaban hacia los Estados Unidos [Sacchetti, 1978: pp. 257-258]. De manera más general, se trataba de una mediación entre el norte y el sur, entre el triángulo industrial (Liguria, Piamonte, Lombardía) y los grupos parásitos de negocios que demandaban con éxito una participación en los beneficios que el país obtenía del número creciente de emigrantes que partían del sur.

2.4. Emigración bajo contrato

Aunque la interferencia del gobierno en la colocación de mano de obra italiana en el extranjero y en la salvaguarda de los derechos de los trabajadores encontraba oposición de principio y reacciones adversas *de facto*, el gobierno dio algunos pasos en esta dirección a principios del siglo XX. Tras fracasar en su búsqueda de un acuerdo internacional sobre derechos de los trabajadores en el extranjero, seguro social, accidentes de trabajo, etcétera, el gobierno decidió introducir normas específicas en tratados comerciales o acuerdos bilaterales sobre problemas sociales, de emigración y laborales [Ciuffoletti, 1978: p. 481]. El primer tratado laboral fue firmado con Francia en 1904, seguido por convenciones en 1906 y 1910 (referidas a seguro de trabajo y a depósitos bancarios) [Degl' Innocenti, 1978: p. 34]. Posteriormente se firmaron otros acuerdos con Suiza, Alemania, Austria y Hungría. En 1910 un acuerdo entre Italia y Francia aportó una solución al problema del tráfico de niños para la industria del vidrio francesa. El tema era debatido desde la década de 1890 y había contribuido significativamente a la aprobación de la legislación protectora de 1901 [Ciuffoletti, 1978: p. 249, pp. 481-482]. En 1913 siete mil italianos fueron enviados a trabajar en fábricas del este de Francia por cuenta del Comité de Minas. Entre 1919 y 1926 el CGE hizo grandes esfuerzos para obtener contratos de trabajo, en especial con empresarios franceses, y acuerdos y tratados con Francia, España, Albania, a la vez que iniciaba negociaciones con Alemania, Suiza y Brasil [Nobile, 1974: p. 1327]. Al mismo tiempo, en 1924, los propietarios de fábricas francesas

fundaron la Sociedad General de Inmigración que reclutaba inmigrantes directamente mediante convenciones privadas [Prato, 1976: p. 9, p. 10].

Cuando no era posible salvaguardar la situación legal de los emigrantes italianos en el exterior, se recurrió a tratados internacionales sobre emigración y trabajo o sobre emigración y comercio, o por lo menos se hizo el intento de aplicarlos, desde un cierto período en adelante, como medio para lograr algunas ventajas. Esto sucedía en algunas circunstancias especiales, como las guerras, o como consecuencia de la difusión de ideas extravagantes que veían en la emigración italiana un punto fuerte de las relaciones internacionales o de las negociaciones económicas. Después de la Primera Guerra Mundial, fracasó la firma de un tratado de migración con el Estado de São Paulo, porque Italia trató de obtener un tratamiento comercial preferencial. En las negociaciones de 1922 por concesiones de tierras y emigración a la Rusia soviética, en la búsqueda de nuevas salidas para la emigración italiana se intentó, en vano, que la Rusia soviética aceptara proyectos para resolver los problemas más urgentes de la posguerra, con el grano de Rusia y el petróleo de Azerbaiján [Sori, 1979: p. 132].

En la práctica, el intercambio más común era entre mano de obra para las minas europeas y provisión de materias primas, especialmente carbón, en condiciones favorables. Este intercambio se produjo claramente entre Italia y Francia durante la Primera Guerra Mundial, cuando la política de inmigración era manejada directamente por el gobierno francés. En 1916 se firmó un acuerdo para intercambiar mano de obra por carbón a precios decididos por Francia sobre la base de la cantidad de días trabajados por los mineros italianos en Francia [Sori, 1979: p. 132; Prato, 1976: p. 9]. Una situación se produjo a fines de la década de 1930 y comienzos de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del eje Roma-Berlín. Desde 1938 en adelante, luego del acuerdo del año anterior, agricultores y obreros se expatriaban voluntariamente a Alemania por seis meses, y esta emigración continuó también durante la guerra [Nobile, 1974: p. 1332, p. 1336]. Inmediatamente luego de la Segunda Guerra Mundial, la emigración «de intercambio» estuvo nuevamente en uso. Según el Comité para el Estudio de Problemas Laborales, en la Asamblea Constituyente, la emigración debía ser «objeto de negociaciones para obtener los productos que necesitaba Italia». En el caso de Bélgica «los ahorros de los emigrantes equilibraban el carbón enviado a Italia». Entre 1946 y 1952 se multiplicaron los acuerdos bilaterales: con Francia en 1946 y 1951, con Bélgica (1946, 1947 y 1948), con Suiza (en 1948), con Luxemburgo (en 1948 y 1952), con Holanda (en 1948), con Suecia (en 1947), con Gran Bretaña (en 1947), con Brasil (en 1950), con Argentina (en 1948) y con Australia (en 1951) [Ascoli, 1979: p. 29, p. 30]. Se estableció otra conexión menos explícita, pero de todos modos visible, con el nacimiento de CEEA (1951) y la firma de los tratados europeos de Roma (1957). La creación de un área de libre circulación para el carbón y el acero por un lado y para los trabajadores por

el otro, dio lugar a que gran número de inmigrantes italianos trabajaran en las minas francesas y belgas y en la industria del hierro y el acero.

2.5. Información sobre el mercado de trabajo internacional

El papel de las cadenas migratorias en la orientación de la emigración italiana muestra que el sistema de información al que recurrían los migrantes era esencialmente privado y reposaba fundamentalmente sobre los familiares y los amigos. Como alternativa a esas fuentes, especialmente en la fase en que los emigrantes se dirigían a un país en lugar de otro, se utilizaba un canal de información empresarial basado en agentes (en el caso de la emigración subsidiada), jefes, banqueros, y otros intermediarios pagos. A comienzos del siglo XX surgieron organizaciones colectivas. Entre ellas, organizaciones caritativas como los scalabrinianos y la Opera Bonomelli, sindicales como la Umanitaria, o patronatos laicos como la Sociedad Geográfica Italiana o la Dante Alighieri [Lupi, 1981: p. 77]. En su Congreso de 1901 la Sociedad Geográfica Italiana pidió al gobierno que suministrara información sobre los países de destino, por medio de iniciativas de educación, distribución de folletos gratuitos y la introducción del estudio de la geografía económica en las escuelas [Vernassa, 1980, pp. 20-21].

Entre 1901 y 1927 la intervención pública en este sector tuvo lugar por medio del CGE, que publicaba un boletín con información proporcionada por el cuerpo diplomático italiano y sus emisarios directos. Después de la Primera Guerra Mundial la acción de este comisariato se intensificó con la indagación continua de las condiciones de los mercados de trabajo del exterior [Degl' Innocenti, 1978: pp. 69]. Las guías publicadas por el CGE en la posguerra eran menos genéricas y suministraban información sobre contratos de trabajo internacionales, legislación social en otros países, especialmente en cuanto a la prevención de accidentes industriales y enfermedades laborales [Lupi, 1981: p. 82]. No se ha demostrado, sin embargo, que esta información haya influido realmente sobre la masa de emigrantes analfabetos o que los intermediarios locales (sacerdotes, alcaldes, concejales) hayan sido realmente capaces de transmitírsela [Franzina, 1998: p. 56].

Otro instrumento institucional proporcionado por la ley de 1901, el Comité del Consejo de la Emigración, resultó ineficiente casi por completo.

Excepcionalmente, pero no sólo excepcionalmente, la información pública se oponía claramente a la emigración hacia ciertos países considerados peligrosos o inadecuados para los italianos. La circular ministerial de 1873 establecía, entre otras cosas, que los prefectos debían hacer circular información negativa para que se publicara en los periódicos locales, incluidas noticias sobre la experiencia de algunos emigrantes, «para que una experiencia dolorosa pueda demostrar que las autoridades tenían razón en desalentar a los ciudadanos de emigrar» [Ciuffoletti, 1978: p. 31]. Algunas circulares de los

ministros y prefectos a los alcaldes destacaban lo inadecuado de algunos destinos como Venezuela, Perú, Bahía, Pará, algunos estados brasileños, Uruguay, etcétera. Disposiciones del gobierno detuvieron la emigración italiana en 1889 a causa de la fiebre amarilla, y nuevamente en 1896 a raíz de los reveses políticos. La consecuencia de estas disposiciones fue la reactivación de la emigración clandestina desde puertos extranjeros [Franzina, 1998: pp. 240-242]. En 1902 el decreto Bodio-Prinetti revocó la concesión de transporte gratuito o subsidiado de emigrantes a Brasil, que ya había sido suspendida en 1891 y 1895, mientras entre 1911 y 1912 el CGE frustró el intento de las compañías marítimas por eludir el obstáculo y retomar este tipo de emigración [Ostuni, 1983: pp. 109-11; Ciuffoletti, 1978: p. 223].

2.6. *Costo de los pasajes*

Hasta 1901, el mercado de viajes transoceánicos no estaba regulado, pero poco a poco un mercado basado en la competencia entre compañías dio paso a uno regulado por acuerdos de cartel entre las compañías y entre las compañías y los agentes. Al principio, cuando se usaba una tarifa de carga general, es decir, mercancías y pasajeros, pudieron contenerse las tarifas gracias a un equilibrio entre los fletes de pasajeros y los fletes de mercancías. La optimización de la carga resultaba de un viaje de salida con pasajeros (expatriación mayor que la repatriación) y menos bienes (exportaciones menores que las importaciones) y un viaje de regreso con más mercancías (importaciones mayores que las exportaciones) y menos pasajeros (repatriación inferior a la expatriación).

Entre 1876 y 1879, en medio de la deflación que comenzó en 1873 con la Gran Depresión, las tarifas de pasajeros de tercera clase para los países del Plata cayeron un 58 por ciento. El costo del pasaje de Génova bajó de 300 liras en 1876 a 125 en 1879, y aumentó a 220 entre 1880 y 1890, como consecuencia de un proceso de alta concentración de las compañías marítimas italianas y de acuerdos de cartel entre compañías alemanas y francesas [Franzina, 1998, pp. 51-52]. Entre 1895 y 1899 la competencia entre compañías marítimas se agudizó y sus consecuencias afectaron más las comisiones de los agentes que el precio final de los pasajes, que se redujo. En 1899 una nueva ola de acuerdos de cartel incluyó también a los agentes. Los acuerdos se hicieron públicos para demostrar que los agentes no eran los campeones de la competencia, como se ve en la tabla 3 [Ciuffoletti, 1978: p. 354].

Sin embargo, los acuerdos entre compañías marítimas y agentes se veían dificultados por la gran cantidad de agentes y los frecuentes conflictos económicos [Capecelatro, 1978: p. 199].

Es dudoso que la acción de los agentes independientes haya mantenido las tarifas bajo control. Es probable que el precio final del pasaje dependiera

de un mercado competitivo; no está claro tampoco si los agentes o subagentes, en los mercados locales, trabajaban dentro de un régimen competitivo, monopolístico u oligopólico. Podría pensarse que el precio final era el resultado de la acción combinada de dos mercados imperfectos: a) el agente o el subagente «captaban» al emigrante con métodos que no tenían relación con el precio, en general mediante una relación de confianza mutua, especialmente si el agente era funcionario público y podía asistir al emigrante en problemas burocráticos, préstamos, etcétera; b) el agente o el subagente, en posición monopolística, enviaba al emigrante a la compañía marítima que ofrecía la mejor comisión. En la década de 1880 la comisión del agente estaba subdividida de la siguiente manera: 10 liras pagaba el armador y 30 liras el emigrante [Annino, 1974: p. 1250].

Este sistema obviamente afectaba la calidad del servicio, de la que dependía en gran medida el margen de comisión. Para obtener las comisiones más altas los agentes preferían las compañías extranjeras cuyos barcos partían de puertos italianos pero no estaban sometidos a los requisitos fijados por la ley italiana para barcos mercantes, así como armadores que alquilaban barcos siniestrados. En este último caso, la calidad del servicio era muy pobre.

TABLA 3

Fletes desde Génova antes y después del acuerdo de cartel de 1899 entre compañías navieras y agentes de emigración (en liras)

	Fletes			
	Nueva York	Brasil	Río de la Plata	Comisión del agente
Antes	125	110	160	25
Después	190	160	180	20

Fuente: Ciuffoletti, 1978: p. 354.

La ley de 1901 introdujo el llamado «flete estatal», pero también en este caso es dudoso que haya reducido el costo de los viajes transoceánicos. En realidad, el control gubernamental del precio no impidió el aumento de los fletes hasta la primera guerra mundial, lo que constituye una evidencia de que la legislación no impidió los acuerdos de cartel. El propósito de fijar el flete era regular el conflicto de intereses entre las compañías y los representantes de los transportistas (antiguos agentes y subagentes), subrayando la existencia de una única cadena de reclutamiento y garantizando al emigrante condiciones de viaje aceptables. La idea de agentes privados independientes con una fun-

ción anti monopolio fue, por lo tanto, abandonada. Sin embargo, la vieja red de intermediarios no fue eliminada y contribuyó a aumentar los precios, elevando las comisiones al 15 o 20 por ciento del precio del viaje, lo que equivalía exactamente a la mitad de la ganancia del transportista [Franzina, 1998: pp. 54-55, p. 65]. El «flete estatal» era calculado según un promedio de los precios de cartel de los últimos veinte años, por lo que partía de un precio básico más alto que el que efectivamente cobraban las compañías navieras, que estaban obligadas a respetar ese techo y a evitar la competencia [Capecelatro, 1978: p. 200; Ciuffoletti, 1978: pp. 374-390]. Debido a una falla en la redacción de la ley, las compañías se quejaban de que el precio estatal sólo podía respetarse para el viaje de salida, y el Consejo de Estado aceptó su interpretación [Capecelatro, 1978: p. 200].

Los mejores resultados en reducción de precios fueron obtenidos independientemente de las autoridades públicas. En un caso extremo, que afectó en gran medida la experiencia de la emigración transatlántica, el costo se vio cancelado o muy reducido, cuando organismos públicos y privados, argentinos y brasileños, ofrecieron pasajes gratuitos o subsidiados [Franzina, 1998: pp. 58-59]. Los emigrantes a los Estados Unidos consiguieron reducciones considerables del precio por el sistema privado de pasajes prepagos. Esos billetes eran comprados en el extranjero con mucha anticipación, para viajar en temporada baja a precios muy reducidos, ya que proporcionaban a las compañías marítimas ventajas financieras y la posibilidad de optimizar la carga. Según Bodio, en 1903 un tercio de los pasajes se pagó con esta modalidad, especialmente en las regiones del sur [Franzina, 1998: pp. 60-61]. No había instituciones de crédito para financiar la expatriación, excepto las ya mencionadas, y los préstamos usurarios en el lugar de origen. Para evitar la usura, en algunas áreas del país se establecieron cooperativas de campesinos que prestaban el dinero para el viaje con un interés razonable del 10 por ciento [Annino, 1974: p. 1255]. La reducción en el costo total se garantizaba mediante tarifas ferroviarias reducidas desde el pueblo natal al puerto de embarque.

De todas maneras, el costo de expatriación aumentó debido a la tasa de pasaporte (de la que se eximía a los pobres) y a una tasa de 8 liras sobre el precio total del viaje. Esta tasa fue impuesta por la ley de 1901 para financiar el Fondo de Emigración que debía proporcionar el dinero para sostener la estructura administrativa del CGE y otras actividades de asistencia [Franzina, 1998: p. 55, p. 253, p. 256]. Esta tasa pagada por la compañía naviera era incluida íntegramente en el precio final del pasaje; lo mismo ocurrió con las tasas y derechos de desembarco en los Estados Unidos después de 1907 [Ciuffoletti, 1978: pp. 374-390]. El Fondo de Emigración recibía también las 2 liras que se pagaban por la emisión del pasaporte. Sobre el Fondo de Emigración recaían gastos diversos como los relacionados con el servicio militar en el exterior. Además debía entregar dinero al Ministerio de Asuntos Exteriores por varias leyes, reglamentaciones y gastos consulares que nada

tenían que ver con la emigración. Antes de la Primera Guerra Mundial, el Fondo tenía un importante superávit (11,4 millones de liras en 1908) que invirtió en títulos del gobierno. Después de la guerra, en cambio, el Fondo estaba en déficit, ya que se había empobrecido a causa de los cuatro años de bloqueo de la emigración y los gastos de repatriación de los emigrantes que retornaban a servir en el ejército [Degl'Innocenti, 1978: pp. 94-95, p. 116; Ciuffoletti, 1978: pp. 374-390, p. 427].

2.7. Control administrativo en áreas de emigración

Este era el instrumento más eficaz que los gobiernos, tanto liberales como fascistas, tenían a su disposición para el control cualitativo y cuantitativo de la emigración. Aunque el principio de la libertad individual de movimiento y expatriación no había sido nunca cuestionado (con dos excepciones: las obligaciones legales y militares, y unos pocos años del período fascista), los gobiernos tendían a considerar la expatriación, por lo menos hasta 1901, como un problema policial, y a procurar controlarlo con instrumentos administrativos del Ministerio del Interior y sus prefectos, policía y alcaldes. La circular Cadorna-Menabrea de 1868 instruía a los alcaldes, prefectos y policías, para que permitieran la expatriación de personas que pudieran demostrar que tenían un trabajo y medios de subsistencia. La circular Lanza de 1873 invitaba a alcaldes y prefectos a desalentar a los emigrantes potenciales informándolos sobre los riesgos de caer en manos de «astutos especuladores» [Sacchetti, 1978: p. 254]. Esta tendencia a la discrecionalidad fue la causa de una demora de cuarenta años en la sanción de una ley especial que regulara el fenómeno emigratorio (1901), con la creación, también, de otro cuerpo especial a cargo de la emigración (el CGE). Incluso la ley de 1888 no era sino una ley de policía.

Se enviaron numerosas circulares a alcaldes y prefectos para que controlaran el fenómeno, principalmente vigilando a agentes y subagentes. La emisión de pasaporte no fue utilizada como sistema de control, incluso si el gobierno tuvo que amonestar a varios alcaldes, durante las décadas de 1870 y 1880, por su excesiva discrecionalidad. Sin embargo, en el período inicial, nadie salió de ninguna aldea o ciudad del Véneto sin la garantía de al menos dos propietarios que aseguraran el pago del pasaje. A fines de la década de 1880, con el comienzo de la emigración masiva, se incorporó una cláusula en las actas administrativas de los municipios del Véneto: «sin obligación agraria», es decir, que el emigrante no tenía deudas pendientes con el terrateniente [Franzina, 1998: pp. 255-256]. El efecto posible de estos métodos disuasivos se veía debilitado por la posibilidad que tenía el emigrante de partir ilegalmente sin pasaporte alguno o con un pasaporte emitido para Italia. Este instrumento fue objeto de una utilización excepcional por parte del fascismo en 1930, en un período de crisis económica internacional en que

estaba prohibida la emigración. Mussolini ordenó a los prefectos de Liguria, Piamonte, Lombardía y Emilia Romagna, las regiones más inquietas, y a los de algunas regiones del sur, que emitieran la mayor cantidad posible de pasaportes, incluso para la Unión Soviética, pero excluidos los Estados Unidos. Quería demostrar que el fascismo no tenía prisioneros a los italianos. También intentaba con esta medida poder identificar a los emigrantes políticos en momentos en que el régimen enfrentaba la oposición popular a causa del desempleo [Nobile, 1974: p. 1332]. La ley de 1901 preveía la constitución de comités de emigración en los municipios donde comenzaba la emigración. La tarea de estos comités era controlar, regular y proteger la emigración y proporcionar la información necesaria. En el informe sobre la ley se describe su función en los siguientes términos: «se conformará un comité compuesto por el alcalde, un sacerdote, un abogado o un ciudadano notable elegido por el Consejo. Este comité representará a los protectores de los emigrantes, esto es, gente que no tiene interés material en su partida y los protegerá de los múltiples peligros de grupos particulares de intereses.[...] El Comité prevendrá a los inmigrantes contra el fraude; cuando hayan ahorrado algún dinero los persuadirá de depositarlos en la representación del Banco de Nápoles en el extranjero, a quien el gobierno ha dado la tarea de recolectar los ahorros y conservarlos seguros hasta que les son devueltos en el país natal. El Banco de Nápoles hará lo que la parroquia nativa o la oficina de correos hacen habitualmente por la gente. El comité acompañará a los emigrantes al puerto de partida, donde aprenderán a defenderse, a través de las palabras de inspectores, doctores y ciudadanos que han elegido esta misión». En la práctica se constituyeron pocos comités, especialmente en el norte de Italia, y su función era meramente representativa, con el objeto de mostrar el interés de los políticos locales en los segmentos más pobres de la población [Franzina, 1998: p. 5; Ciuffoletti, 1978: pp. 370-371].

Después de 1904 el gobierno italiano aceptó una selección cualitativa basada en las condiciones psicofísicas de los emigrantes. Para evitar que el emigrante fuera rechazado en el puerto de destino en los Estados Unidos, lo que representaba un problema difícil de resolver, se lo sometió a un examen médico realizado por un doctor de confianza de las autoridades estadounidenses.

La política de orden público afectó indirectamente la decisión de emigrarse. Los documentos legales evidencian que la presión de la policía o de los jueces causó a menudo la emigración ilegal. Debido al desempleo se acusaba a la gente de haraganería y vagancia, a veces incluso de subversión política, crímenes por los cuales eran amonestados, se los obligaba a encontrar un empleo estable e informar a las autoridades al respecto, se les prohibía abandonar su aldea natal o salir de su casa después de cierta hora o frecuentar lugares de mala reputación. La única manera de evitar esta espiral represiva era la emigración, a menudo con el favor de la policía. En 1905 el Comisariado General de la Emigración se quejó de que el Ministerio del In-

terior interfería con la policía para «librarse de los perturbadores» [Ostuni, 1983: p. 102].

2.8. *La protección del emigrante*

Hasta 1901 el emigrante italiano no podía contar con la protección del gobierno ni antes de la partida ni durante el viaje. A partir de ese año esa tarea fue encomendada al CGE que designaba a los funcionarios encargados de la protección de los emigrantes. Eran inspectores de los puertos de salida, médicos del ejército a bordo de los barcos o inspectores itinerantes que trabajaban en el extranjero. Su número era siempre muy escaso, por lo menos hasta la Primera Guerra Mundial. Debido a la escasez de personal el gobierno recurría a personal de otras administraciones, sustitutos y personal consular. En 1910 había sólo cuatro personas, y tres de ellas trabajaban regularmente en el exterior. [Ostuni, 1983: pp. 104-105].

Después de 1888 la protección legal de los fletes fue asegurada con la constitución de un Comité Arbitral para la Emigración, establecida en todas las ciudades principales. No hay evidencia de muchas sentencias, y en 1913 el número de comités fue reducido a cuatro, ubicados en los puertos principales, además de un Comité Central de Apelación en Roma, cuya tarea era clasificar los documentos legales enviados por las provincias. Entre 1913 y 1914 el CGE trató de extender la responsabilidad de los armadores a la duración total del viaje, desde el puerto de embarque hasta el de desembarco. Este intento irritó a las compañías extranjeras, que tenían que hacerse cargo de la repatriación de las personas rechazadas por las autoridades estadounidenses [Ostuni, 1983: p. 109].

Como hemos dicho, surgieron algunas organizaciones privadas en el campo de la asistencia a los emigrantes entre 1887 y 1889 (Asociaciones de Patronato de la Emigración y la Congregación de los Misioneros, esto es, los Scalabrinianos), y a comienzos del siglo XX (Opera Bonomelli, Opera Umanitaria). El gobierno se apoyó en gran medida en estas organizaciones y les transfirió la protección de los emigrantes italianos en el exterior por intermedio de la estructura internacional de la Iglesia Católica y sus misioneros. La colaboración entre Iglesia y Estado en cuestiones de emigración fue encarada abiertamente por el ministro de Asuntos Exteriores Tittoni en 1903, como una manera tácita de conciliación entre Iglesia y Estado. Ambas partes convergieron en cuanto a los parámetros económicos, las características funcionales y las barreras a la subversión socialista y atea. La fe y el país hallaban un punto de encuentro en el exterior sobre la base del nacionalismo, ya que las parroquias italianas se oponían incluso a la integración confesional en las comunidades religiosas [Grassi, 1973: pp. 77-78]. Después de 1901 comenzaron los conflictos políticos cuando el dinero del Fondo de Emigración que provenía sobre todo de la emigración meridional transoceá-

nica se empleó para sostener la emigración temporaria a países de Europa (que involucraba en su mayoría a personas de las regiones centro y norte), en la que estaban interesadas tanto las organizaciones católicas que recibían subsidios (Bonomelli) como las socialistas (Umanitaria) [Franzina, 1998: 55; Ciuffoletti, 1987: p. 289, p. 426]. En los años de posguerra se produjeron nuevas controversias cuando el dinero del Fondo de Emigración fue empleado para construir albergues en los puertos de embarque [Degl'Innocenti, 1978: p. 69].

Los analistas contemporáneos y los historiadores del pasado coinciden en la incapacidad de las estructuras consulares y de las embajadas para atender los problemas de los emigrantes que acudían a ellos [Vernassa, 1980: p. 22]. Su mentalidad aristocrática, «diplomática», estaba muy distante del carácter proletario de la emigración y sus problemas (por ejemplo, compensaciones por accidentes industriales o pensiones por invalidez o edad avanzada) [Grassi, 1983: p. 59; Ferro, 1978: p. 40; Ciuffoletti, 1978: pp. 66-67]. Más aún, después de 1901 unos pocos cónsules, mal pagos, tuvieron que enfrentar dos clases de problemas: por una parte la competencia de los funcionarios de emigración, y por la otra el no reconocimiento de su carrera diplomática [Ostuni, 1983: p. 107].

La preservación de la «identidad italiana» en el exterior recibió un escaso apoyo. Los principales instrumentos que servían este propósito eran las escuelas italianas y la acción de la Sociedad Dante Alighieri. Entre 1886 y 1891 F. Crispi intentó fortalecer la relación entre la madre patria y las comunidades de emigrantes en el exterior [Ferro, 1978: p. 44]. En general, el dinero se enviaba preferentemente a escuelas ubicadas en lugares donde la emigración italiana databa de largo tiempo (países de Cercano y Medio Oriente), más que a las nuevas áreas de emigración (el continente americano) [Grassi, 1983: p. 73, pp. 96-97]. Esta política probablemente aceleró la integración lingüística y cultural en la sociedad estadounidense. En los Estados Unidos la influencia de las escuelas italianas fue muy limitada, ya que no podrían establecerse escuelas extranjeras, excepto las pertenecientes a instituciones confesionales [Sacchetti, 1978: p. 268]. Desde este punto de vista la política fascista fue más eficaz, y se llevó a cabo con la apertura de nuevas escuelas o de instituciones como los «*Fasci Italiani all'Estero*» o la Fundación de Niños Lictores (que proporcionaba asistencia sanitaria a los emigrantes italianos) y finalmente con lo que se llamó «inmersión en la cultura italiana», es decir, condiciones especiales para la repatriación temporaria que se otorgaban a los emigrantes que habían retenido su ciudadanía italiana [Nobile, 1974: p. 1331].

La ayuda mutua recibió escasa atención, pues se basaba en una visión de clase de la comunidad [Grassi, 1983: pp. 73-86]. Nada se hacía para ayudar a los emigrantes a encontrar trabajo y alojamiento a su arribo, excepto abrir una oficina de información en Ellis Island en 1894 [Ciuffoletti, 1978: p. 350].

2.9. El «entrenamiento profesional» del emigrante

Mientras el mercado internacional demandaba mano de obra no calificada o con alguna calificación artesanal, y en tanto la legislación extranjera se mantuvo permisiva, los gobiernos italianos no se preocuparon por la calidad del capital humano exportado. En más de una ocasión la Sociedad Geográfica insistió en que el gobierno desarrollara la enseñanza de geografía y de español, y la educación en general [Vernassa, 1980: p. 17, p. 21].

Las primeras señales de proteccionismo en la política de los Estados Unidos entre comienzos del siglo XX y la Primera Guerra Mundial marcaron una inflexión. El gobierno comenzó a preocuparse por la posibilidad de un examen selectivo de alfabetización, porque la tasa de analfabetismo era muy alta entre los emigrantes, especialmente entre los que iban a los Estados Unidos. En el corte transversal de las provincias italianas, la figura 3 muestra una correlación directa entre analfabetismo y emigración a los Estados Unidos. Para evitar que el examen de alfabetización pusiera fin a la emigración, el gobierno organizó programas de alfabetización en las áreas de emigración, que serían ejecutados con instrumentos especiales. En 1904-1905 se iniciaron trescientos cursos vespertinos y clases dominicales para adultos analfabetos. En 1912-13 el Ministerio de Educación autorizó 4.673 clases vespertinas y 2.014 dominicales. En las regiones meridionales estos cursos eran financiados en un 50 por ciento con recursos del Fondo de Emigración [Ciuffoletti, 1978: p. 427, p. 434]. Este esfuerzo se repitió en el período posterior a la Primera Guerra Mundial, después de la aprobación de la ley Burnett (examen de alfabetización) en 1917. Entre 1919 y 1926 el CGE inició clases vespertinas y de feriados para analfabetos en el sur (aunque sólo una cuarta parte de los municipios adhirió a la iniciativa), cursos de especialización y cursos de docencia para quienes enseñaban a los emigrantes (se otorgaron 6.000 diplomas). Además estableció escuelas vocacionales y técnicas en áreas de emigración, organizó conferencias, creó cátedras itinerantes, como se había hecho con la educación agrícola en los últimos años del siglo XIX en todas las provincias italianas [Nobile, 1974: p. 1227; Lupi, 1981: p. 82; Degl'Innocenti, 1978: p. 64].

Después de la segunda guerra mundial los gobiernos de centro insistieron en la enseñanza de idiomas extranjeros que facilitaran la expatriación. «Aprenda un idioma y vaya al extranjero», era el *slogan* repetido por el presidente demócrata cristiano Alcide De Gasperi de sur a norte del país [Cinanni, 1974: p. 1348].

2.10. Disciplina militar

Entre los siglos XIX y XX la emigración italiana, como todos los movimientos de emigración, afectaba a la población masculina en una edad que

coincidía más o menos con el servicio militar. La obligación de presentarse al servicio militar constituía uno de los obstáculos a la emigración y de las causales de repatriación obligatoria. En verdad no hubo gran interferencia entre emigración y servicio militar, por la sencilla razón de que los jóvenes italianos emigraban ilegalmente. No obstante, el no presentarse al servicio militar afectaba la naturaleza y la evolución de la experiencia emigratoria, ya que el temor de ser detenido y reclutado impedía al emigrante retornar a casa [Grassi, 1983: p. 70]. Algunos emigrantes que habían hecho fortuna se negaron a permitir que su historia fuera incluida en una colección de biografías dedicadas a los emigrantes italianos (Alfani, *Duty is Power*, 1890), por miedo a la publicidad, pues tenían causas pendientes en Italia, especialmente con las autoridades militares [Grassi, 1983: p. 70]. Las jerarquías militares se oponían con frecuencia a la emigración, pero tuvieron que aceptarla. En 1891, en medio de una seria recesión, el Ministerio de Guerra dio autorización para emigrar a dos grupos de soldados, nacidos en 1857 y 1861, dada la circunstancia de que carecían de medios de subsistencia en Italia y necesitaban imprescindiblemente conseguir un empleo en el exterior [Franzina, 1998: p. 244]. En 1915, para enfrentar una situación de exilio forzado, especialmente ante la necesidad de convocar bajo bandera ante la entrada de Italia en la guerra, el gobierno debió decretar una amnistía para quienes no se hubiesen presentado al servicio militar.

2.11. La política de repatriación y reinserción

Podemos entender que la acción de un estado liberal en el terreno de la emigración se limitara a la protección del emigrante y, en el caso italiano, a la regulación de la fase más visible social y económicamente (el viaje por mar), particularmente dramática y conflictiva por los múltiples intereses en juego. Es probable también que el gobierno prestara poca atención a la fase anterior (el reclutamiento) o a la siguiente (inserción laboral en el extranjero). Lo es menos que las autoridades públicas no sintieran necesidad de una política de recepción, integración y protección hacia los emigrantes que retornaban, y de salvaguarda de sus ahorros en beneficio de familias, áreas y regiones enteras. Algo imperdonable en la situación italiana, caracterizada por un fuerte desequilibrio económico entre las distintas áreas y regiones, que la política económica del siglo XX siempre trató de reducir. Más aún porque, según esta política, el equilibrio se alcanzaría con un flujo masivo de emigración, como el que partía de algunas áreas del sur.

Las remesas que habrían permitido la recuperación de la economía del sur mediante el surgimiento de una clase de pequeños propietarios tuvieron el mismo efecto que el flujo de metales preciosos de América en España en los siglos XVI y XVII. La nueva democracia rural debió enfrentar varios problemas: el aumento del precio de la tierra, una inversión creciente en bo-

nos del gobierno, la canalización de la liquidez hacia el área industrial septentrional, la caída en el poder adquisitivo y licuación de los ahorros por la inflación, y finalmente el cierre de bancos (Banca Italiana di Sconto) durante y después de la primera guerra mundial. Aquellos que pudieron comprar tierra pasaron por un período muy malo de falta de crédito, educación y asistencia técnica, así como de cooperación.

No se habló de una red de protección para quienes habían regresado a casa hasta 1939. Después de ese año se estableció un Comité Permanente para la Repatriación de los Italianos en el exterior, cuya tarea era coordinar el retorno de los emigrantes y facilitar su reinserción ya fuera en Italia o en las colonias [Nobile, 1974: p. 1333].

3.- Periodización

3.1. Hostilidad preconcebida (1860-1876)

En la época de la Derecha Histórica la emigración ocupó el centro del debate político italiano en 1868, no como problema económico o social, sino como una cuestión de policía y de prestigio internacional para el país, cuya reputación se veía oscurecida por el tráfico de niños, la mendicidad y las profesiones itinerantes en el exterior [Bianchi, 2000: pp. 26-31]. El reconocimiento del derecho a la libertad de movimiento de los individuos por parte de un gobierno liberal era desmentido en el nivel administrativo por instrucciones a las autoridades locales tendientes a evitar y limitar la emigración (véase la circular Cadorna-Menabrea de 1868 y la circular Lanza de 1873). La emigración fue regulada por la Ley de Seguridad Pública del 20 de marzo de 1865 que mostraba con claridad la actitud de la clase gobernante frente a la emigración, considerada una cuestión de orden público que debía ser regulada con medidas administrativas, es decir, discrecionales, y no mediante una ley específica.

Tres grupos de interés comenzaron a enfrentarse a propósito de la emigración. Los terratenientes se oponían tanto al fenómeno como a su regulación legislativa. Los armadores genoveses estaban a favor. Al comienzo los industriales lombardos (1868) eran hostiles a la emigración, pero luego se declararon a favor de una ley protectora, en un marco general de reformas estilo Bismarck, con protección aduanera e intervención del gobierno (se trataba de A. Rossi, un industrial lanero del Véneto, y L. Luzzati, un reformador social). En esta fase se distinguía entre la emigración espontánea, tolerada, y la artificial, a la que había que oponerse. Se pensaba que esta última era consecuencia del trabajo de agentes cuya actividad debía ser controlada cuidadosamente [Annino, 1974: pp. 1233-37; Ciuffoletti: p. 5, pp. 29-31].

3.2. *Políticas oscilantes e incertidumbres (1876-1888)*

Cuando la Izquierda Histórica accedió al poder con Agostino Depretis y su política parlamentaria transformadora, la situación se mantuvo más o menos sin variantes, excepto por oscilaciones más amplias entre la hostilidad hacia la emigración y una posición favorable a ella. La circular del 28 de abril de 1876 del Ministro del Interior Nicotera era permisiva, en tanto admitía la existencia de agencias autorizadas, no daba a los alcaldes el poder de autorizar la expatriación y abolía las limitaciones impuestas por la circular Lanza a prefectos y oficiales de policía para emitir pasaportes. No obstante, meses después (más exactamente, el 9 de septiembre de 1876 y el 2 de febrero de 1877) se revocaron las disposiciones de 1873 y se estableció que las autoridades serían personalmente responsables por los gastos que ocasionara al gobierno la repatriación de personas que habían obtenido un pasaporte ilegalmente. Estas nuevas disposiciones eran consecuencia de múltiples incidentes producidos en el momento de embarcar, que causaban gastos al gobierno, y el aumento en la cantidad de personas que se iban del país en 1876, después de una disminución en los años 1873-1875, especialmente del sur. No es casual que Luigi Bodio, para resolver la controversia sobre la cuantía del fenómeno, dispusiera la realización de un censo oficial de emigrantes y una evaluación del fenómeno de la migración ilegal [Ciuffoletti, 1978: p. 56, pp. 63-64]. El Ministro Depretis afirmó en el parlamento que la emigración era una «ley natural», pero en 1883 el gobierno publicó otra circular ambigua, de naturaleza restrictiva, volviendo a algunas de las restricciones de 1873 y 1876. Entre otras cosas los alcaldes no estaban autorizados a emitir pasaportes para uso doméstico si la información reunida evidenciaba que se usarían para emigrar; por su parte el ministro Berti impuso una tasa a la emisión de pasaportes [Ciuffoletti, 1978: pp. 109-114]

Durante esta fase se presentaron varios proyectos sobre emigración. El grupo reformista del Centro y el Norte, representado por Marco Minghetti y Luigi Luzzati, junto con los liberales Pasquale Villari y Sidney Sonnino por el sur, presentaron un proyecto de ley permisiva que transfería la competencia de la emigración del ministerio del interior al de agricultura, industria y comercio. El ala conservadora, que representaba la izquierda meridional vinculada con los terratenientes, propuso las disposiciones policiales habituales [Ciuffoletti, 1978: p. 102]. La Comuna de París y el temor al internacionalismo en la primera mitad de la década de 1870, junto con el surgimiento de la «cuestión meridional» condujeron a la clase gobernante liberal hacia una actitud favorable a la emigración. Entre 1876 y 1879, S. Sonnino y L. Franchetti elaboraron y difundieron la afortunada expresión de la válvula de seguridad, con el propósito de consolidar al bloque agrario, amenazado por la política fiscal y la política a favor de la industria [Ciuffoletti, 1978: p. 50].

El estallido de la crisis agrícola y la caída de los precios agrícolas causaron el colapso del frente anti-emigración, y convencieron a los terratenien-

tes más progresistas del Norte de que la despoblación del campo por medio de la emigración era necesaria [Ciuffoletti, 1978: pp. 89-90]. Los aranceles aduaneros proteccionistas de 1887 protegían tanto a la parte menos desarrollada de la agricultura italiana como a algunos sectores industriales, y sellaron un pacto entre los diversos componentes de la clase media italiana. Gracias a este pacto fue posible sancionar una ley especial de reglamentación y protección que, sin embargo, debió tener en cuenta al menos tres sucesos de la década de 1880. Las agencias de emigración, rodeadas por una cantidad de subagentes, habían adquirido poder político, especialmente en el sur. Por lo tanto, estaba gestándose un conflicto entre agentes y armadores. Además, el tema de la emigración y el de las colonias se fusionaron en uno solo, con la convergencia de norte y sur en el proyecto de expansión colonial en África [Annino, 1974: pp. 1238-1250].

Los elementos más importantes de la ley de 1888 eran: 1) libertad de emigrar, una vez cumplidas las obligaciones legales; 2) reconocimiento del rol intermediario de los agentes y subagentes, cuyo número se mantuvo incierto a pesar de que un proyecto de ley aprobado durante el gobierno Crispi en 1887 había transformado a las compañías marítimas en agencias; 3) el agente estaba obligado a obtener una licencia del Ministerio del Interior y pagar una garantía (entre 3.000 y 5.000 liras en bonos del gobierno); 4) las compañías marítimas también podían obtener licencia pública; 5) los contratos de transporte debían hacerse por escrito; 6) estaba prohibida toda conexión entre el costo del viaje y el contrato de trabajo; 7) era ilegal requerir del emigrante una suma en concepto de intermediación, a menos que se hubieran adelantado gastos; 8) se estableció un comité de arbitraje en todas las ciudades principales para resolver controversias; 9) los funcionarios públicos (y los sacerdotes) no estaban autorizados a actuar como agentes o subagentes [Capecelatro, 1978: pp. 197-198; Annino, 1974: pp. 1251-1253; Ciuffoletti, 1978: p. 154].

3.3. Hacia el favor incondicional (1888-1914)

Los años de 1888 a 1914 representaron la fase pragmática de la política de emigración italiana; en ese período el debate se desplazó de la oportunidad de la migración a la manera en que ésta debía ser gobernada: hacia dónde dirigirla, cómo proteger al emigrante, como salvaguardar los intereses económicos en juego, cómo canalizar las remesas, cuál debía ser el vínculo entre emigración y colonización.

Luego de la década de 1890 el conflicto latente entre terratenientes e intermediarios se solucionó, al tiempo que surgía otro entre las agencias y las compañías marítimas, que pasaban por un proceso de reestructuración técnica, por medio de concentración, acuerdos o a veces disputas entre sí o con competidores extranjeros. Tras la seria recesión económica de comienzos de

la década de 1890 y la derrota de Adua en 1896, que interrumpió la expansión colonial en África, la emigración pareció nuevamente una solución a los problemas económicos y sociales domésticos [Ciuffoletti, 1978: p. 295]. En 1894 el Ministro de Asuntos Exteriores Blanc envió una circular a los diplomáticos invitándolos a instrumentar medidas para canalizar los flujos de emigración hacia aquellos países que ofrecieran mejor clima y condiciones de trabajo (en gran medida para evitar la emigración a Brasil). Una vez más se sintió la necesidad de regulación, ya que la ley de 1888 no había resuelto los problemas de la relación entre las compañías marítimas y los agentes, y había resultado totalmente ineficaz para proteger a los emigrantes (hubo sólo 4 apelaciones a comités provinciales entre 1890 y 1895, y sólo 18 agentes o subagentes condenados en tres años) [Annino, 1974: pp. 1256-1265].

La ley de 1901, que marcó el fin de las políticas autoritarias y el comienzo de las reformas de la era Giolitti puede resumirse en lo siguiente: 1) 24 horas para emitir un pasaporte; 2) el Comisariado de la Emigración otorgaba licencia de transporte a compañías nacionales y extranjeras; 3) el agente era remplazado por el representante del armador; 4) el armador era responsable por todo lo que sucediera a los pasajeros de la tercera clase desde que la nave zarpaba hasta el desembarco, incluidas las acciones de su representante; 5) fueron confirmados los consejos de arbitraje; 6) el gobierno podía suspender la emigración a ciertas áreas por razones de orden público o de seguridad; 7) la organización administrativa fue confiada al Comisariado de la Emigración, que dependía del Ministerio del Interior más que de las oficinas ministeriales; 8) el CGE fijaba el precio del flete estatal; 9) se instituyeron el Consejo de Emigración y el Fondo de Emigración bajo control de un comité parlamentario; 10) se garantizó la presencia de inspectores en los puertos de embarque y de médicos de la marina a bordo de cada barco, al tiempo que los inspectores de viaje debían informar sobre las condiciones de los emigrantes en el extranjero; en los municipios de donde partía la emigración se instituyeron comités distritales [Annino, 1974: pp. 1265-1267; Capecelatro, 1978: pp. 98-200].

3.4. Gobernando el trastorno causado por la guerra (1914-1927)

El estallido de la Primera Guerra Mundial planteó dos problemas de corto plazo: el empleo de las personas repatriadas de países hostiles como el Imperio Austro Húngaro y Alemania, y más tarde la organización y la financiación de los inmigrantes convocados bajo bandera.

Al igual que otros sectores del gobierno, el CGE se vio muy fortalecido por la guerra. De acuerdo con la ley del 24 de enero de 1915, las demandas de mano de obra de compañías extranjeras debían ser autorizadas por el CGE; el decreto del 2 de mayo dio marcha atrás con el reclutamiento y preparó un borrador de contrato que sería la base para acuerdos entre el Mi-

nisterio de Asuntos Exteriores y las firmas y organismos institucionales de países extranjeros. En este contexto Italia y Francia firmaron en 1916 un acuerdo de intercambio de emigrantes por carbón. Después de 1915 se debatió mucho sobre el futuro de los mercados de trabajo internacionales, sobre las formas de reducir el desempleo ocasionado por la reconversión productiva tras la desmovilización del ejército y sobre la necesidad de reactivar el flujo de remesas para enfrentar la mala situación económica producida por la guerra. La ley del 18 de febrero de 1918 establecía que la emisión de pasaportes debía ser autorizada por el CGE, y que el Comisariato sólo podía permitir la emigración contra presentación de un contrato de trabajo según la ley de 1913 [Degl'Innocenti, 1978: pp. 1-2, p. 23, p. 17].

En los años de la inmediata posguerra el CGE desarrolló una intensa actividad basada en el principio de que la emigración, además de ser estimulada, debía ser regulada y valorada. En 1919 diversas leyes fueron reunidas en una Ley de Consolidación y el control del contrato de trabajo y de la emisión del pasaporte para emigrar se convirtieron en obligatorios [Capece-latro, 1978: p. 31, p. 63]. En 1921 se intentó organizar una conferencia internacional en Roma sobre los problemas de la emigración; tuvo éxito por primera vez, tras los fracasos de 1884 y 1908 en Italia y de 1905 en los Estados Unidos. En su primera fase liberal el fascismo adoptó una política de valoración de la emigración, a la que Mussolini definió como «una maravillosa fuente de riqueza» que provenía de la explosión demográfica [Degl'Innocenti, 1978: pp. 97-98]. En 1924 se inauguró en Roma la conferencia internacional de emigración, con la participación de 59 países. En esa ocasión, el gobierno fascista declaró que la emigración era «una necesidad fisiológica para el pueblo italiano» vinculada con la relación demográfica entre población y tierra, y adoptó una posición dura hacia los países de inmigración que cerraban sus fronteras [Cinanni, 1974: p. 1343]. En los años siguientes, en un escenario internacional completamente diferente, el tono cambió. La política de emigración se convirtió en parte de la política exterior y las comunidades italianas en el extranjero en unidades de oposición a los grupos antifascistas. Los nuevos principios inspiradores eran la preparación, selección y financiación del trabajo italiano en el extranjero.

3.5. La fingida hostilidad del fascismo y la nueva política demográfica (1927-1935)

Cuando el mercado internacional ya se había orientado hacia las restricciones, el fascismo cambió su política de emigración, pasando de la actitud favorable a la hostilidad abierta. La nueva política demográfica de 1927 concluía un período de dos años durante el cual el gobierno echó las bases de una política económica diferente (la política de libre comercio de Alberto De Stefani fue abandonada, y la batalla del trigo en 1925 marcó el comienzo de

la autarquía). En el campo financiero, se revaluó la lira, que trepó a 90 en 1926 y en el campo político se demolió el sistema parlamentario democrático.

En 1927 el CGE y el Consejo de Emigración fueron abolidos y reemplazados por un Departamento para la Emigración de Italianos en el Extranjero en el Ministerio de Asuntos Exteriores. La libertad de emigración disminuyó como consecuencia de una serie de medidas restrictivas. En 1927 se decretó que «el pasaporte debería ser emitido solamente a aquellas personas que pudieran demostrar que tenían un empleo o que podían ganarse la vida en otro país». Es decir, que el emigrante debía presentar un contrato de trabajo regular firmado por el cónsul real en el exterior, o por el ministerio si se trataba de un acuerdo colectivo de trabajo. Además debía exhibir una carta de llamada de parientes cercanos con la visa del cónsul competente. Se propiciaba la emigración temporaria porque se consideraba que aportaba ventajas económicas sin desventajas éticas. Sólo los trabajadores calificados y los profesionales podían emigrar a América, además de quienes trabajaban para las compañías italianas en el exterior. En 1928 el costo del pasaporte fue elevado a 95 liras. En 1929 se abolió el comité arbitral especial para controversias de emigración. En 1930 se consideraba un crimen procurar llamadas u ofertas laborales en el exterior, y se prohibió cualquier incentivo a la emigración (con excepción de la repentina apertura de fronteras por parte del régimen). En 1931 la expatriación y la emigración ilegal eran pasibles de sanciones penales y podían ser reprimidas incluso con recurso a las armas. En 1933 los italianos que decidían regresar fueron exceptuados de la tasa de pasaporte [Degl' Innocenti, 1978: p. 139; Capecelatro, 1978: pp. 201-202].

3.6. Entre el colonialismo raído y la deportación (1935-1945)

El tercer episodio que vincula la política de emigración con la política colonial puede resumirse en unas pocas cifras que muestran el fracaso de los asentamientos tempranos en Libia, Somalia y Eritrea, de los más recientes que siguieron a la nueva guerra en Etiopía en 1935, y el fracaso de la proclamada política de colonización interna basada en la recuperación.

En 1940 los italianos presentes en los suburbios del imperio estaban distribuidos de la siguiente manera: 120.000 en Libia; 4.560 en Eritrea; 1.668 en Somalia; 300.000 en Etiopía, donde parece haber habido gran movilidad. Según Zaghi: «Para el Duce, que siempre había proclamado el mito de Etiopía como país que habría de absorber el excedente de población metropolitana (70.000 unidades) y la seguridad de la colonización blanca en esas tierras distantes, la decepción no podía haber sido mayor o más humillante. Cien mil voluntarios fueron a la guerra civil española; treinta mil trabajadores italianos fueron a trabajar a Alemania en 1938 cuando el imperio era, según la propaganda fascista «un sonoro astillero». Más de 35.000 agricultores fueron enviados a Libia. Este enorme y desagradable esfuerzo de colonización

demográfica que se hizo en 1938-1939, justo antes de la guerra, marcó el fin del colonialismo fascista y representó el preludio de una opción que transformó la guerra en una oportunidad para resolver una cantidad creciente de problemas políticos, económicos y sociales que había llegado el momento de admitir [Zaghi, 1973: p. 476; Sori, 1979: pp. 439-440].

TABLA 4

Migración interna y emigración a las colonias de familias y trabajadores

Años	Emigración de familias (colonización)				Emigración de trabajadores a África Oriental Italiana		
	Italia	Libia	África Oriental Italiana	Total n.	Cantidad de familias	Emigran	Regresan
hasta 1929						3.500	
1930	1.870	1.227		3.097	435		
1931	5.650	1.102		6.752	1.008		
1932	11.309	1.328		12.637	1.563		
1933	12.350	3.586		15.936	1.963		
1934	12.057	3.675		15.732	1.908		
1935	9.343	1.281		10.624	1.448	61.807	11.288
1936	9.922	959		10.881	1.442	102.548	45.647
1937	10.099	1.556	967	12.622	1.936	27.694	84.426
1938				2.700 (a)	6.295 (a)	44.527 (º)	

(a) de ellos 1.800 en Libia; los datos se refieren a los primeros diez meses; (º) datos relativos a los primeros nueve meses.

Fuente: Sori, 1979: p. 438.

3.7. Nuevamente apoyo incondicional (1945-1963)

Poco después del trabajo de la Asamblea Constituyente, en 1946, el Comité para el análisis de los problemas laborales llegó a la conclusión unánime (incluidos socialistas y comunistas) de que el reinicio de la emigración era una dura pero inevitable necesidad para la economía italiana [Ascoli, 1979: p. 29]. En 1946 los demócratas cristianos deseaban una «política de emigración inteligente y digna». En 1947 el economista católico Pasquale Saraceno pronosticaba para los años 1948-1952 «una reanudación duradera de la emigración», ya que Italia era el único país europeo con abundancia

de mano de obra. Se estimaba que 640.000 personas dejarían el país y se esperaba que entrarían unos 607 millones de dólares en remesas. En 1949 la Dirección General de la Emigración (antes Dirección General de los Italianos en el Exterior) estimaba un excedente laboral de unos cuatro millones de personas y subrayó las ventajas económicas y sociales (es decir, menos tensiones) de un reinicio rápido de la emigración [Cinanni, 1976: p. 143; id, 1974: p. 1348; Ascoli, 1979: p. 31]. El mismo año el Primer Ministro Alcide De Gasperi subrayó no sólo la importancia de los trabajadores manuales sino también de la fuerza de trabajo técnica y profesional y recomendó que el estudio de idiomas extranjeros e historia debía ser introducida en escuelas y cursos de especialización. De Gasperi reveló que había dicho a los representantes de los Estados Unidos que Italia habría cambiado el Plan Marshall por la financiación parcial de la emigración italiana, porque el Plan era lento y demandaba mucho tiempo absorber a los emigrantes [Cinanni, 1974: p. 1348; id, 1976: p. 143].

Entre 1946 y 1952 se retomó la política de acuerdos bilaterales sobre emigración y trabajo con países europeos. El gobierno obtuvo del Banco Mundial la inclusión de Italia entre los países con emigración subsidiada. Para este propósito en 1950 el ERP otorgó a Italia diez millones para iniciativas a favor de la emigración y 1,3 millones para la solución de problemas técnicos relacionados con ella [Ascoli 1979: pp. 34-35]. Entre 1946 y 1948 la Dirección General de Emigración se ocupó de tratados de emigración y trabajo, hizo planes de reclutamiento y financiación por intermedio de las oficinas de empleo y pleno empleo de las provincias a las que se dirigían los emigrantes para expatriarse, a la par que algunas leyes aseguraban a los emigrantes beneficios de desempleo y garantizaban la presencia de inspectores itinerantes a bordo de los barcos. En 1955 se inauguró un servicio para salvaguarda y atención de los emigrantes y entre 1953 y 1955 se los eximió de tasas sobre los pasaportes o impuestos a las demandas legales relacionadas con los pasaportes. En 1957 el Art. 48 del tratado de la CEE decretó el derecho de los trabajadores de cada estado miembro a ingresar en cualquiera de los otros cinco «para desempeñar un empleo que les haya sido ofrecido libremente».

3.8. Gobernando el fin del fenómeno (1963-1973)

En 1962, en medio del «milagro económico» italiano, fue abolido el servicio de orientación y salvaguarda de los emigrantes que había sido establecido en 1955, con la justificación siguiente: «ya no estaba en sintonía con la nueva situación del mercado italiano, caracterizado por una situación cercana al pleno empleo en algunas áreas urbanas del norte y considerables movimientos migratorios de sur a norte».

En 1967 se creó el Comité Asesor de Italianos en el Exterior; en 1969 la Cámara de Diputados realizó una encuesta sobre emigración, seguida, al año

siguiente, por otra encuesta similar promovida por el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL) y por la convocatoria a un Encuentro Nacional sobre la emigración. En 1970 se ratificaron nuevas reglamentaciones referidas al INCLIE, lo que muestra la importancia dada a un cuerpo de origen fascista que no se ocupaba de la emigración individual de trabajadores, sino con una forma de emigración semi-empresarial o con firmas ubicadas en el extranjero que empleaban trabajadores italianos. Hubo un desplazamiento del emigrante al trabajador temporario en el extranjero. Las regulaciones al parecer se referían a problemas nuevos, como el proyecto, no concretado, de otorgar derecho de voto a las comunidades italianas en el exterior y la adecuación del estado de bienestar a las necesidades de quienes habían regresado. 1972-73 fue el año de la crisis del petróleo y de la recesión internacional, que tuvo como consecuencia el regreso de gran cantidad de emigrantes. Desde ese año Italia tuvo saldo positivo de emigración con otros países como había previsto el primer plan quinquenal sobre la base exclusiva del desarrollo económico italiano. Este plan había pronosticado la cancelación del saldo para 1976. El plan de 1980, el último intento para programar en conjunto la economía italiana y el más completo, no mencionaba la emigración. El fenómeno había concluido.

Bibliografía

- ANNINO, A. (1974), *La politica migratoria dello stato post-unitario*, en «Il Ponte», a. XXX, nn. 11-12.
- ASCOLI, U. (1979), *Movimenti migratori in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- BIANCHI, B. (2000), «Ragazzi per il mondo. L'emigrazione minorile dall'Unità alla prima guerra mondiale», en B. BIANCHI e A. LOTTO (a cura di), *Lavoro ed emigrazione minorile dall'Unità alla Grande Guerra*, Venezia, Ateneo Veneto.
- CAPECELATRO, E. M. (1978), «La legislazione italiana sull'emigrazione dal 1901 ad oggi: ispirazione ed effetti», en F. ASSANTE (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, vol. I, Genève, Lib. Droz.
- CINANNI, P. (1974), «La scelta del governo italiano nel secondo dopoguerra», en *Il Ponte*, a. XXX, nn. 11-12.
- CINANNI, P. (1976), *Emigrazione e unità operaia. Un problema rivoluzionario*, Milano, Feltrinelli.
- CIUFFOLETTI, Z. (1978), «L'emigrazione nella storia d'Italia dal 1868 al 1914», en Z. CIUFFOLETTI e M. DEGLI'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia, 1868-1975*, vol. I, Firenze, Vallecchi.
- DEGLI'INNOCENTI, M. (1978), «L'emigrazione nella storia d'Italia dal 1914 al 1975», en Z. CIUFFOLETTI e M. DEGLI'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia, 1868-1975*, vol. II, Firenze, Vallecchi.

- DEMARCO, D. (1978), «L'emigrazione italiana dall'Unità ad oggi: profilo storico», in F. ASSANTE (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, vol. I, Genève, Lib. Droz.
- FERRO, E. (1978), «Il fenomeno migratorio italiano. Aspetto politico-legislativo ed opinione pubblica tra il 1880 e il 1910», in F. ASSANTE (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, vol. II, Genève, Lib. Droz.
- FRANZINA, E. (1998), *La storia altrove. Casi nazionali e casi regionali nelle moderne migrazioni di massa*, Verona, Cierre Ed.
- FUSCO, A. M. (1978), «Gli economisti e il fenomeno dell'emigrazione: note minime su una tesi avanzata in Italia agli albori del Novecento», in F. ASSANTE (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, vol. I, Genève, Lib. Droz.
- GRASSI, F. (1973), «Imperialismo ed emigrazione nella diplomazia giolittiana», in *Affari sociali internazionali*, n. 3.
- GRASSI, F. (1983), «Il primo governo Crispi e l'emigrazione come fattore di una politica di potenza», in B. BEZZA (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia*, Milano, F. Angeli.
- LUPI, C. (1981), «Qualche consiglio per chi parte. Le guide degli emigranti (1855-1927)», in *Movimento operaio e socialista*, a. IV (n.s.), nn. 1-2.
- OSTUNI, M. R., (1983), «Momenti della «contrastata vita» del Commissariato Generale dell'emigrazione (1901-1927)», in B. BEZZA (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia*, Milano, F. Angeli.
- NOBILE, A. (1974), «Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo», in *Il Ponte*, a. XXX, nn. 11-12.
- PRATO, L. (1976), *Sviluppo del capitale ed emigrazione in Europa: la Francia*, Milano, Mazzotta Ed.
- SACCHETTI, G. B. (1978), «L'incerta presenza dello Stato di fronte alla realtà emigratoria italiana», in G. ROSOLI (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana, 1876-1976*, Roma, Centro Studi Emigrazione.
- SORI, E. (1979), *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino.
- VERNASSA, M. (1980), *Emigrazione, diplomazia e cannoniere. L'intervento italiano in Venezuela (1902-1903)*, Livorno, Ed. Stella.
- ZAGHI, C., *L'Africa nella coscienza europea e l'imperialismo italiano*, Napoli, Guida.
- ZAMAGNI, V. (1990), *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1990*, Bologna, Il Mulino.

RESUMEN

La Política de emigración en Italia (1860-1973)

En la política de en los siglos XIX y XX intervienen múltiples normas y prácticas en niveles muy distintos: política exterior y política económica, políticas hacia actividades que directa o indirectamente afectan a la migración, políticas migratorias específicas y políticas de redes informales. El artículo examina en primer lugar los mitos que rodean al fenómeno migratorio, para analizar luego las políticas concretas referidas a los diversos aspectos vinculados con el proceso migratorio: transporte, agentes, remesas, comercio exterior, preparación, protección y repatriación de los emigrantes, etcétera. Finalmente se propone una división en ocho períodos diferentes entre 1860 y 1973.

SUMMARY

Emigration Policy in Italy (1860-1973)

The complexity of the Italian emigration policy in the 19th and 20th centuries is evident when considering that it involved a number of regulations and practices at many different levels, such as foreign and economic policies, policies concerning activities which affect emigration, specific emigration policies and informal network practices. This article examines in the first place the myths concerning Italian emigration. Then the author reviews concrete emigration policies regarding the many aspects involved in the migration process, such as transport, agents, remittances, foreign trade, immigrant protection, professional training, repatriation, etc. Finally a periodization identifies eight different moments between 1860-1973.

LA INMIGRACION Y LA POLITICA INMIGRATORIA EN CANADA EN LOS SIGLOS XIX Y XX: DEL IMPERIO A LA GLOBALIZACION

Bruno RAMIREZ *

La historia de la inmigración a Canadá –como la de la mayoría de los países del llamado «nuevo mundo»– es inseparable de procesos más amplios asociados con el gobierno y las rivalidades imperiales, y del surgimiento subsiguiente de lo que los historiadores llamaron una «economía atlántica» y, más recientemente, una «economía global». En el caso canadiense, en estos procesos parcialmente superpuestos ha influido en gran medida la presencia de una nueva nación-estado poderosa que, a partir de 1780, compartía una frontera con Canadá: los Estados Unidos. No sorprende entonces que los primeros flujos de inmigración a Canadá provinieran mucho más del sur que de la ultramarina metrópoli imperial. Ni tampoco sorprende ver hasta qué punto los esfuerzos de Canadá por reclutar inmigrantes europeos se vieron parcialmente frustrados por un drenaje constante de población canadiense y multiétnica a los Estados Unidos.

Este artículo tiene un doble propósito: a) realizar una revisión crítica de los flujos migratorios más importantes hacia Canadá, enmarcándolos en esos procesos históricos más amplios, y b) iluminar la medida en que los factores geopolíticos, las prioridades económicas y las consideraciones culturales interactuaron en la orientación de las políticas de inmigración del país.

Para ser más específico, si las necesidades demográficas y económicas eran prioritarias y mantenían a Canadá constantemente preocupada por reclutar población y mano de obra, las relaciones imperiales y los dogmas culturales proporcionaron la racionalidad inicial que dio forma a la política de inmigración de Canadá, hasta que el nuevo contexto mundial de la década de 1960 convirtiera a las necesidades del mercado laboral en el criterio central de las políticas de inmigración.

(*) *Université de Montreal, Canadá.*

I.- Migraciones e Imperio

Antes de la insurrección de las trece colonias americanas, sólo una minúscula parte de las poblaciones imperiales que iban hacia el oeste se dirigía a las colonias boreales y marítimas que devinieron más tarde la Norteamérica Británica (NAB), o Canadá. En el detallado análisis del flujo emigratorio pre-revolucionario (los años 1773-1776) que realizó Bernard Bailyn, sólo 8,5 por ciento se dirigía a «Canadá» [B. Bailyn]. En vísperas de la guerra de independencia, la población colonial (excluidos los amerindios) que vivía al norte de las trece colonias no superaba los quinientos residentes anglófonos, la mayoría de ellos en la colonia marítima de Nova Scotia [Cole Harris and Warkentin]. La población francófona de lo que había sido New France era considerablemente mayor en número y se concentraba sobre todo a lo largo del valle del San Lorenzo, en Quebec.

El conflicto político primero y militar después que se extendió durante una década y condujo a la independencia, tuvo un impacto inmediato sobre los movimientos de población: originó el primer gran movimiento migratorio hacia Canadá, el de los Americanos Leales. Hostiles al giro republicano que habían tomado las colonias, y renuentes, ya fuera por convicción política o por conveniencia económica, a abandonar su lealtad al imperio, los Leales que huían de una América desgarrada por la guerra se dispersaron por todo el Imperio Británico. Entre los que no regresaron a Gran Bretaña, la gran mayoría se dirigió hacia el norte, a lo que sería la Norteamérica Británica. A fines del siglo XVIII, los Leales constituían la mayoría de las casi 115.000 personas que integraban la población anglófona de la NAB. Pronto los siguieron otros americanos, casi todos de Pennsylvania, Nueva York y Nueva Inglaterra; ellos conformaban la franja norte de un creciente movimiento de población americana hacia el oeste [Cole Harris and Warkentin]. Excepto una corriente estable de asentamiento de escoceses de las tierras altas en las colonias marítimas, se produjeron pocos nuevos aportes de población ultramarina hasta 1815, a causa de los conflictos y guerras imperiales.

La historia demográfica temprana de Canadá, por lo tanto, está signada por este flujo de inmigrantes «del sur». Su presencia en la NAB está asociada con el surgimiento de algunos de los municipios y ciudades, en especial en Ontario y en el Quebec oriental, y con una influencia constante —aunque desigual— en la política local y en las cuestiones coloniales.

Son, sin embargo, los flujos de población provenientes de las islas británicas posteriores a 1815 los que dominan la historia demográfica de Canadá en el siglo XIX, debido a su impacto crucial sobre el desarrollo sociocultural y político de las colonias norteamericanas. En efecto, cuando la Norteamérica Británica se organizó como una confederación, en 1867, la población anglófona se había convertido de manera irreversible en el componente dominante indiscutido de la sociedad canadiense.

El impacto combinado de a) la expulsión de población de las islas británicas, b) las políticas de tierras y de población del imperio y c) el avance desigual de la frontera agrícola en Canadá, explica en gran medida el carácter y el volumen de los flujos migratorios transatlánticos hacia Canadá hasta el último tramo del siglo XIX.

Estos factores, sin embargo, deben confrontarse con la realidad «geopolítica» que representan los Estados Unidos y la enorme atracción que ejercieron sobre los britanos que tenían el deseo y la voluntad de mejorar sus condiciones materiales por medio de la emigración ultramarina.

Análogamente a lo que había sucedido en la era pre-revolucionaria, después de 1815 los Estados Unidos seguían siendo la «frontera agrícola» de Europa para la mayoría de los britanos, como lo eran cada vez para mayor número de europeos continentales. Indudablemente la lealtad al imperio orientó las brújulas de muchos potenciales emigrantes británicos hacia los vastos territorios de la NAB. Y, como veremos, muchos de ellos concretaron su perspectiva en un proyecto de migración y asentamiento en Ontario u otro lugar de las colonias. Pero los Estados Unidos seguían siendo el destino preferido. Así fue durante el período de relativa calma que siguió a las guerras napoleónicas, y lo era todavía en la década de 1880, cuando el 67 por ciento de los pasajeros que se dirigían a ultramar desde Gran Bretaña declaraba tener por destino los Estados Unidos [C. Erickson].

Ahora que de manera creciente los historiadores de la migración han sacado a la luz la importancia de las redes familiares y parentales en la determinación del destino de los emigrantes potenciales, podemos legítimamente plantearnos el interrogante acerca de si los cuarenta años de guerras entre 1775 y 1815 destruyeron las tradiciones migratorias establecidas en la era colonial, o si esas tradiciones tuvieron la capacidad de reactivar las redes sociales preexistentes. Es legítimo argumentar que a medida que la tranquilidad relativa de los viajes transatlánticos posibilitó nuevamente la migración, los Estados Unidos tuvieron un lugar más destacado en los mapas psíquicos de los britanos que las colonias canadienses, que para muchos aún estaban asociadas con la población francófona de lo que había sido New France.

Pero esta *mise en garde* en cuanto al «factor Estados Unidos» es necesaria además porque nos ayuda a dar una ubicación histórica adecuada a los flujos de Gran Bretaña a Canadá sobre la base del «destino declarado». Si adoptamos este criterio, la cantidad de britanos que emigraron a Canadá entre 1815 y 1867 se ha estimado en más de un millón [Cole Harris]. Sin embargo, aunque las fuentes disponibles no nos permiten cuantificar el fenómeno con precisión, hay sólida evidencia documental de que una cantidad significativa de britanos aprovechó las rutas de comercio imperiales y los pasajes más baratos para llegar a Norteamérica, y luego de desembarcar en Halifax o en la ciudad de Quebec continuaron al sur, al verdadero destino que se habían propuesto.

Si bien los historiadores nunca sabrán la cantidad exacta de britanos para quienes Canadá sirvió de «puerto de entrada a los Estados Unidos», aquellos que sí se establecieron en las colonias norteamericanas proporcionaron la mayor fuente de crecimiento de la población durante gran parte del siglo XIX, superando a veces las tasas de crecimiento vegetativo.

Si bien se producía dentro del marco del imperio, el flujo global de población de Gran Bretaña a Canadá distaba mucho de ser uniforme; por el contrario, experimentó grandes fluctuaciones tanto en su volumen como en su composición étnica. Coyunturas económicas, demográficas y políticas particulares a ambos lados del Atlántico explican en parte por qué, por ejemplo, los emigrantes irlandeses dominaron el movimiento durante la primera mitad del siglo, mientras la presencia de los ingleses era marginal; y por qué, inversamente, como veremos más abajo, durante la última parte del siglo y hasta bien avanzada la década de 1920 Inglaterra suministró la gran mayoría de la población, mientras Escocia participó de manera más constante en los flujos de emigración a lo largo de todo el siglo XIX.

Es importante destacar también desde el comienzo que durante la era que condujo a la Confederación Canadiense (1867), las autoridades coloniales de Londres no fueron capaces de desarrollar una política de población coherente y abarcadora con respecto a la emigración a Canadá. El conflicto político y las presiones de grupos de interés radicados en Londres, junto con el papel que jugaban en las colonias los intereses de los terratenientes monopolistas, impidieron que la Oficina de Asuntos Coloniales aplicara políticas de concesión de tierras comparables con las estadounidenses [MacDonald; Elliott, 1984].

Aun así, los migrantes británicos que eligieron el Canadá lo hicieron como súbditos dentro de un marco imperial que les ofrecía una cantidad de ventajas concretas, a las que no podían acceder los europeos continentales que pudieran contemplar la posibilidad de emigrar al Canadá.

Sin duda el factor de mayor impacto en la decisión de emigrar y en su logística inmediata era la estructura de transporte marítimo generada por el comercio colonial. Ya fueran de vela o de vapor, las naves coloniales que se dirigían al Canadá ofrecían a los futuros emigrantes tarifas transatlánticas que podían llegar a la mitad del costo de las tarifas que se cobraban a los Estados Unidos. Más aún, llenar las naves con carga humana en los viajes hacia el oeste resultaba una fuente importante de beneficio para los armadores, particularmente para aquellos que se ocupaban del transporte de maderas canadienses [Harris Cole and Warkentin].

A pesar de las diversas formas que adoptó y de su aplicación irregular a través del tiempo, la migración asistida fue la política que hizo de Canadá —al menos en principio— una «solución» a los problemas económicos y sociales que Gran Bretaña experimentaba de manera creciente en el siglo XIX. Como es bien sabido, el rápido crecimiento de una población rural empobrecida amenazada por el desalojo fue uno de los factores principales

que alimentó un crecimiento sin precedentes de la pobreza y la pauperización, y llevó a la puesta en vigor de las Leyes de Pobres.

Si bien las autoridades británicas veían en las colonias ultramarinas como Australia y Canadá una válvula de seguridad para lo que —de manera típicamente malthusiana— consideraban un «excedente de población», en el caso del Canadá la emigración asistida fue primordialmente resultado de iniciativas privadas que se desarrollaron dentro del marco de las Leyes de Pobres.

Las parroquias locales, por ejemplo, veían en la emigración de sus pobres y desposeídos una forma de aliviar su carga financiera. De manera similar, los terratenientes buscaban ayuda del gobierno para enviar a ultramar a sus arrendatarios «excedentes», a medida que cercaban sus tierras y las convertían al pastoreo: el Canadá y los programas de auspicio imperial les dieron la posibilidad de reorientar sus actividades productivas y al mismo tiempo librarse de un campesinado potencialmente hostil. Similares iniciativas, aunque no tan frecuentes, emprendían las sociedades filantrópicas, para las cuales establecer britanos necesitados en tierra virgen canadiense no sólo respondía a un impulso humanitario, sino además constituía una acción en pro de la expansión imperial [C. Erickson; B. Elliott, 1999, Bumsted].

Aunque las iniciativas de este tipo se originaban en toda Gran Bretaña, desde Irlanda se produjo la mayor cantidad de emigración asistida. Incluso antes de que la hambruna de la papa generara un éxodo sin precedentes de irlandeses a Norteamérica, Irlanda ya era la región más vulnerable al efecto combinado del rápido crecimiento demográfico y las transformaciones generalizadas en la tenencia de la tierra. No es sorprendente que aproximadamente los dos tercios de la emigración total irlandesa al Canadá (incluidos los flujos del siglo XX) se produjeran antes de 1860, cuando la dislocación rural fue más aguda y generalizada [Elliott 1999].

La migración asistida acarreaba también una serie de servicios a los recién llegados por parte de agentes coloniales de inmigración en los principales puertos de arribo: desde proporcionarles de alimento y refugio hasta ayudarlos a ubicar a sus amigos, y a menudo dirigirlos también a aquellos distritos donde con mayor probabilidad encontrarán tierras o empleo [MacDonald]. Por ejemplo, importantes contingentes de inmigrantes —en especial irlandeses solteros— fueron remitidos a los obradores de la floreciente construcción de canales; otros contingentes importantes fueron absorbidos por el sector maderero, también en rápida expansión [Elliott, 1999; Wilson].

Por importante que fuera la migración asistida para canalizar las poblaciones británicas hacia el Canadá, la mayoría de los britanos que migraron a Canadá lo hicieron de manera independiente, pagando su propio pasaje, y procurando establecerse como agricultores propietarios.

Algunos enclaves de escoceses establecidos en Nueva Escocia a principios del siglo XIX sirvieron de cabezas de playa para cadenas migratorias subsiguientes desde las tierras altas de Escocia. Conocemos mejor las cade-

nas migratorias reconstituídas por Bruce Elliott en docenas de parroquias de la región de Tipperary, en Irlanda [Elliott 1988]. Migrantes ingleses y escoceses fundaron en las poblaciones orientales de Quebec importantes comunidades agrícolas. Y algunos contingentes de irlandeses ingresaron en las economías urbanas de ciudades portuarias como Quebec y Montreal, donde en la década de 1830 representaban el 22 por ciento y el 12 por ciento de la población, respectivamente [Bumsted; Elliott, 1999].

Pero la región canadiense que atrajo, por una gran diferencia, los mayores contingentes de inmigrantes británicos fue Ontario. La gran disponibilidad de tierras de la corona y la calidad del suelo transformaron a esa colonia en una de las fronteras agrarias más importantes de Norteamérica.

La fortuna de Ontario pivotaba sobre su éxito en el desarrollo de una materia prima —el trigo— que se beneficiaba con los mercados continentales e imperiales, aportaba capital a la economía y hacía de la agricultura una empresa comercial tanto para los grandes agricultores de los viejos distritos como para los pioneros que empujaban la frontera hacia el norte. Hacia 1840 Ontario se había convertido en «el granero de dos continentes», y sus exportaciones de trigo habían crecido un 500 por ciento en esa década, y se duplicaron en la siguiente [McCallum; Jones]. Este *boom* agrícola prolongado proporcionó el impulso principal que convertía a los campesinos británicos en pioneros, empujándolos hacia los bosques, donde desmontaban, establecían granjas productivas y construían las conexiones viales necesarias para llegar a los centros mercantiles.

No es sorprendente que entre 1824 y 1851 la inmigración representara más de la mitad de la tasa de crecimiento de la población de Ontario [McCallum]. Fue un proceso que se prolongó hasta la década de 1850. Cuando la frontera agrícola finalmente se detuvo en los bordes del imponente y ominoso «escudo canadiense», la tierra se volvió escasa y sobrevaluada y se desencadenó un proceso de falta de tierras en toda la colonia. A partir de entonces, las tasas de inmigración a Canadá mostraron una tendencia declinante, y sólo revivirían después de la Confederación.

En 1871, la población del recientemente constituido Dominio del Canadá encarnaba, tanto en tamaño como en composición etnocultural, el impacto del medio siglo de inmigración precedente.

En ese año, los censistas contaron 594.000 personas que habían nacido fuera de Canadá, cifra que equivalía al 16 por ciento de la población del Dominio. La gran mayoría —84 por ciento— habían nacido en Gran Bretaña, y apenas un 5 por ciento venía de Europa continental. Otra minoría pequeña pero significativa (11 por ciento) había llegado a Canadá desde los Estados Unidos.

Podríamos ver a estos residentes extranjeros de 1871 como la punta de un iceberg demográfico construido por suma de varias generaciones de inmigrantes y su incremento natural subsiguiente en Canadá. De hecho, si clasificamos la población del Dominio en 1871 en términos de su compo-

ción etnocultural, prácticamente dos de cada tres individuos eran de origen británico. De ellos, el contingente mayor estaba formado por los canadienses de origen irlandés (40,2 %), seguidos por aquellos de origen inglés (33,5 %) y escocés (26,0 %) [Urquhart and Buckley, Series A 75-113].

En cuanto a la población francófona del Dominio, había experimentado un crecimiento progresivo, a veces agudo, trepando de unos 200.000 en 1800 a 1.082.900 en 1871. Pero esta expansión se debió casi exclusivamente al crecimiento vegetativo, y sólo una fracción era producto de la inmigración desde Francia o Bélgica.

Los dos «grupos fundadores» que constituyeron la nueva nación-estado canadiense se encontraban pues en una relación muy asimétrica, tanto por el abrumador peso demográfico de la población anglófona, como por su configuración territorial, ya que la población francófona estaba concentrada sobre todo en lo que se convirtió en «la provincia de Quebec».

La cuestión que se debate a menudo en la historiografía canadiense en cuanto a por qué el NAB, y más tarde el dominio, fracasaron en atraer poblaciones francófonas significativas —ya fuera de Francia o de otras procedencias— es una típica pregunta anacrónica, disparada más por el «paradigma de las dos naciones» que ha dominado las ciencias sociales en el siglo XX [J. Porter] que por una lectura realista del mundo del Atlántico Norte en el siglo XIX.

No es sólo que los francófonos y otros europeos estaban excluidos del marco imperial que canalizó a los súbditos británicos al Canadá, sino además que Quebec —la región que habría podido atraer a inmigrantes francófonos— estaba muy lejos de encarnar las características de una frontera agraria que encontramos en Ontario o en el Oeste Americano. Durante la primera mitad del siglo XIX, gran parte de la población rural francófona del Quebec estaba «cercada» dentro de señoríos, afectados de manera creciente por el agotamiento del suelo, altas tasas de fertilidad y crisis agrícolas. Sólo con la abolición del sistema señorial en la década de 1850 produjo Quebec su propia «frontera». Pero, como lo muestra una literatura abundante, era una «frontera de pobres», que llevó a miles de quebequeses sin tierra hacia una tierra boscosa fría e inhóspita, y que sólo prometía, en el mejor de los casos, una vida de subsistencia, muy a menudo bajo liderazgo clerical y presión moral. Desdeñada incluso por la mayoría de los campesinos de Quebec que se mostraron más dispuestos a orientarse hacia las oportunidades de empleo en las propiedades de Nueva Inglaterra, la frontera de Quebec difícilmente podía atraer a agricultores europeos, de países francófonos o de cualesquiera otros. Y rara vez lo hizo, tanto en el siglo XIX como en el XX [Ramírez, 1991].

II.- La inmigración y el Dominio en expansión

La creación de la nación-estado canadiense en 1867 abrió un nuevo capítulo en la historia de los flujos migratorios transatlánticos. Ahora las autoridades canadienses no sólo gozaban de la autonomía necesaria para elaborar políticas en este ámbito, sino que reconocían desde el vamos la importancia de la inmigración para el desarrollo futuro del país.

George Brown hablaba por la mayoría de los «padres fundadores» cuando afirmaba que «no hay problema social, económico o político que no pueda resolverse, a no ser por un gran flujo de inmigrantes. El crecimiento de nuestra población es la clave de una mayor productividad y de mayores exportaciones, y de una explotación más eficaz de los recursos de nuestro país» [en R. Whitaker, p. 2].

El impacto de este proceso de «construcción de la nación», sin embargo, sólo comenzó a hacerse sentir cuando el gobierno canadiense emprendió un programa masivo de expansión económica conocido como «la política nacional». Siendo un programa estructurado en torno a la protección de la industria doméstica y al desarrollo de las provincias occidentales, implicaba vincular la vasta región que se extendía del Escudo Canadiense al Pacífico con una red ferroviaria que atrajera las inversiones de capital, los colonos y los trabajadores que se necesitaban para explotar su inmensa riqueza en recursos naturales.

Los resultados no tardaron en llegar. Así como a principios de la década de 1890 el gobierno estadounidense declaró el fin de la «frontera americana», el oeste canadiense emergía como la nueva frontera norteamericana, y en los años siguientes se convirtió en uno de los polos de desarrollo más importantes de la economía global; los agricultores estadounidenses lo advirtieron rápidamente y comenzaron a volcarse a la región en gran número, en busca de las mejores tierras disponibles.

Pero la centralidad para la economía de otros recursos naturales como los minerales y la madera hicieron del oeste canadiense también una «frontera industrial», con consecuencias decisivas para el flujo de población y mano de obra [Norris and Oworm; Brown and Cook].

Tan poderoso fue el impulso económico y tan veloces las transformaciones resultantes, que Canadá tuvo que recurrir masivamente a la inmigración. Se necesitaban inmigrantes para poblar las vastas tierras vacantes en las praderas y transformarlas en unidades productivas; se necesitaban en los nuevos distritos mineros y en los campamentos madereros, en las líneas férreas y en la construcción de infraestructuras urbanas; como mano de obra calificada y no calificada, se los requería también en fábricas y manufacturas que se extendían radialmente desde el Canadá central hacia el este, el oeste, y cada vez más hacia el norte. En vísperas de la Gran Guerra Canadá ocupaba una sólida posición en los circuitos internacionales de los mercados de trabajo, y registraba tasas de inmigración (relación entre población nativa y

población nacida en el extranjero) que superaban incluso las de los Estados Unidos.

Es indudable que la mano de obra inmigrante resultó crucial en la duplicación del millaje de líneas férreas, la triplicación de la producción minera y el asombroso crecimiento de la producción de trigo y madera. En 1911, por ejemplo, el 57 por ciento de los trabajadores de la industria minera eran inmigrantes, y en las minas de las provincias occidentales como British Columbia y Alberta (las regiones mineras de más rápido desarrollo), su proporción era de 84 y 88 por ciento, respectivamente. Además, los agricultores americanos de los estados del noroeste se vieron atraídos en proporciones tales a lo que se dio en llamar «el último mejor oeste», que hacia 1910 constituían el mayor grupo inmigratorio en las provincias de Saskatchewan y Alberta [Avery, 1995; Troper].

Cuando Canadá apeló a la provisión de población y mano de obra extranjeras, las islas británicas eran las primeras de la lista. Como en las décadas anteriores, las redes migratorias que vinculaban a miles de condados y pueblos con localidades canadienses actuaron como vectores de traslados de población. Pero más que entonces se recurrió a campañas especiales de reclutamiento y programas de auspicio diseñados para atraer a un espectro más amplio de la población británica. El resultado fue un cambio de proporciones históricas en el flujo de británicos a Norteamérica durante la primera década del siglo XX. La cantidad de emigrantes británicos a Canadá dio un salto espectacular y alcanzó niveles comparables a los que absorbían los Estados Unidos. Lo que es más significativo, en la década siguiente Canadá superó a su vecina sureña como destino favorito. El componente mayor, por una gran diferencia, eran los flujos provenientes de Inglaterra; pero la emigración de Escocia era igualmente significativa: por ejemplo, entre 1900 y 1918, la cantidad de escoceses que emigró al Canadá fue apenas inferior a las cifras que habían llegado durante todo el siglo anterior. Un cambio significativo en este nuevo flujo de migración británica a Canadá fue la caída pronunciada del componente irlandés del movimiento. De casi millón y medio de inmigrantes de las islas británicas que llegó a Canadá entre 1901 y 1914, sólo el seis por ciento provenía de Irlanda [D. Baines; C. Erickson; Elliott, 1999; Bumsted].

Varios factores convergieron para hacer de Canadá el destino principal de emigración de ingleses y escoceses. Algunos se relacionan con la expansión agrícola e industrial sin precedentes que ya hemos mencionado. Nunca subrayaremos bastante el hecho de que las necesidades de fuerza laboral del dominio alcanzaban a todos los sectores de la economía, y desde el punto de vista estrictamente ocupacional, Gran Bretaña era uno de los pocos países industriales que podía satisfacer esas necesidades. Lo que es más importante, la afinidad cultural y la lealtad al imperio favorecían la disposición a recurrir a Gran Bretaña como fuente preferida, consideración ésta recalcada constantemente por la opinión pública anglo-canadiense. Es cierto

también que muchos britanos —desde agricultores a trabajadores altamente calificados— advirtieron las ventajas de migrar dentro de programas públicos o privados que no sólo facilitaban su viaje, sino también aseguraban empleo al llegar [Reynolds; Avery y Ramírez].

Del lado británico, tanto el gobierno como un abanico de organizaciones caritativas alentaron la emigración al Canadá y a los otros dominios, y dieron pasos concretos para auspiciar los desplazamientos de decenas de miles de hombres, mujeres y niños. El incremento en las filas de los pobres urbanos y los problemas sociales que engendró fueron la motivación principal. La emigración ayudaría a aliviar esos problemas, y el saludable entorno canadiense transformaría a los pobres urbanos desnutridos y enfermos en «ladrillos para la construcción del imperio» [J. Parr]. En el terreno del bienestar de los niños exclusivamente, operaban no menos de sesenta agencias auspiciando las migraciones de decenas de miles de niños en lo que constituyó un episodio único en la historia de la migración y colocándolos en hogares canadienses con arreglos de distinto tipo (como aprendices, ayudantes agrícolas o ayuda doméstica). Las asociaciones que actuaban en el terreno del bienestar femenino veían en la emigración también un medio para rescatar a mujeres muy presionadas de los peligros que la vida urbana representaba para la salud y la moral. La más importante de estas instituciones, la *British Women's Emigration Association*, se dirigía especialmente a las mujeres sin empleo. Trabajando codo a codo con sus asociadas canadienses —los concejos de mujeres locales y la YWCA (Asociación Cristiana Femenina) y los empleadores canadienses— pudo colocar a miles de mujeres británicas, y se convirtió en uno de los principales reclutadores de empleadas domésticas. Aquí también prevalecían las consideraciones imperiales, ya que una de las preocupaciones principales de la Asociación era ayudar a reducir el excedente de mujeres en Gran Bretaña enviándolas a áreas del dominio conocidas por su excedente de varones solteros [Barber].

El problema de la pobreza urbana llevó al gobierno británico a sancionar en 1905 la Ley de Trabajadores Desempleados, que proporcionaba, entre otras cosas, asistencia financiera para la migración de adultos comprendidos en las condiciones de la ley y las personas a su cargo a dominios del Imperio. Las Conferencias del Imperio que se realizaron en 1907 y 1911 subrayaron la importancia de la emigración y la colonización para la consolidación del Imperio. Hombres, mujeres y niños británicos —empujados por la penuria económica o motivados por ambición— encontrarían en las tierras vírgenes de los dominios y en las ciudades en rápido crecimiento un suelo fértil donde concretar sus metas personales de vida y a la vez contribuir al fortalecimiento del Imperio. Lejos de constituir una inmigración común y corriente, su traslado ultramarino sería «un imperialismo de paz» [Roberts].

Es difícil —si no imposible— medir el impacto del discurso imperial en este incremento espectacular de la emigración de Gran Bretaña al Canadá.

El hecho concreto es que, como ideología de construcción de un imperio, se concretó en muchos planes asistidos y programas de reclutamiento que contaron con apoyo de uno y otro lado del Atlántico hasta la década de 1920. Y su éxito en la reorientación del flujo de emigración es indiscutible. En la última década del siglo XIX, los Dominios habían recibido apenas el 28 por ciento de la emigración total de las islas británicas; pero desde 1901 a 1912 esa participación saltó al 63 por ciento, y a 78 por ciento al año siguiente. Entre los países de destino, Canadá fue el beneficiario principal [Carrothers].

Nuevamente aquí no deberíamos asociar el éxito de Canadá para atraer semejante volumen de emigrantes británicos exclusivamente con los programas de asistencia a la migración. Según algunas estimaciones, la mayoría de los britanos emigró a Canadá de manera independiente, y basó su decisión en su propia evaluación de las oportunidades que ofrecía Canadá. Las intensas campañas de promoción realizadas en Gran Bretaña por intereses públicos y privados de Canadá pueden haber tenido algún impacto, sin duda, pero también lo tuvieron las redes migratorias informales que se habían desarrollado a través del Atlántico en el transcurso de los años [McCormack].

En contraste con la época anterior a la Confederación, en la que había predominado la emigración rural cuyo objetivo principal había sido acceder a la propiedad de tierras cultivables, la mayoría de los britanos provenía de regiones y distritos urbanos, y buscaba empleo en el amplio espectro ocupacional del sector industrial canadiense en expansión, desde trabajo manual no calificado y calificado hasta sectores administrativos y gerenciales. Incluso entre el gran número de britanos reclutados como trabajadores agrícolas estacionales había una gran tendencia a desplazarse hacia las ciudades, e incorporarse finalmente a los trabajadores urbanos [Avery; Reynolds]. En 1921 el censo federal captó en parte los patrones de asentamiento de los inmigrantes británicos recientes, y los clasificó en 65 por ciento urbanos y 35 por ciento rurales.

Pero a pesar de estos promisorios y esenciales aportes británicos al desarrollo demográfico, económico y cultural del Dominio, Canadá se vio forzada a recurrir a otros países y regiones para satisfacer sus necesidades crecientes de mano de obra y población.

Ni bien fue posible acceder por ferrocarril a las praderas, las autoridades canadienses emprendieron una serie de programas para atraer a grupos étnicos europeos y comunidades religiosas que consideraban aptas para adaptarse a las duras condiciones ambientales de esas regiones. El asentamiento asistido de agricultores islandeses y de comunidades Doukhobors y menonitas fue exitoso a pesar de su número relativamente reducido [MacDonald].

Más importante aún fue la reorganización de la División de Inmigración en 1895 y el liderazgo agresivo del ministro de Inmigración, Clifford Sifton, con la realización de intensas campañas gubernamentales de reclutamiento

en Europa continental y en innumerables distritos rurales de Austria-Hungría y Rusia. Estas campañas incluían grandes programas de traslado posibilitados en gran medida por la participación directa de la compañía ferroviaria *Canadian Pacific Railway* —propietaria de enormes extensiones de tierras en la pradera—. La mayoría de las poblaciones rurales en la mira del gobierno canadiense no podían compararse con la experiencia y el equipamiento de los agricultores estadounidenses que habían comenzado a volcarse hacia las praderas. Pero podían cumplir el doble papel de «colono» y «jornalero», complementando los medios de subsistencia que obtenían de la tierra con trabajo estacional en minas, aserraderos y construcción de ferrocarriles [Eagle; Whitaker; Avery].

En otros casos —el más notable, Italia— el reclutamiento era organizado por agentes privados a quienes recurrían los empleadores canadienses hambrientos de mano de obra. El *Canadian Pacific Railway*, por ejemplo, dependía en gran medida de los «padroni» italo-canadienses que podían recurrir a los reservorios de población de innumerables aldeas de montaña italianas y proporcionar así mano de obra fresca al comienzo de cada temporada de construcción [R. Harney, 1979; Ramírez, 1991].

En vísperas de la Gran Guerra, la presencia de europeos no británicos era ya visible no sólo en las regiones agrícolas y mineras del oeste; incluso lo era más en el Canadá urbano. La mayoría de las grandes ciudades del dominio —desde Montreal a Vancouver— tenían su propia variedad de barrios étnicos con sus parroquias o sinagogas, sus asociaciones y sus redes de negocios y servicios. Su visibilidad se acentuaba por el funcionamiento de la economía urbana, que generaba «mercados laborales segmentados» con concentraciones étnicas en sectores ocupacionales específicos. Los europeos del sur y del este, que provenían en su mayoría de economías rurales, tendían a concentrarse en actividades no calificadas, en sectores como la obra pública, la manufactura y el transporte. Pero la economía urbana facilitaba también la emergencia de formas de empresa étnica. Los italianos, por ejemplo, encontraron una oportunidad importante en el negocio de frutas y verduras en grandes ciudades como Toronto y Montreal, y los inmigrantes judíos se convirtieron rápidamente en los empresarios dominantes en la industria de la vestimenta en Winnipeg, Toronto y Montreal. Lo que no es menos importante, los barrios étnicos, basados muchas veces en redes sociales ligadas por vínculos de parentesco y paisanaje, se convirtieron en un recurso colectivo que contribuía a alentar la llegada de nuevos inmigrantes y a facilitar su asentamiento en las ciudades canadienses [J. Burnet and H. Palmer].

Los años de guerra redujeron significativamente los flujos de inmigración a Canadá. Pero a partir de 1919 el movimiento se reanudó plenamente, y a pesar de algunas fluctuaciones anuales y mucha controversia pública, un millón y medio de nuevos inmigrantes llegaron a Canadá hasta que la depresión virtualmente detuvo el movimiento.

A diferencia de los Estados Unidos, donde la fuerza del movimiento aislacionista y nacionalista condujo al establecimiento de severas cuotas restrictivas, Canadá desplegó una política activa —aunque controversial— de reclutamiento con el objetivo específico de suplir carencias crónicas en los mercados de trabajo agrícolas.

Cuando la Gran Depresión puso fin a los flujos de inmigración a Canadá, la composición etnocultural del país —tanto regionalmente como en el conjunto nacional— reflejaba con elocuencia las opciones elegidas por sucesivas generaciones de responsables de la política migratoria para conciliar las necesidades económicas con las preocupaciones culturales, respetando al mismo tiempo las obligaciones internacionales derivadas del «status de dominio» del Canadá.

El censo federal de 1931 reveló el alcance del cambio histórico producido en las fuentes de población inmigrante en las tres décadas precedentes. En ese año los 2,3 millones de nacidos en el extranjero representaban el 22 por ciento de la población del dominio.

Como puede verse en la Tabla 1, los nacidos en Gran Bretaña constituían aún el contingente más numeroso de inmigrantes, pero su proporción se había reducido al 51 por ciento (de un 60 por ciento en 1901), mientras los inmigrantes de Europa continental eran casi un tercio de los nacidos en el extranjero.

Mediante disposiciones legales Canadá había establecido los criterios básicos de selección de inmigrantes en cuanto a sus cualidades físicas, mentales y morales. Es interesante notar cómo desde la primera ley de inmigración (1869) a la segunda (1906) y a la Ley de Inmigración de 1910, los criterios de admisión se desplazaron de un carácter vago y general (prohibir la entrada de criminales y otras «clases viciosas») a elaborar definiciones de «indeseables» y agregar procedimientos legales como la deportación, así como formalizar el principio de exclusión racial. En efecto, la sección 38 de la ley de 1910 prohibía el ingreso de «inmigrantes que pertenezcan a cualquier raza que se considere no apta para el clima o los requerimientos de Canadá», insertando así en la política migratoria del Canadá un criterio racista que seguiría en vigor hasta la década de 1960. Es necesario destacar que ya en la década de 1880, cuando el Canadá del Pacífico inició su recorrido irreversible hacia la colonización y el desarrollo, las autoridades federales habían encarado el inmediato peligro racial que planteaba la creciente presencia de inmigrantes chinos en la Columbia Británica. La Ley de Inmigración China, sancionada en 1885 en parte como respuesta a una violenta agitación xenófoba y a amenazas de secesión en toda la provincia, cerró la puerta a lo que había sido una fuente lógica de reclutamiento para los empleadores del Canadá occidental, muy necesitados de mano de obra. En esta ocasión tuvo lugar una de las primeras afirmaciones raciales de lo que la nueva nación-estado no debía ser, expresada con toda claridad por el Primer Ministro Sir John A. Macdonald, al decir al Parlamento que él era

TABLA 1

Canadá. Población nacida en el extranjero, 1901 and 1931, por país y área de nacimiento (en miles)

	1901		1931	
	n	%	n	%
Inglaterra y Gales	204		746	
Escocia	84		280	
Irlanda	102		108	
Otros británicos	32		51	
Total británicos	422	60	1.185	51
Europa occidental	65		258	
Europa central	61		451	
Otros europeos			5	
Total europeos no británicos	126	18	714	31
Estados Unidos	127	18	344	15
Asia	23	4	61	3
Otros países	1		3	
Total nacidos en el extranjero	699	100	2.307	100
Extranjeros como % de la población total del dominio		13		22

Fuente: Adaptado de M. C. URQUHART y K. A. H. BUCKLEY, (eds), *Historical Statistics of Canada*, Series A170-199, p. 20.

«suficientemente fisiologista como para creer que las dos razas no pueden combinarse y que ninguna raza intermedia puede resultar de la mezcla de mongoles con arios». Este principio racista, sin embargo, no impidió a Macdonald distinguir entre esas diferencias raciales inconciliables y las cualidades intrínsecas de los inmigrantes como unidades laborales; expresó así una actitud que se aplicaría posteriormente —aunque con menos éxito— a inmigrantes de Europa meridional y central. En una afirmación que podría considerarse una definición temprana del *gastarbeiter*, Macdonald definió al típico inmigrante chino como «un residente temporario en una tierra extraña... no tiene intereses comunes con nosotros... nos da su trabajo y se le paga por ello, y es valioso, como una trilladora o cualquier otra herramienta agrícola que podemos alquilar a los Estados Unidos y devolver a su propietario» (ambas declaraciones de Macdonald citadas en Avery, 48). Pero hasta la presencia temporaria en suelo canadiense resultaría más allá del nivel de tolerancia racial [J. Munro].

Más complejas resultaron las maniobras políticas y de relaciones públicas para aplicar criterios racistas similares a los inmigrantes japoneses. De manera similar a lo que sucedió con la población china en las décadas de 1870 y 1880, los japoneses residentes de British Columbia devinieron de manera creciente el blanco de un movimiento nacionalista liderado por los sindicatos locales y apoyado por la legislatura provincial. Pero a diferencia de los chinos, su residencia en el dominio estaba protegida por dos acuerdos imperiales sucesivos en materia de comercio y navegación (1894 y 1902) que aseguraban, entre otras cosas, que los súbditos de cada una de las potencias gozarían de «libertad plena para entrar, viajar o residir en cualquier parte de los dominios y posesiones de la otra parte». Aun cuando la clase política federal compartiera el profundo sentimiento anti oriental, la situación impedía la aplicación de estatutos de exclusión que habrían amenazado tanto el espíritu como la praxis de esos acuerdos. En consecuencia, la historia de la exclusión de los japoneses de Canadá es una historia de presiones diplomáticas formales e informales, de «órdenes en concejo» y de «acuerdos de caballeros» entre Ottawa, Tokyo y Westminster, que tenían por objetivo preservar la alianza anglo-japonesa y mantener bajo control al movimiento por un «Canadá Blanco» [Ward].

Se requeriría un estudio más extenso y específico para analizar la variedad de modos en que el sentimiento nacionalista y la opinión pública codificaron los atributos de los inmigrantes de Europa meridional y centro-oriental para sancionar sus grados de deseabilidad como trabajadores temporarios o como futuros súbditos de Canadá. Baste decir que mientras los eugenistas y los fotógrafos del gobierno llevaban a cabo su labor de clasificación física y mental, los hacedores de la política de inmigración se aseguraban de que ninguno de esos grupos nacionales —tan esenciales para las necesidades del mercado de trabajo canadiense— fuera individualizado y nombrado en los estatutos.

En este específico terreno de combate canadiense conocido como «las eras Macdonald y Laurier», en que las prioridades económicas chocaban constantemente con las aspiraciones culturales y con la búsqueda de una clara identidad nacional dentro del imperio y dentro de Norteamérica, el enfoque que Canadá adoptó en materia de inmigración puede describirse con una expresión que los científicos sociales usaron posteriormente, «administración de crisis». Los sucesivos gobiernos que ejercieron el poder, a la vez que sancionaban formalmente los principios orientados a la preservación del carácter anglosajón del país, contrataban, para realizar una parte importante de los esfuerzos de reclutamiento, a corporaciones y grupos de empleadores para quienes contaban más los costos de mano de obra que los atributos étnicos. Se les dio libertad para recurrir a fuentes de mano de obra extranjera y organizar su traslado y su ingreso en la economía canadiense, según sus propios criterios geopolíticos y culturales; se dejó a los políticos debatir sobre la corrección de su accionar y enfrentar las animosidades públicas. Casi tres millones de europeos —con una proporción creciente de aquellos que cargaban con el peso de ser considerados indeseables— entraron a Canadá entre 1897 y 1914. No es sorprendente entonces que la inmigración se convirtiera en la principal cuestión política de la época, trenzando a partidos políticos, sindicatos, grupos de empresarios y asociaciones cívicas en una cinchada o —para los propósitos de este artículo— en un choque entre racionalidades a los que sólo acontecimientos internacionales dramáticos, como las dos guerras mundiales y la gran depresión, podían poner un temporario fin.

Al mismo tiempo, ni la clase política ni las burocracias federales o provinciales estaban preparadas para enfrentar el drenaje constante de población y mano de obra canadiense hacia los Estados Unidos. De los análisis de datos censales de los Estados Unidos y Canadá se desprendería que en 1901 la cantidad de inmigrantes canadienses en los Estados Unidos casi duplicaba el número de extranjeros en el Dominio; no obstante algunas fluctuaciones anuales, esta tendencia se prolongó hasta fines de la década de 1920. [Y. Lavoie; L. Truesdell; B. Ramirez, 2001].

Sin embargo, el gobierno canadiense carecía en esa época de mecanismos administrativos para siquiera contar la cantidad de canadienses que emigraban por la frontera sur. Y aunque lo que algunos observadores llamaron el «éxodo» había ido en aumento por lo menos desde la década de 1830, sólo en la de 1920 la aparente contradicción de importar inmigrantes y perder nativos alcanzó dimensiones de un verdadero debate nacional. Los tímidos y generalmente fallidos programas de repatriación con que el gobierno federal y la provincia de Quebec habían tratado de atraer a los canadienses de regreso a su patria ofrecían poco o ningún consuelo a los crfticos. Y los economistas patrióticos tuvieron un argumento adicional para culpar a los inmigrantes por desplazar a los Canadienses y enviarlos «al exilio» [Ramírez, 2001].

III.- La inmigración y la economía global, 1946-1990

Después de la interrupción de flujos migratorios causada por la gran depresión y por la segunda guerra mundial, Canadá presenció la reanudación de un vigoroso movimiento inmigratorio que desde 1946 a fines de la década de 1960 aportó al país unos tres millones de nuevos inmigrantes. En algunos años pico, las admisiones superaron las doscientas mil personas.

Como en la época anterior de inmigración, las necesidades de fuerza de trabajo de corto y largo plazo fueron los factores decisivos que moldearon la política canadiense, y ocasionaron —como veremos— reajustes constantes en respuesta a la rápida transformación del mercado de trabajo y a un contexto internacional en constante evolución.

Al mismo tiempo, Canadá entró en una nueva fase de reclutamiento de inmigrantes, reafirmando su orientación eurocéntrica y sus criterios de exclusión racial. Así lo hizo en una declaración política por boca del Primer Ministro McKenzie King, en 1947, quien manifestó que «El pueblo de Canadá no desea hacer una alteración fundamental en el carácter de su población por medio de la inmigración masiva»; también lo expresó más formalmente a través de una nueva ley de inmigración, sancionada en 1952 con el propósito de reformar procedimientos administrativos y actualizar las categorías de «indeseables» en concordancia con el clima de guerra fría de esos años.

TABLA 2
*País de residencia anterior de inmigrantes
de posguerra en Canadá, 1946-1970 (en miles)*

	N	%
Islas Británicas	955	27.9
Europa occidental	1.450	42.4
Europa central y oriental	269	8
Total Europa	2.674	78.3
Estados Unidos	312	9.1
Otros países del hemisferio occidental	121	3.5
Asia	138	4
África y Cercano Oriente	97	2.8
Otros	73	2.3

Fuente: Adaptado de *Immigration Statistics*, Department of Manpower and Immigration, p. 21, 1970.

Una vez más, Gran Bretaña y, en menor medida, los Estados Unidos, fueron los países a los que recurrió Canadá para atraer inmigrantes calificados y profesionales [Department of Labour, 1961]. El reclutamiento masivo de mano de obra no calificada fue más problemático, pues los principales países aportantes comenzaban a movilizarse en la reconstrucción económica de Europa occidental.

Se ha escrito mucho sobre el papel crucial que tuvo esa generación de mano de obra mayormente no calificada en la reconstrucción de las economías de posguerra en Europa occidental. Canadá también se dirigió a esos vastos reservorios de fuerza de trabajo, primero mediante el Bulk Labour Program (Programa masivo de mano de obra) diseñado para reclutar trabajadores de Italia, Grecia y Portugal sobre la base de acuerdos con los respectivos gobiernos [D. Avery]; y luego, de manera más permanente, a través del Programa de Patrocinio: se permitiría entrar en Canadá a inmigrantes potenciales en tanto tuvieran un pariente —que fuera ciudadano o residente legal— que aceptara servir de patrocinador y asumiera la responsabilidad por su asentamiento en el país. Entre 1946 y 1967 (cuando el programa fue recortado drásticamente) más de un tercio de los inmigrantes admitidos en Canadá lo hizo en calidad de patrocinados y provenía casi en su totalidad de Italia, Grecia y Portugal. Los italianos eran el grupo mayor, y representaban el 40 por ciento de todo el movimiento [Hawkins].

Para conjurar las críticas provenientes de distintos sectores, los responsables de la política canadiense hicieron grandes esfuerzos por explicar al público que el criterio supremo en la adopción de esta política habían sido las consideraciones humanitarias: conociendo los fuertes lazos familiares que caracterizan a las culturas rurales europeas, la inmigración, en lugar de romper lazos familiares y de parentesco —como suponía el conocimiento convencional— podría funcionar como mecanismo de reunificación de la familia en la sociedad receptora.

Dado el período relativamente corto durante el cual esta política estuvo en plena vigencia, y considerando el gran volumen de población que movió a través del Atlántico, el movimiento de patrocinio tuvo repercusiones significativas en la configuración socio económica del Canadá urbano. A la vez que constituyó el vehículo principal de satisfacción de las necesidades de mano de obra no calificada de corto plazo, facilitó enormemente la integración de los recién llegados en la economía con un mínimo costo social; pues buena parte de los costos de acceso al mercado de trabajo recaían directamente sobre la familia o el hogar que los recibía. Además, era responsabilidad de los inmigrantes aprender uno de los dos idiomas oficiales si querían aprovechar las oportunidades laborales que se les ofrecían; era su responsabilidad encontrar maneras de mejorar su capacitación; era su problema cuidarse en caso de accidentes de trabajo o desempleo. Claramente, las consideraciones humanitarias que mencionamos más arriba daban sus frutos, pues la familia/el hogar del inmigrante funcionaba como unidad de servicio y reproducción, y

como amortiguador de impacto tanto para el trabajador inmigrante como para la economía.

A fines de la década de 1950, sin embargo, este proceso de construcción rápida del mercado de trabajo comenzaba a verse perturbado por nuevos desarrollos económicos y políticos. El país sufrió una recesión de tres años, cuyo resultado más conspicuo fue un incremento dramático del desempleo, que por primera vez desde la década de 1930 superó el diez por ciento. Para una sociedad en la que el desarrollo económico era sinónimo de prosperidad y pleno empleo, la aparición repentina del espectro del desempleo masivo fue una sorpresa perturbadora. En este contexto debemos ver los cambios en las ideas y las políticas sucesivas acerca del mercado de trabajo [sucesivas], que llevaron al «Artículo blanco» sobre la inmigración en 1966 y a las disposiciones de inmigración de 1967.

El regreso al poder del gobierno liberal en 1964 se produjo precisamente cuando la economía había comenzado una nueva fase de expansión, que resultaría ser la más prolongada en tiempos de paz en la historia de los ciclos de negocios canadienses. El nuevo gobierno liberal se mostró más dispuesto que el anterior a dar pasos audaces para cambiar el rumbo y racionalizar las políticas económicas y sociales en armonía con los cambios estructurales que se producían en el aparato industrial del país. La consideración de los recursos humanos y las políticas de inmigración estaban ubicadas muy altas en la lista de prioridades. Por una parte, se consideraba que la coexistencia del desempleo y la prosperidad eran consecuencia de la pobre administración doméstica e internacional de los recursos de capital humano. Además, nuevas presiones actuaban sobre la economía canadiense, como el ingreso masivo de los jóvenes *baby-boomers* en la población activa, y el crecimiento en importancia de los sectores de servicios [Hawkins; Labelle].

En la visión keynesiana de un crecimiento planificado y equilibrado que promovían los nuevos tecnócratas liberales de la década de 1960, el mercado de trabajo canadiense era considerado cada vez menos como un subproducto de las fuerzas económicas y cada vez más como un terreno central para la intervención gubernamental directa. La conclusión más inmediata a que se llegó en ese clima de reorientación fue que se habían logrado las condiciones para asegurar una provisión adecuada de mano de obra no calificada a partir de fuentes domésticas. Una consideración importante detrás de esta evaluación era el lugar de las mujeres inmigrantes en la economía. A mediados de la década de 1960 resultaba evidente que las mujeres inmigrantes de la posguerra no sólo habían contribuido a cumplir la meta de la reunificación y cohesión familiar: constituían también un sector esencial de la fuerza de trabajo. Sectores industriales enteros, como el de la vestimenta o el montaje liviano, y una variedad de servicios, se apoyaban en su alto nivel de movilidad laboral y en sus salarios y condiciones de trabajo por debajo del promedio.

La nueva orientación se corporizó en el *White Paper on Immigration* (Artículo Blanco sobre la Inmigración) de 1966, cuyo resultado fue un nuevo

conjunto de disposiciones que entraron en vigor a principios de 1967. Nunca antes los responsables de la política canadiense habían realizado un esfuerzo tan concertado y «científico» para vincular a la inmigración con las necesidades de un mercado de trabajo en constante evolución.

La función de coordinar los requerimientos de recursos humanos con el reclutamiento de mano de obra inmigrante fue asignada a un departamento federal de creación reciente: el Departamento de Recursos Humanos e Inmigración. Al mismo tiempo el gobierno lanzó un plan nacional de expansión de centros de capacitación de adultos y escuelas politécnicas. Quizás lo más importante, el gobierno puso en acción el principio de universalidad de la inmigración (admisión sin tener en cuenta nacionalidad, raza, color o credo de los inmigrantes), que, aunque había sido sancionado en 1962, no había pasado de ser apenas un gesto simbólico. Para un país que había participado en la primera línea del movimiento de refugiados y que se proponía tomar en serio el desafío humanitario internacional, la actitud de exclusivismo racial se hacía moralmente insostenible, más aún dado que Canadá había instrumentado en 1960 su propia Declaración de Derechos.

El país había abandonado finalmente su tradicional visión del «Canadá blanco», y al hacerlo se reposicionaba entre los mercados de trabajo internacionales, con la esperanza de compensar la declinación de flujos de los países tradicionalmente preferidos. Como veremos, lo hizo ampliando las fuentes de provisión de trabajadores inmigrantes a la vez que elevaba la calidad de los nuevos flujos de fuerza de trabajo.

No es sorprendente que el efecto inmediato de las nuevas políticas fuera un recorte drástico en el programa de patrocinio. El temor de que contuviera «un potencial de crecimiento explosivo», el «dilema de que los trabajadores no calificados se convirtieran en un componente creciente del movimiento inmigrante» y «la comprobación de que está declinando la proporción de empleos que requieren poca capacitación o educación», fueron encarados mediante la restricción del programa exclusivamente a la familia más próxima, salvaguardándose así el principio de la reunificación familiar [*White Paper on Immigration*, p. 36]. Al mismo tiempo, para satisfacer las necesidades presentes y futuras de un tipo más calificado y «recalificable» de trabajadores inmigrantes, se creó una nueva categoría: el pariente postulado. Los criterios de selección y admisión de parientes postulados se basaban esencialmente en consideraciones del mercado de trabajo de largo plazo, y en parte en el tipo de condiciones de asentamiento de corto plazo que proporcionaban parientes en Canadá. En un sistema de evaluación con un máximo de 100 puntos, 70 correspondían a factores tales como educación y entrenamiento, demanda ocupacional, experiencia laboral, cualidades personales y edad. Los otros 30 se basaban en el tipo de asistencia para el asentamiento que proporcionaban los parientes. Este sistema de puntos se adoptó también para los procedimientos de admisión de la otra gran categoría de inmigrantes, los «independientes».

La nueva categoría de postulados era presentada a menudo por los teóricos del capital humano y los responsables de la política como una especie de compromiso entre quienes querían mantener intacto el sistema de patrocinio y quienes querían abolirlo completamente. El inmigrante postulado representaba, en efecto, una figura social muy importante en la evolución de la estrategia de inmigración y de mercado laboral: concretaba un cambio en la orientación —en lo que se refiere a fuentes inmigrantes de fuerza de trabajo—, de la mano de obra no calificada a la semicalificada. En el nuevo contexto de una economía en expansión y que se diversificaba rápidamente, parecía que este nueva clase de fuerza laboral sería esencial para inyectar gran dinamismo al mercado de trabajo dada su gran adaptabilidad al cambiante entorno económico y tecnológico, y gracias también a su dependencia material de los parientes que la acogían.

A medida que los funcionarios canadienses procesaban las decenas de miles de nuevas solicitudes, subdividiéndolas en cuatro nuevas categorías («patrocinados», «postulados», «independientes» y «refugiados»), todo parecía indicar que Canadá había alcanzado por fin el más alto grado de racionalidad en la armonización de la política migratoria con las preocupaciones económicas, demográficas y humanitarias, sobre la base de un procedimiento de selección que se creía aseguraba objetividad y justicia.

Pocos habrían adivinado que en pocos años ese sistema estaría cerca de colapsar ante fenómenos que desafiaban los criterios económicos planificados y los pronósticos; pocos pensaban que podrían haber expresado su preocupación en los términos en que lo hizo el periódico principal del Canadá cuando preguntó si «el mundo ha rodado cuesta abajo tan rápidamente en los nueve años transcurridos desde el *White Paper on Immigration Policy* de 1966» [*The Globe and Mail*, 6 de febrero de 1975].

Si bien el mundo no «rodó cuesta abajo», muchos historiadores concordarían en ver el fin de la década de 1960 y los comienzos de la siguiente como un período particularmente afectado por conflictos sociopolíticos, internos e internacionales. Las varias maneras en que el nuevo contexto impactó la inmigración en Canadá, forzando otro cambio de importancia en la política, requerirían un estudio aparte [Ramírez, 1980]. Dos desarrollos, sin embargo, sobresalen como las causas determinantes de la crisis del sistema de 1967. El primero tiene que ver con la dificultad de satisfacer las necesidades reales de trabajadores —especialmente en los sectores no calificados— con la fuerza de trabajo disponible estimada. El otro se refiere a la escalada repentina de inmigrantes de países y nacionalidades que anteriormente habían estado excluidos de Canadá por criterios racistas de admisión, que trataban de utilizar sus visas de «visitantes» para acceder al status de inmigrantes asentados. Ambos desarrollos contribuyeron —directa o indirectamente— a la explosión de un problema de inmigrantes ilegales, que a su vez dio el tono a otra evaluación importante de la política de inmigración.

La pronunciada reducción en el flujo legal de mano de obra no calificada, consecuencia de las medidas del *White Paper* de 1966, se había basado en la presunción de que la provisión interna bastaría para subvenir a las necesidades del momento y futuras de recursos humanos. Estas presunciones, sin embargo, se vieron pronto cuestionadas por la creciente rigidez que se observaba en el mercado de trabajo no calificado. Los temores iniciales de una saturación en ese sector laboral parecían haber dado paso repentinamente a la comprobación de que las fuentes de mano de obra no calificada, en realidad, resultaban inadecuadas para suplir las necesidades, aunque es probable que en muchos casos los trabajadores (nacionales o de origen inmigrante) no estuvieran dispuestos a aceptar las condiciones de trabajo y de salario que se ofrecían en esos sectores precarios de la economía. En esa época, lo que los observadores llamaron «crisis del mercado laboral» denotaba esencialmente una actitud de rechazo hacia los trabajos con remuneración baja, difundida en especial en ciertos sectores de la población joven, y acentuada por un acceso sin precedentes a diversas formas de remuneración social (seguro de desempleo, asignaciones sociales, subsidios diversos, trabajo comunitario, etcétera).

El resultado fue que se dio luz verde a los empleadores para reclutar mano de obra inmigrante bajo contrato, admitida mediante una visa de trabajo temporario, y cuyo perfil socio económico, así como su *status* legal se asemejaban a los de los «*gastarbeiter*» europeos [Wong]. Con el nombre de Programa de Autorización de Empleo, esta política entró en vigencia en enero de 1973, como un modo de «resolver las condiciones del mercado laboral... sin recurrir a la inmigración» [D. Kubat, p. 30]. Como veremos más abajo, en los años siguientes su número treparía, así como el número de aquellos que, después de haber cumplido su rol de fuerza de trabajo, no dejarían el país al expirar sus visas.

El otro desarrollo disruptivo, que algunos observadores llamaron «la ruta turística a la inmigración», había sido inducido en buena medida por una provisión de las disposiciones de inmigración de 1967 que permitía a los visitantes solicitar una visa de inmigrante residente desde dentro del Canadá y recurrir luego a un tribunal de apelación de la inmigración si su solicitud era rechazada. El aumento vertiginoso en el número de solicitudes estuvo a punto de paralizar la burocracia de apelaciones; no fue menor el número de quienes sortearon incluso ese procedimiento y se arriesgaron a una vida en la ilegalidad, alentados a menudo por la oferta de empleos en sectores de la economía que prosperaban sobre la base del trabajo ilegal.

Cuando las autoridades canadienses dieron algunos pasos para corregir la situación, una consideración central fue que el incremento del desempleo había vuelto más visible y embarazoso ante la opinión pública el problema de los inmigrantes ilegales. Acicateados por una controversia pública creciente, las autoridades optaron por una línea dura, con cacerías y deportaciones muy publicitadas. Fue un escenario muy propicio para la invención de chivos emi-

sarios supuestamente responsables por el problema del desempleo creciente]. Al mismo tiempo, alimentó tradicionales temores xenofóbicos de que los grandes males económicos y sociales del Canadá estuvieran relacionados de algún modo con la inmigración [V. Satzewich].

Nuevamente la inmigración estaba en el centro de un debate nacional cargado de contenido emocional cuyo resultado fue la publicación en 1975 de un Green Paper on Immigration (Artículo Verde sobre Inmigración) que debía servir como paso previo para la aprobación de una nueva ley de inmigración.

La Ley de Inmigración de 1976 (completada por las disposiciones de inmigración de 1978) constituye la reforma más radical en materia de inmigración emprendida por el Canadá. Desde un punto de vista burocrático-administrativo, la nueva ley puso fin a una colección de enmiendas y disposiciones montadas sobre la ley de 1952, y procuraba eliminar los baches responsables de la distorsión del sistema. Lo que es igualmente importante, por primera vez el legislador explicitó en términos claros el papel que la inmigración tendría en la satisfacción de las necesidades demográficas y económicas de Canadá, así como sus obligaciones humanitarias.

Quizás el aspecto más llamativo del nuevo sistema sean los mecanismos administrativos y políticos (podríamos agregar «mecanismos de control social») para asegurar que la inmigración responda a las necesidades coyunturales y regionales del país. Las revisiones anuales, por ejemplo, permiten a las autoridades inmigratorias determinar volúmenes de corto y mediano plazo de acuerdo con los pronósticos económicos, y las conferencias federales y provinciales posibilitan determinar las necesidades regionales específicas de trabajadores y de población.

De modo que, si bien la nueva clasificación de inmigrantes pretende reflejar preocupaciones demográficas, de mercado de trabajo y humanitarias, resulta muy significativo que no se haya descartado el sistema de puntaje a favor de criterios diseñados para inducir la movilidad geográfica de los inmigrantes. Los solicitantes que, por ejemplo, no reúnen los requisitos básicos de aceptación, pueden acceder a un *status* de ingreso a prueba si aceptan trabajar y vivir en un lugar designado durante un mínimo de seis meses. El criterio geográfico tiene vigencia más completa aún con una clase de nuevos inmigrantes que constituyó un componente mayor del flujo de las décadas de 1970 y 1980: los refugiados. Bajo el nuevo sistema, que posibilita el patrocinio de refugiados por asociaciones y grupos privados, la designación geográfica es la predominante.

Es muy importante destacar que lo que contribuyó a poner en acción estos nuevos criterios coyunturales y de movilidad es el hecho de que el gobierno desvinculara el reclutamiento de trabajadores temporarios contratados de las políticas migratorias, al confirmar el Programa de Autorización de Empleadores de 1973. El éxito de este programa para «resolver» problemas de planeamiento y gestión tradicionalmente asociados con el recluta-

miento de mano de obra inmigrante puede deducirse del crecimiento anual de su volumen, de 54.827 en 1978 a 141.424 en 1984. Además, entre 1982 y 1984 superaron de manera significativa la cifra de nuevos inmigrantes (comprendidas todas las clases) admitidos mediante el sistema normal de inmigración [Conseil consultative, 13].

Por medio de este programa las autoridades parecen haber hallado una respuesta a las grandes dinámicas disruptivas asociadas con el proceso tradicional de inmigración. Un estudio del Departamento de Recursos Humanos e Inmigración en el pico del programa de los trabajadores temporarios llegó a la conclusión de que Canadá tendría que admitir entre 50.000 y 60.000 inmigrantes por año (pertenecientes a las antiguas categorías de «independientes» y «nominados») para obtener entre 20.000 y 25.000 trabajadores que respondieran a las necesidades reales y urgentes del mercado de trabajo» [*Emploi et immigration* Canada, p. 205; la bastardilla es mía].

La funcionalidad del reclutamiento de migrantes temporarios *vis-à-vis* las necesidades de la economía canadiense asumió aquí su forma más pura. Ya fuera para resolver un caso de escasez cíclica de recursos humanos (trabajo agrícola) o de escasez sectorial (enfermeras, domésticas, etcétera), entraron migrantes con permisos de trabajo temporarios y salieron como fuerza de trabajo «pura». Su presencia en Canadá constituyó un recordatorio irónico de los comentarios de Sir John Macdonald —cien años antes— cuando comparaba a los migrantes chinos con trilladoras prestadas. Igualmente irónica —para un país que en la década de 1970 había sido pionero en el campo de las políticas multiculturales— fue su virtual exclusión de la sociedad civil canadiense [Harney, 1988; Ramírez and Taschereau].

Treinta años habían pasado desde el comienzo de la ola de inmigración pasiva de posguerra; treinta años que habían presenciado constantes ensayos y errores en el reclutamiento de población y mano de obra, y una transformación sin precedentes en la configuración social y cultural del país. Si Canadá no se había convertido en una «nación de inmigrantes» —como gustan llamar a su país nuestros vecinos meridionales— por cierto se había convertido en una sociedad en la que las nuevas realidades de inmigración, etnicidad y, en forma creciente, raza, constituían un examen histórico de madurez cívica nacional. Pues precisamente cuando el estado canadiense había encontrado en el multiculturalismo un proyecto de sociedad que valoraba la diversidad etnocultural de su población mayormente europea, grandes fuerzas internas e internacionales habían orientado a Canadá hacia América Central, las islas del Caribe, el continente asiático y de manera creciente, hacia África. A medida que el alcance económico de Canadá se iba globalizando, su reubicación dentro de los circuitos internacionales de población y trabajadores apuntaba al inicio de un nuevo capítulo en la historia económica y social del país.

TABLA 3*Inmigración a Canadá por categoría de admisión y distribución porcentual, 1951-1973 (en miles)*

Años	Total	patrocinados		postulados		independientes	
	n	n	%	n	%	n	%
1951-61	1646	600	36.4			1046	63.6
1962-67	844	317	37.6			527	62.4
1968-73	921	213	23.1	214	23.2	494	53.7

Fuente: Canada Manpower and Immigration, *Immigration and Population Statistics*, Vol. 3 (Ottawa 1974), p. 39.

TABLA 4*Inmigrantes destinados a la fuerza de trabajo por categoría de admisión* y como porcentaje de todos los inmigrantes en la categoría, 1951-1973, en miles*

Años	Total	patrocinados		postulados		independientes	
	n	n	%	n	%	n	%
1951-61*	876					322	74.7
1962-67	431	109	25.3			307	65.4
1968-73	469	43	9.2	119	25.4		

(*) La distribución de trabajadores por categorías no está disponible para los años anteriores a 1961.

Fuente: Canada Manpower and Immigration, *Immigration and Population Statistics*, Vol. 3 (Ottawa 1974), p. 72.

TABLA 5
*Porcentajes de trabajadores inmigrantes por niveles de
 calificación ocupacional*, 1966-1973*

Año	No calificado	Semicalificado	Calificado
1966	10.4	15.3	74.3
1967	10.9	19.8	69.3
1968	6.5	28.5	65
1969	7.1	27.7	65.2
1970	7.8	30.3	61.9
1971	8.8	33.1	58.2
1972	10.5	32.6	56.9
1973	12.5	36.6	50.9

(*) Clasificación determinada por el número de unidades asignadas a las calificaciones: «No calificado», menos de 3 puntos; «semicalificado», 3-4 puntos; «calificado»: 5-10 puntos.

Fuente: Canada Manpower and Immigration, *Immigration and Population Statistics*, Vol. 3 (Ottawa 1974), p. 73.

TABLA 6

*Inmigración por último país de residencia, agrupados por grandes áreas geográficas y años seleccionados
Todas las categorías de inmigrantes (en %)*

	1950-55	1956-61	1962-67	1968-73	1978	1982
Africa	0.4	1.0	2.2	3.3	4.9	3.7
Asia (incl. Medio Oriente)	2.8	2.7	7.2	16.8	27.8	34.3
Europa	88.0	84.8	73.5	49.9	34.9	36.0
Australasia	0.8	1.4	2.2	2.3	1.4	0.8
Norte y Centroamérica (excl. EE.UU)	0.1	1.0	2.8	8.4	10.7	8.5
Estados Unidos	6.3	7.7	10.4	15.2	11.5	7.7
Sudamérica	0.1	1.3	1.6	3.6	7.9	5.7
Otros	0.0	0.1	0.1	0.5	0.9	1.1

Fuente: Canada Manpower and Immigration, *The Immigration Program* (Ottawa, 1974), p. 93; Canada Manpower and Immigration, *Immigration Statistics, 1974-76; 1977-83.*

Referencias bibliográficas

- AVERY, Donald y Bruno RAMIREZ, «European Immigrant Workers in Canada: Ethnicity, Militancy and State Repression», en Dirk HOERDER, Horst ROESSLER y Inge BLANK, eds., *Roots of the Transplanted: Volume Two, Plebeian Culture, Class and Politics in the Life of Labor Migrants* (New York, 1994).
- AVERY, Donald H., *Reluctant Host: Canada's Response to Immigrant Workers, 1896-1994* (Toronto, 1995).
- BAINES, Dudley, *Migration in a Mature Economy* (Cambridge, 1985).
- BARBER, Marylin, *Les domestiques immigrantes au Canada* (Ottawa, 1991).
- BROWN, R. C. y R. COOK, *Canada, 1896-1921: A Nation Transformed* (Toronto, 1974).
- BUMSTED, J. M., «Scots», en Paul R. MAGOCSI, ed., *Encyclopedia of Canada's Peoples* (Toronto, 1999).
- BURNET, Jean y Howard PALMER, *'Coming Canadians': An Introduction to a History of Canada's Peoples* (Toronto, 1988).
- CARROTHERS, William, *Emigration from the British Isles* (London, 1929).
- COLE HARRIS, R. y John WARKENTIN, *Canada Before Confederation* (New York, 1974).
- COWAN, Helen I., *British Emigration to British North America, The First Hundred Years* (Toronto, 1961).
- DANYIS, Milda, *DP Lithuanian Immigration to Canada After the Second World War* (Toronto, 1986).
- Department of Labour (Canada), Economics and Research Branch, *The Migration of Professional Workers into and out of Canada* (Ottawa, 1961).
- DIRKS, Gerald, *Canada's Refugee Policy* (Montreal, 1977).
- EAGLE, John, *The Canadian Pacific Railway and the Development of Western Canada, 1896-1914* (Montreal, 1989).
- ELLIOTT, Bruce R., *Irish Migrants in the Canadas: A New Approach* (Montreal, 1988).
- ELLIOTT, Bruce R., «English», «Irish Catholics», «Irish Protestants», en Paul R. MAGOCSI, ed., *Encyclopedia of Canada's Peoples* (Toronto, 1999).
- Emploi et immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980s. Rapport Axworthy*, (Ottawa, 1981).
- ERICKSON, Charlotte, *Leaving England : Essays on British Emigration in the Nineteenth Century* (Ithaca, 1994).
- HARNEY, Robert F., «Montreal's King of Italian Labourers: A Case Study of Padronismo», *Labour/Le Travail*, 4, (1979), pp. 57-84.

- HARNEY, Robert F., «'So Great A Heritage as Ours': Immigration and the Survival of the Canadian Polity», *Daedalus*, vol. 117 (Fall, 1988).
- HAWKINS, Freda, *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern* (Kingston, 1988, 2nd ed.).
- JONES, L. R., *History of Agriculture in Ontario, 1613-1880* (Toronto, 1946).
- KUBAT, Daniel, *The Politics of Migration Policies* (New York, 1979).
- LABELLE, Micheline, «LA gestion fédérale de l'immigration internationale au Canada», en Y. BÉLANGER, ed., *L'ère des libéraux* (Montreal, 1988), pp. 313-342.
- LAVOIE, Yolande, *L'émigration des Canadiens aux États-Unis avant 1930. Mesure du Phénomène* (Montréal, 1972).
- LINTEAU, P.-A. et al., *Histoire du Québec Contemporain* (Montréal, 1979).
- LITTLE, John I., *Nationalism, Capitalism, and Colonization in Nineteenth-Century Quebec* (Montreal and Kingston, 1989).
- MacDONALD, Norman, *Canada: Immigration and Colonization, 1841-1903* (Toronto, 1966).
- MALPAS, Nicole, *Aux sources d'un réseau migratoire: Casacalenda-Montreal, 1861-1931*, (Thèse de doctorat, Université de Louvain, 1994).
- McCALLUM, John, *Unequal Beginnings. Agriculture and Economic Development in Quebec and Ontario until 1870* (Toronto, 1980).
- McCORMACK, Ross, «Networks Among British Immigrants and Accommodation to Canadian Society: Winnipeg, 1900-1914», *Histoire Sociale/Social History*, 17 (1984).
- Manpower and Immigration Canada, *Immigration and Population Statistics* (Ottawa, 1974).
- Manpower and Immigration Canada, *Canadian Immigration and Population Study* («Green Paper on Immigration»), (Ottawa, 1974).
- Ministère de la main-d'œuvre et de l'immigration, *Politique canadienne d'immigration, 1966* (White Paper on immigration), Ottawa, 1967.
- MUNRO, John, «British Columbia and the Chinese Evil: Canada's First Anti-Asiatic Immigration Law», *Journal of Canadian Studies*, 6 (1971), pp. 42-51.
- NORRIS, Kenneth y Douglas OWRAM, *History of the Canadian Economy* (Toronto, 1990).
- PARR, Joy, *Labouring Children* (London, 1980).
- PORTER, John, *The Vertical Mosaic* (Toronto, 1964).
- RAMIREZ, Bruno, «L'immigration, la recomposition de classe, et la crise du marché du travail au Canada», *Cahiers du Socialisme*, 9 (automne 1980), pp. 81-131.
- RAMIREZ, Bruno, *On The Move: French-Canadian and Italian Migrants in the North Atlantic Economy, 1860-1915* (Toronto, 1991).

- RAMIREZ, Bruno, *Crossing the 49th Parallel: Migration from Canada to the United States, 1900-1930* (Ithaca, 2001).
- RAMIREZ, Bruno y Sylvie TASCHEREAU, «Les minorités: Le Multiculturalisme appliqué», en Yves BÉLANGER, ed., *L'ère des libéraux : le pouvoir fédéral de 1963 à 1984* (Montréal, 1988), pp. 383-404.
- REYNOLDS, Lloyd, *The British Immigrant: His Social and Economic Adjustment to Canada* (Toronto, 1935).
- ROBERTS, Barbara, «'A Work of Empire': Canadian Reformers and British Female Immigration», en Linda KEALEY, ed., *A Not Unreasonable Claim* (Toronto, 1989).
- Royal Commission on Biligualism and Biculturalism, *The Cultural Contribution of Other Ethnic Groups* (Ottawa, 1970).
- SATZEWICH, Vic, *Racism and the Incorporation of Foreign Labour : Farm Labour Migration to Canada Since 1945* (London, 1991).
- THORNTON, Patricia A., «The Problem of Out-Migration from Atlantic Canada, 1871-1921: A New Look», *Acadiensis*, XV, 1 (Fall, 1985), pp. 3-34.
- TROPER, Harold M., *Only Farmers Need Apply: Official Canadian Government Encouragement of Immigration from the United States, 1896-1911* (Toronto, 1972).
- TRUESDELL, Leon, E., *The Canadian Born in the United States* (New Haven, 1943).
- WARD, Peter, *White Canada Forever: Popular Attitudes and Public Policy toward Orientals in British Columbia* (Montreal, 1978).
- WHITAKER, Reg, *Canada's Immigration Policy Since Confederation* (Ottawa, 1991).
- White Paper on Immigration (Canada, *Canadian Immigration Policy*, Ottawa, 1961).
- WILSON, David, *The Irish in Canada* (Ottawa, 1988).

APÉNDICE

*Sistema de puntos
unidades de evaluación instituidas mediante las disposiciones
de inmigración de Canadá de 1967 (P.C. 1967-1616, October 1967)*

Factores	Máximos puntajes Mercado de trabajo	Social
Educación		12
Capacitación	8	
Evaluación personal del funcionario de inmigración		15
Demanda ocupacional	15	
Calificación ocupacional	10	
Edad		10
Empleo concertado	10	
Conocimiento de inglés y francés		10
Familiar en Canadá		5
Oportunidades laborales en el área de destino	5	
Total: 100	48	52

Mínimo requisito para admisión de solicitantes en las categorías «postulados» e «independientes»: 50 puntos.

RESUMEN

La inmigración y la política inmigratoria en Canadá en los siglos XIX y XX: del imperio a la globalización

Los flujos de población desde las islas británicas dominan la historia demográfica del Canadá en el siglo XIX por su impacto crucial sobre el desarrollo sociocultural y político de las colonias. La inmigración asistida desde Gran Bretaña en general, pero especialmente desde Irlanda, tuvo un rol significativo durante la primera mitad del siglo XIX, cuando las posibilidades de cultivo de trigo hacían de Ontario el destino preferido. Al constituirse la Confederación en 1867, Canadá siguió favoreciendo la inmigración desde las islas británicas; los británicos, por su parte, veían en esta emigración un desahogo a la pobreza y el desempleo. La demanda adicional de mano de obra fue encarada por el gobierno canadiense mediante el estímulo a la inmigración desde Europa Central e Italia.

Hasta los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la política inmigratoria de Canadá estuvo dominada por la voluntad de equilibrar las demandas de mano de obra y la preservación de una homogeneidad cultural. Los cambios en las economías locales y globales en la década de 1960 abrieron nuevas perspectivas en la política de inmigración canadiense. Se hicieron grandes esfuerzos para racionalizar la política de inmigración y vincularla, como nunca antes, con las necesidades del mercado laboral.

SUMMARY

Canada's immigration and policy-making in the 19th and 20th centuries: from empire to globalisation

Population flows from the British Isles overseas dominate Canadian demographic history in the 19th century, because of its crucial impact on the social, cultural and political development of the colonies. Assisted immigration from all Britain, but mainly from Ireland played a significant role in the first half of the 19th century, wheat producing Ontario being the preferred destination. After the Confederation was created in 1867, Canada continued to favour immigration from the British Isles; the British, in turn, saw emigration to Canada as a relief to poverty and unemployment. Further requirements of labour led Canadian governments to encourage immigration from Central Europe and Italy.

Until the years following World War II, Canadian immigration policy was dominated by a will to meet labor requirements while preserving cultural homogeneity. Changes in local and global economies in the 1960s led to new perspectives in Canadian immigration policies. Great efforts were made to rationalize immigration policy and link it as never before to the needs of the labour market.

LEGISLACION MIGRATORIA Y CAPTACIÓN DE MANO DE OBRA PARA EL AZÚCAR CUBANO. DEL RÉGIMEN COLONIAL A LA REPÚBLICA

César YÁNEZ GALLARDO *

1.- Introducción: la excepcionalidad cubana

La legislación migratoria cubana tuvo un carácter excepcional, y hay abundantes motivos para pensar así. Ante todo por el hecho de que Cuba permaneció atada por lazos coloniales durante por todo el siglo XIX, formando con Puerto Rico y Filipinas el llamado «imperio insular español». La intervención de Estados Unidos en la guerra de Independencia y el control que ejerció sobre la isla entre 1898 y 1902, prolongado constitucionalmente mediante la enmienda Platt, dio continuidad a la excepción. Pero se puede ir más lejos en el análisis, ya que en muchos sentidos y particularmente en el económico, la Cuba del diecinueve fue más pujante que su metrópoli y más abierta a los influjos internacionales. La Isla, que fuera calificada como la última perla de la Corona en el Caribe, volcó sus productos en los mercados internacionales al tiempo que España acentuaba su secular introspección productiva. En ello basó Cuba el ritmo sostenido de su producción, llegando a ser la primera exportadora de azúcar del mundo, producto que se acompañaba de las ventas de tabaco y café en menor medida. En esa misma época España escogió el camino del proteccionismo y no conseguía evitar una decadencia económica que venía de largo y que el dinamismo modernizador de sus regiones periféricas, Cataluña y el País Vasco especialmente, no conseguían evitar.

La prosperidad económica cubana del siglo XIX, más acentuada en sus dos primeros tercios —antes del largo ciclo de guerras coloniales que arrancó en 1868—, la aproximó cada vez más a Estados Unidos por los lazos comerciales y la llegada de capitales y la distanció progresivamente del sistema colonial español, que no de los intereses privados españoles presentes

(*) *Universidad de Barcelona, Departamento de Historia Económica, España.*

en la Gran Antilla¹. No se puede dejar de detener uno, haciendo referencia a lo especial que fue Cuba en los siglos XIX y XX, en que su primer mercado de exportación fue Estados Unidos por delante de España. Ni tampoco descuidar el hecho de que en Europa, y en España en particular, surgiera en esa época una agricultura remolachera que disputara el mercado de los dulces a la caña cubana.

La pieza clave de esta compleja trama cubana fue siempre el azúcar². El expansivo mercado norteamericano era indispensable para Cuba, al tiempo que para España el azúcar cubano era cada vez menos importante, ya que en la remolacha tenía un sustituto perfecto. A pesar de ello, Cuba siguió unida a España hasta finales del siglo XIX, lo que obligó a una negociación permanente entre los grandes de Cuba y las autoridades españolas con el objeto de adecuar el sistema colonial a los imperativos cubanos. Negociación, como es bien sabido, no siempre llevada por los cauces de la diplomacia. Recordemos tan sólo que desde 1868 a 1898, es decir en treinta años, diecisiete transcurrieron bajo un contexto de guerra colonial que desgastó tanto a cubanos como a españoles. Después vendrá la época de la influencia estadounidense, que invertirá sus capitales en la Isla y tomará el control casi completo sobre su comercio exterior.

El tradicional monopolio comercial español ya era parte de un pasado irrecuperable. La Cuba sujeta al imperio español estuvo permanentemente tensada por la incontenible influencia de la emergente economía norteamericana, factor que la España declinante no pudo evitar y que llegó a su extremo en la guerra de 1898 con que concluyó el ciclo colonial. A los historiadores aún sigue inquietando la curiosa manera como se articuló el pacto colonial cubano: ese arreglo institucional que los grandes propietarios azucareros consiguieran armar, en el que aceptaban la tutela española a condición de que las autoridades coloniales toleraran la trata clandestina de esclavos africanos, garantizaran la seguridad interna de la Isla con una abundante presencia de soldados españoles y permitieran la injerencia de los intereses norteamericanos hasta el punto que Estados Unidos fuera de facto, desde una perspectiva comercial, la verdadera metrópoli económica. Por su parte, los grandes hacendados cubanos ganaron, también de facto, un amplio margen de actuación frente a las autoridades, acercándose cada vez más a Estados Unidos³.

¹ A. BAHAMONDE y J. CAYUELA, *Hacer las Américas. Las élites coloniales españolas en el siglo XIX*, Madrid, Alianza, 1992; J. M. FRADERA y C. YÁÑEZ, *Catalunya i Ultramar. Poder y negoci a les colònies espanyoles (1750-1914)*, Barcelona, Museu Marítim-Àmbit, 1996.

² M. MORENO FRAGINALS, *El Ingenio. Complejo económico social cubano del azúcar*, La Habana, Editorial de las Ciencias Sociales, 1974; véanse también las aportaciones de H. THOMAS, «La colonia española de Cuba», y de L. E. AGUILAR, «Cuba c. 1860-1934», en *Historia del Caribe*, Barcelona, Crítica, 2001, pp. 39-55 y 57-85.

³ M. MORENO FRAGINALS, «Cuba al segle XIX. ¿Colonia espanyola?», en VV. AA., *El comerç entre Catalunya i Amèrica, segles XVIII y XIX*, Barcelona, L'Avenç, 1986.

Desde la perspectiva de la inmigración, la cuestión central siempre fue el abastecimiento de fuerza de trabajo para una economía cubana escasa de ella y abundosa en recursos naturales. La excepcionalidad cubana vuelve aquí a tomar forma: la economía cubana del azúcar siguió demandando esclavos africanos y necesitando de la «trata» transoceánica mucho tiempo después de que ésta fuera legalmente prohibida, a comienzos de la década de 1820. Cuba importó cientos de miles esclavos bajo condiciones de trata ilegal⁴, dando lugar a una tensión continua entre trabajo esclavo y trabajo libre que se traducía en trata negrera versus inmigración blanca. El color de la piel, desde entonces, atravesó horizontalmente los diferentes ámbitos de la historia cubana, pasando a ser un factor clave de la historia social con fuertes influencias sobre lo económico y lo político⁵.

Hasta mediados del siglo XIX todos los indicios apuntan a que el negocio ilegal del tráfico de esclavos se imponía sobre la inmigración blanca y la semi-libre de los colonos. La hipótesis más aceptada sostiene que mientras predominaron en el sector azucarero las actividades tecnológicamente sencillas e intensivas en trabajo, el esclavo fue la mejor opción. Ésta declinó a favor de la inmigración de mano de obra libre a medida que las labores fueron adquiriendo complejidad técnica y se hizo indispensable contar con sistemas de incentivos no exclusivamente represivos.

Hubo sí en Cuba un período intermedio en que la contrata de colonos chinos –coolíes– y yucatecos perdedores de las últimas rebeliones mayas, intentó paliar las dificultades crecientes que enfrentaba la internación de esclavos africanos. A coolíes e indios del Yucatán se sumaron cantidades difíciles de precisar de colonos contratados españoles, en su mayoría procedentes de las Canarias. Este período no se prolongó más de dos décadas y dejó un rastro demográfico no tan marcado como la importación de esclavos, pero fue un paso indispensable para la imposición del trabajo asalariado y el recurso a la inmigración blanca.

La mano de obra española que tomó el relevo de la inmigración forzada de africanos no era la primera en arribar en grandes oleadas desde la metrópoli a Cuba, aunque es reconocible el cambio de intensidad a partir de la década de 1880. En la etapa que he llamado de «emigración temprana», había existido una importante presencia de comerciantes y empresarios catalanes

⁴ L. W. BERGAD, F. IGLESIAS y M. C. BARCIA, *The Cuban slave market 1790-1880*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁵ J. MALUQUER DE MOTES, *Nación e Inmigración: los españoles en Cuba (ss. XIX y XX)*, Colombres, Fundación Archivo de Indianos, 1992; M. MORENO FRAGINALS y J. J. MORENO MASÓ, *Guerra migración y muerte (El ejército español en Cuba como vía migratoria)*, Colombres, Archivo de Indianos, 1993; C. YÁÑEZ, «La última invasión armada: los contingentes militares españoles a las guerras de Cuba, siglo XIX», en *Revista de Indias*, N° 194, 1992, pp. 107-127.

que poco a poco fueron siendo acompañados por inmigrantes del norte de España⁶. Coincidiendo en el tiempo con ellos pero en condiciones muy diferentes, llegaron a Cuba fuertes contingentes de familias canarias, que se abocaron a expandir la frontera agraria allí donde aún había tierras vírgenes para el cultivo.

En las últimas décadas del siglo XIX los españoles representaban cerca de tres cuartas partes de la población nacida fuera de Cuba, y muchos de los cubanos eran hijos de españoles⁷. La ruptura colonial no cambió esa trayectoria histórica. Los españoles siguieron emigrando en masa a Cuba durante las primeras décadas del siglo XX e incluso lo hicieron con mayor vigor. Fue la década de 1920 la que marcó un punto de inflexión en la emigración española, perdiendo posiciones frente a la llegada de un número creciente de trabajadores antillanos, sobre todo jamaíquinos y haitianos. La mano de obra española dejó por entonces de ser competitiva frente a la abundante y barata inmigración negra de las islas del Caribe.

Tanto la evidencia migratoria como el marco institucional colonial obliga a mirar hacia España a la hora de estudiar la legislación inmigratoria cubana del siglo XIX. En el siguiente los cubanos buscarán aprovechar más la experiencia de Estados Unidos como manera de regular el fenómeno inmigratorio. A eso se debe agregar un hecho de indudable relevancia: en los territorios coloniales españoles los sistemas legales fueron siempre muy rígidos —en eso Cuba no fue excepcional, en el sentido señalado en las páginas anteriores—, lo que provocó una constante inadecuación de la ley a la realidad sobre la que se pretendía legislar. Con ello se dejaba un amplio margen a la arbitrariedad de las autoridades, que tenía como contrapartida la actuación predatoria y oportunista de los grandes intereses —posiblemente de todos los actores sociales, económicos y políticos relevantes—. La norma informal, la costumbre y los altos costes de transacción que muchas veces imponía la legislación colonial española provocaron que la ley no siempre fuera acompañada de la fuerza de un Estado capaz de hacerla cumplir a todos sin excepción. Un Estado débil, capturado por los intereses más poderosos, fue proclive a desatender sus obligaciones marcadas en la ley para favorecer a unos en perjuicio de otros en función de las correlaciones de fuerzas circunstanciales. De allí que la normativa legal a que voy a aludir en los páginas siguientes no debe ser comprendida como «fuerza de ley» sino como un elemento de la política de un Estado débil, no siempre capaz de disciplinar a todos los actores sociales relevantes detrás de unos objetivos comunes.

⁶ C. YÁÑEZ, *Saltar con red. La temprana emigración catalana a América, ca. 1830-1870*, Madrid, Alianza, 1996.

⁷ C. YÁÑEZ, *La emigración española a América (siglos XIX y XX). Dimensión y características cuantitativas*, Colombres, Fundación Archivo de Indianos, 1994; J. MALUQUER DE MOTES, *Nación e Inmigración ... op. cit.*; B. SÁNCHEZ ALONSO, *Las causas de la emigración española, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1995.

2.- *La R.O. del 10 de julio de 1835 inaugura la etapa del liberalismo español del siglo XIX*

La primera legislación que reguló la salida de los españoles hacia Cuba en los años iniciales del liberalismo (1834-35) fue en extremo parca en lo que hace a declaración de principios. Nada se dice acerca del derecho a emigrar, ni siquiera se utiliza el concepto de emigrante. Todo se reduce a la ordenación administrativa del procedimiento para obtener pasaporte a Ultramar, nuevo eufemismo para señalar al Imperio que tenía en Cuba su núcleo principal. Si no fuera por la eliminación de la discriminación que impedía trasladarse a América a cualquier persona que no ocupara un cargo público en las colonias o ejerciera el comercio allí, hasta el lenguaje utilizado recuerda las antiguas disposiciones del siglo XVIII. Pero la reforma era profunda: por vez primera Cuba no era un coto privado para la emigración de funcionarios y mercaderes, y la legislación se ponía a tono con las nuevas instituciones del Estado liberal, ganando atribuciones los poderes locales y provinciales. La desaparición de los antiguos Consejos, entre ellos el de Indias, que formaban el sistema político del Antiguo Régimen, dejaba en manos de los jefes de distrito o partido judicial la concesión de los pasaportes, produciéndose una descentralización de hecho.

El protagonismo le correspondió a la Real Orden de Hacienda del 24 de diciembre de 1834, ratificada por el Ministerio de Estado el 10 de julio de 1835, que estuvo vigente durante veintisiete años con muy pocas modificaciones. Textualmente decía:

«Para conseguir los principales fines con que se dictaron varias leyes y disposiciones vigentes sobre el modo de proceder en la concesión de licencias de embarque para los dominios de Indias, y con objeto también de ahorrar diligencias innecesarias y gastos indebidos a los españoles que se propongan hacer esos viajes, se ha servido resolver S. M. la Reina Gobernadora ...:

1.- Que se continúe expidiendo por los respectivos ministerios dichas licencias a todos los empleados y comisionados por el Gobierno que deban pasar a los referidos dominios.

2.- Que cualquier particular que haya de trasladarse a ellos desde la Península, haga una sumaria información en expediente gubernativo por ante el subdelegado de policía de distrito o partido a que corresponda el pueblo de su domicilio, para justificar que lejos de intentar el abandono de su familia, ha obtenido el competente permiso o beneplácito para el viaje; que con el no tratará de sustraerse a los procedimientos de ninguna autoridad, ni de huir del servicio de armas, ni de evadir con perjuicio de terceros el cumplimiento de obligaciones o

compromisos en que pueda hallarse; que tampoco tiene una nota fea, en virtud de la cual pueda considerarse como perjudicial o nocivo a aquellos dominios; y por último, que ningún impedimento legal se opone a que verifique el viaje; y que resultando así, se le expida por el mismo Subdelegado el correspondiente pasaporte, con expresión de haberse llenado dichos requisitos y no haber resultado impedimento alguno.

3.- Que estos pasaportes se presenten al juez de arribada, y en su defecto al Comandante Militar de Marina, en el punto donde el viajante vaya a verificar su embarque para que lo permita y autorice.

4.- Que los habitantes de los dominios de Ultramar que vinieren a la Península con pasaporte de aquellas autoridades, y hayan de retornar a los mismos dominios, no se les ponga embarazo para su embarco por las citadas autoridades de Marina, siempre que presenten visados y corrientes los pasaportes...»⁸.

Los procedimientos para conseguir el pasaporte quedaban simplificados, limitándose a un expediente gubernativo donde se expresara la autorización familiar (la esposa para los casados, y los padres o el tutor en el caso de los solteros y no emancipados), y no estar sujeto a quintas ni tener antecedentes delictivos. Los elementos restrictivos de la ley quedaban limados respecto a la legislación anterior, centrándose sobre todo en los jóvenes que pudieran ser llamados a filas, a quienes se exigía una fianza de abono ante el ayuntamiento o un protocolo notarial que garantizara el reemplazo. El hecho de que el texto legal estuviera referido a los «dominios de Indias» destaca el nuevo sesgo que había adquirido el fenómeno migratorio, que escogía a Cuba como principal destino de la corriente, conservando su vocación colonial. Todo lo cual no quiere decir que, aunque con un tímido goteo, no existiera también emigración a las nuevas repúblicas americanas.

Las modificaciones que se realizaron en los años siguientes fueron escasas, y siempre para ampliar aspectos ya contenidos en esta primera legislación. La R. O. de Gobernación del 12 de noviembre de 1838, por ejemplo, se refería a las restricciones que afectaban a los mozos en edad militar, prohibiendo dar pasaporte para Ultramar a los jóvenes de diecisiete años y medio a veinticinco años. Restricción que regía desde la publicación de la «quinta» hasta haberse satisfecho el cupo asignado al ayuntamiento, y dejaba abierta la posibilidad de la exención o el reemplazo:

⁸ J. M. de NIEVA, vol. XIX, 1835, pp. 481-482; vol. XX, 1836, pp. 281-283. También existen referencias a estas órdenes en el Archivo Histórico Municipal de Barcelona (HHMB), Sección A-90, Gobernación, y en el Arxiu Històric de l'Ajuntament de Girona (AHAG), XXV 1, serie temática-alfabética, legajo 10, pasaportes para Am.

«fuera de cuya época, y aun en aquella, siempre que el mozo que desee ausentarse justifique debidamente una excepción legal que le exima del servicio, no hay inconveniente en concederlo; ... observando lo prevenido en el Ministerio en la R. O. de 24 de diciembre de 1834»⁹.

En el año 1839, por lo que deja ver una circular hecha pública por la Secretaría de Marina, era evidente que la emigración ilegal no se había contenido. Pero lo que es más importante, junto a la ratificación de R. O. del 10 de julio de 1835, por primera vez el gobierno español reconoce explícitamente la libertad de los españoles para trasladarse donde conviniese a sus intereses:

«Por Real orden de 10 de Julio de 1835, se establecieron las reglas que habían de observarse en la expedición de las licencias de embarque para nuestras provincias de Ultramar; más habiendo acreditado la experiencia no ser aquellas suficientes, por observarse una notable emigración de jóvenes, que hallándose en la edad del Sorteo para el Reemplazo del Ejército eluden cobardemente el compromiso de este servicio, pasando sin oficio ni ocupación conocida a buscar su suerte en aquellos países, y así mismo el fácil paso de otros sujetos que habiendo servido en las filas rebeldes se trasladan a ellos con intensiones por lo menos sospechosas, ha llamado este grave asunto la atención de S. M. la Reina Gobernadora, quien siempre solícita para conservar la paz y sosiego de que felizmente disfrutan nuestras actuales posesiones de Ultramar, y *siempre deseosa de no coartar la justa libertad que tienen todos los españoles de trasladarse al punto que más convenga a sus intereses*, ... se ha dignado aprobar conformándose con el parecer del Consejo de S. S. Ministros las medidas siguientes, que deberán tenerse por adicionales a las expresadas reales órdenes de 10 de julio de 1835 ...»¹⁰.

El objetivo de la Marina era que se hiciera más riguroso el procedimiento para conceder los pasaportes, señal de que se habían facilitado notablemente las autorizaciones para emigrar. Para ello pedía que se exigiera a los jóvenes entre 18 y 25 años que acreditaran hacer el viaje para reunirse con sus familias, o en su defecto para cuidar o administrar bienes que allí le

⁹ J. M. de NIEVA, vol. XXVIII, 1839, pp. 611-612.

¹⁰ Archivo de la Marina, legajo de Secretaría, generalidades 1831-1852, carpeta 29 de junio de 1839 y 4 de julio de 1839. El conocimiento de este documento lo debo agradecer a Josep Maria Delgado, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

pertenecieran, o algún otro objeto que descubriera causa forzosa. Asimismo ponía la condición de que los españoles residentes en la Península que quisieran embarcar en puertos extranjeros llevaran sus pasaportes concedidos por autoridades peninsulares; que los españoles residentes en Europa debían asimismo solicitar pasaporte en su provincia de origen a través de apoderados, y que los Gobernadores Capitanes Generales de Ultramar —de Cuba sobre todo— no permitiesen el desembarco de sujetos que no cumplieren todos los requisitos exigidos por la ley.

3.- La reglamentación de las contratas de colonos a Cuba

A mediados del siglo XIX, la salida de pasajeros en forma individual por los puertos de España estaba bien cubierta con la legislación sobre pasaportes. En cambio, la contrata de colonos que hacían los hacendados latinoamericanos y algunos peninsulares, en el caso de Cuba, no habían sido reguladas. La única condición indispensable era que los contratistas obtuvieran permiso de las autoridades españolas para «levantar» cualquier contrata de emigrantes. Cada una se regía por las condiciones particulares establecidas en la concesión otorgada por el gobierno español. Se trataba casi siempre de autorizaciones para realizar una contrata limitada, donde se especificaba el número de colonos y la provincia de España donde se debían contratar. Se exigía que los contratos fueran firmados por los colonos y que el empresario contratista organizara el viaje trasatlántico bajo condiciones dignas para las personas. Pero en la práctica no existían medios efectivos que permitieran la protección de las familias emigrantes.

Por lo general, los contratistas ofrecían pagar el traslado a América, la manutención en el trayecto atlántico, y un contrato de trabajo que generalmente era de seis o siete años de duración a cambio de un salario. El colono debía cubrir así sus necesidades básicas y devolver al contratista los costes de pasaje y mantenimiento adelantados. Así ocurría en las contratas que se hicieron desde los años treinta del siglo pasado con dirección a Uruguay y Venezuela ¹¹, y posteriormente cuando el sistema del colonato se extendió a Cuba ¹².

¹¹ Para el caso del Uruguay los mejores estudios sobre el tema son los realizados por N. MARTÍNEZ DÍAZ, «La emigración canaria en Uruguay durante la primera mitad del siglo XIX: una sociedad para el transporte de colonos», en *Revista de Indias*, 151-2, 1978, pp. 349-402, y «La emigración clandestina desde las Islas Canarias al Uruguay. Formas de incorporación social. Ensayo de estudio cuantitativo», en *V Coloquio de Historia Canario-Americana*, Santa Cruz de Tenerife, 1985, pp. 249-313. Sobre las contratas con dirección a Venezuela, véase M. RODRÍGUEZ CAMPOS, *La libranza del sudor*, Caracas, 1989, pp. 209 y ss.

¹² Sobre las contratas canarias a Cuba se pueden consultar las cifras aportadas por J. Hernández García correspondientes a los inmigrados llevados a la isla por la Junta de Fomento

Las denuncias de abusos cometidos con estos emigrantes, relacionados casi siempre con los malos tratos recibidos durante la travesía¹³, incumplimiento de las cláusulas del contrato por parte de los hacendados americanos, o las condiciones de trabajo que impedían el ejercicio de la libertad personal, indujeron a las autoridades a incrementar el control sobre las expediciones que salían de puertos españoles. Vigilancia que se refería a que no se embarcara a más de un emigrante por tonelada de arqueo del buque, que se embarcara agua y alimentos frescos con suficiencia, y que los buques con una dotación mayor a cuarenta plazas (incluida tripulación y pasajeros) llevaran un capellán y un cirujano (R. O. del 6 de junio de 1818, ratificada por la R. O. del 23 de enero de 1846). Habida cuenta de que la emigración canaria fue prohibida a mediados del siglo XIX, y de que, en 1853, cuando se levantó la restricción, se impusieron reglas mucho más estrictas al transporte de emigrantes, no parece que las ordenanzas de marina hayan sido respetadas con celo en los años precedentes¹⁴.

La demanda creciente de mano de obra por parte de los hacendados cubanos que comenzaban a tener dificultades para el suministro de esclavos condicionó las iniciativas legales de los años cincuenta. Además, el protagonismo pasó de la península a la isla. Desde mediados de la década de 1840 la Junta de Fomento de Cuba resucitó la «comisión permanente para la población blanca» que había sido creada a comienzos del siglo XIX. Bajo la responsabilidad de la comisión funcionaron en Cuba varias «hospederías» dedicadas a albergar las expediciones de colonos llegados de Galicia, Asturias, País Vasco, Valencia, Murcia, Barcelona y Canarias, transportados a la isla por la compañía de Domingo Goicurúa¹⁵. Con posterioridad, en el año

(La emigración canario-americana en la segunda mitad del siglo XIX, Las Palmas, Ed. Cabildo Insular de Gran Canaria, 1981, p. 404); sobre los gallegos consúltese la fuente clásica sobre el tema, U. Feijóo Sotomayor, *Isla de Cuba. Inmigración de trabajadores españoles. Documentos y memoria escrita sobre esta materia*, La Habana, Imprenta de M. Eleizegi, 1853; y para los casos de contratas realizadas en Asturias, véase J. C. de la MADRID ALVAREZ, *El viaje de los emigrantes asturianos a América*, Gijón, Silverio Cañada Ed., 1989, pp. 114-141.

¹³ Muchísima trascendencia tuvo en la opinión del país el suceso de la Fragata Española Paquete Gaditano, que procedente de Santander con 317 colonos contratados por Domingo Goicurúa sufrió la pérdida de 46 niños en la travesía. El expediente que la Comandancia General de Marina abrió para la investigación de este suceso se conserva en el Archivo General de la Marina, Legajo Navegación Mercantil, Generalidades 1846-1849, carpetas de 23 de enero de 1846 y 15 de julio de 1847. Doy las gracias a J. M. Delgado por haberme facilitado la consulta de la documentación.

¹⁴ E. GUERRERO FALFAGÓN, «La emigración de los naturales de las Islas Canarias a las repúblicas del Río de la Plata en la primera mitad del siglo XIX», en *Anuario de Estudios Atlánticos*, 6, 1960, pp. 493-517.

¹⁵ Véanse los legajos 193, 194, 195, 196 y 197 del Fondo de Junta de Fomento, Archivo Nacional de Cuba, La Habana.

1853, José de la Pezuela, recién nombrado Gobernador y Capitán General de Cuba, redactó el primer compendio de instrucciones para la importación de colonos. Pezuela autorizaba que por el plazo de dos años se introdujeran libremente colonos en la isla, tratándose no sólo de chinos y yucatecos como la historia cubana ha destacado, sino también de la organización de contratas de españoles. La misma contrata de gallegos que llevó a efecto Feijóo Sotomayor estuvo bajo la protección del marqués de la Pezuela, lo que le valió las críticas de los grupos interesados en que la trata clandestina siguiera siendo tolerada por las autoridades españolas. En contrapartida, Miguel Estoch, que en 1841 había sido premiado por la Real Sociedad Económica de La Habana por haber hecho una zafra con contratados catalanes en su ingenio «La Colonia», salió en su defensa y en favor de la colonización blanca de Cuba. Más por razones morales y políticas que económicas, cómo él mismo reconocía¹⁶. El preámbulo a los 67 artículos de la «Circular expedida en esta fecha [23 de diciembre de 1853] por el Exmo. Sr. Gobernador y Capitán General, a los gobernadores y tenientes gobernadores de la isla», dejaba claras las intenciones de Pezuela de limitar la trata y sustituir gradualmente a los esclavos por colonos:

«Pero como en estas vastísimas costas es tan difícil la total extinción de un tráfico que alimenta el interés de muchos ...; se hace ya indispensable ir sustituyendo al que hasta aquí ha existido exclusivamente, otro trabajo que temple los estímulos de la codicia privada y encamine el interés particular en dirección de las benéficas intenciones de nuestra Reina y del cumplimiento sagrado de las obligaciones contraídas.

Escuso decir a V. que hablo de la introducción de jornaleros libres indios, asiáticos o españoles; pues es la voluntad del Gobierno que sin escepción, pero al mismo tiempo sin privilegio alguno, se favorezcan todas las empresas y contratas particulares que se hicieren bajo la salvaguardia del Gobierno, y protegidas por el adjunto Reglamento que podrán tener presente al estipularlas para proceder con seguridad y acierto»¹⁷.

En una versión posterior, el «reglamento» con 66 artículos se promulgó en Madrid como Real Decreto de 22 de marzo de 1854 firmado por el Presidente del Consejo de Ministros, José Luis Sartorius, y se dió a conocer en la Gaceta de La Habana del 10 de mayo de 1854. Conocido como «Re-

¹⁶ M. ESTORCH, *Apuntes para la historia sobre la administración del Marqués De la Pezuela en la Isla de Cuba desde 3 de Diciembre de 1853 hasta 21 de Septiembre de 1854*, Madrid, Imprenta de Manuel Galiano, 1856, pp. 35-45.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 161-162 (el subrayado es mío).

glamento para la introducción y régimen de los colonos españoles, chinos y yucatecos en la Isla de Cuba», exigía a quien quisiera importar colonos en Cuba el permiso del Gobierno español acreditando tener un barco en estado de emprender la navegación. También exigía una proporción de mujeres por cada hombre con el objeto de consolidar el proyecto colonizador, la realización de contratos en triplicado, buenas condiciones de alimentación y abastecimiento de agua para la navegación y, en el caso de colonos españoles menores de edad, el consentimiento de los padres o tutores. No se permitía embarcar en los puertos de la Península a más de una persona por cada tonelada de arqueo. Al mismo tiempo, el reglamento establecía las condiciones de servidumbre y dependencia personal a que quedaban sometidos los colonos, el que se proyectaba incluso sobre las siguientes generaciones:

Art. 19. Los colonos al firmar o aceptar sus contratas con los introductores se entiende que renuncian al ejercicio de todos los derechos civiles, que no sean compatibles con el cumplimiento de las obligaciones que convengan, a menos que se trate de algún derecho expresamente declarado por este reglamento.

Art. 20. Los colonos podrán contraer matrimonio con el consentimiento de sus patronos.

Art. 21. Los colonos ejercerán sobre sus hijos todos los derechos de la patria potestad, y sobre sus mugeres los de la potestad marital en cuanto unos y otros sean compatibles con la condición legal de los mismos hijos y mugeres.

Art. 22. Los hijos de los colonos seguirán la condición de sus madres todo el tiempo que dure el contrato de éstas si nacieran durante el mismo, pero al cumplir los diez y ocho años serán enteramente libres aunque sus madres continúan contratadas. Los hijos menores que tengan las mugeres al tiempo de contratarse seguirán la condición que las mismas estipulen con los contratistas. Si nada hubiera estipulado serán enteramente libres, pero tendrán derecho a ser alimentados, albergados y vestidos por los patronos de sus madres con las condiciones establecidas para éstas, hasta cumplir doce años.

Art. 23. El mismo derecho tendrán los hijos de los colonos nacidos bajo el poder de los patronos de sus madres mientras sigan la condición de éstas, pero con la obligación de prestar entre tanto a dichos patronos los servicios de que sean capaces según su edad.

Cumplíendose los dos años de aplicación del reglamento, las autoridades españolas volvieron la situación al estado de 1853, y por medio de las Reales órdenes de Gobernación de 7 de septiembre de 1856 y 31 de diciembre de

1857 se amplió su aplicación a la Península. Las disposiciones citadas permitían las expediciones de emigrantes solamente a las colonias españolas, los estados de América del Sur y México donde existían representantes o delegados del gobierno español; exigía a cada colono la acreditación ante la autoridad civil de que emprendía el viaje libre y espontáneamente, que tenía permiso de los padres o tutores si era menor, o esposa en caso de estar casado; no estar encausado criminalmente; y en caso de ser varón entre 18 y 23 años, haber dejado garantía de 6.000 reales de vellón para el servicio de armas, o escritura de fianza pública de la ley de reemplazo. El pasaporte era gratuito para aquellos declarados notarialmente pobres; y terminaba describiendo las características de los contratos, que debían ser hechos por medio de escritura, extendidos en triplicado (uno para el contratista, otro para el colono y el tercero para el subgobernador respectivo); se prohibía el embarque de más emigrantes que los autorizados por las ordenanzas de marina respecto al tamaño y tonelaje de los navíos, y se exigía que los armadores depositaran una fianza de 320 reales de vellón por cada emigrante transportado (cuestión que fue derogada el 30 de enero de 1874); las autoridades portuarias debían comprobar lo anterior sobre el número de emigrantes, así como la cantidad de alimento y agua dispuestos para la travesía; y las expediciones más numerosas debían llevar médico cirujano y capellán.

En la década siguiente la protección se extendió hacia los países de procedencia donde se habían confirmado casos de incumplimiento de los contratos que habían motivado la emigración de colonos españoles. El 12 de enero de 1865, nuevamente se ofrecían primero las condiciones para el ejercicio de los derechos, para posteriormente limitarlos arguyendo intereses de estado:

- Que sin perjuicio de respetar la facultad de emigrar de todos los españoles, siempre que quiera hacer uso de ella, el gobierno se reserva la de impedirlo en ciertas y determinadas localidades, como así crea conveniente a la buena administración del país.
- Que se limite el derecho de embarque para nuestras Antillas y Filipinas a los comerciantes con buques propios y a los que justifiquen debidamente la necesidad de traslación a esos dominios¹⁸.

La contrata de colonos correspondió a una etapa específica de la historia de las migraciones hacia Cuba, un período de transición entre la esclavitud africana y la emigración masiva de trabajadores libres, donde la divisoria entre la esclavitud y el trabajo asalariado era solo una delgada línea¹⁹. En España

¹⁸ Real orden de Gobernación del 12 de enero de 1865.

¹⁹ D. ELTIS, «Free and coerced transatlantic migrations: some comparisons», en *The American Historical Review*, 88, abril 1983, pp. 251-280.

fue practicada tanto por empresarios peninsulares como americanos. Los colonos fueron llevados mayoritariamente a Cuba y excepcionalmente a las zonas independientes del continente, donde hiciera falta sustituir la mano de obra africana. Las autoridades españolas que debían autorizar la actuación de los contratistas comenzaron teniendo una actitud benévola hacia este tipo de trata. Veían en ella una vía para «blanquear» sus colonias donde la población africana se hacía mayoritaria. Pero a medida que se fue conociendo el trato vejatorio que recibían muchos de los colonos, la actitud de las autoridades cambió y se promulgaron leyes que tutelaban y protegían a los potenciales colonos, al tiempo que aumentaba el control sobre los contratistas (R. O. de 1853, 1856 y 1857), llegándose incluso a prohibir la emigración de colonos a Brasil (R. O. de 1865). En todo caso, siempre nos queda la duda de la eficacia de la legislación española, y de la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley.

4.- *La síntesis legislativa española de 1883 y sus efectos sobre Cuba*

En el último cuarto del siglo XIX la corriente migratoria española varió radicalmente respecto de los períodos precedentes. La intensidad y volumen se había multiplicado varias veces: en 1860 y 1861 se entregaron 16.284 y 12.232 pasaportes para América respectivamente²⁰, y en 1889 se alcanzaba por primera vez la cifra de los 100.000 emigrantes por los puertos de España. El aumento del flujo cambió la perspectiva desde donde se miraba la emigración. Los rigurosos expedientes gubernativos de la R. O. de 1834-1835 no servían ya para atender la enorme demanda de licencias, y el sistema de contrata de colonos había perdido intensidad frente a la emigración libre o espontánea. Además, las tendencias liberalizadoras del resto de Europa debieron tener algún efecto sobre la administración española. No en vano las autoridades del primer período republicano se preocuparon del problema, simplificando al máximo la tramitación de las licencias:

«Teniendo en cuenta las alarmantes proporciones que ha tomado en algunas provincias de la Península la emigración de españoles a Ultramar, y deseando el Exmo. Sr. Presidente del Poder Ejecutivo disminuir los males que con ella se producen a los intereses generales de la Nación, a los particulares de los pueblos y hasta a los mismos emigrantes en muchos

²⁰ C. YÁÑEZ GALLARDO, «Cataluña: un caso de emigración temprana», en N. SÁNCHEZ-ALBORNOZ (comp.), *Españoles hacia América. la emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 126-129.

casos, por orden del espresado [sic] Sr. presidente dicto a V. S. los siguientes indispensables requisitos, que exigirá a aquellos para permitir su embarque:

1.- Cédula de vecindad.

2.- Certificado en regla del Alcalde respectivo, que conste no tener impedimento legal alguno para ausentarse como comprendido, o que puedan serlo, en las reservas ..., y no hallarse encausado.

3.- Permiso legalizado de sus padres, tutores o maridos, según edad, estado y sexo»²¹.

Aunque escueta, la orden contiene los elementos básicos de la legislación de finales del siglo XIX. Aparece expresada con claridad la idea de que la emigración era un mal, como una enfermedad social a erradicar, perjudicial para el país que necesitaba de los brazos que marchaban y para los mismos emigrantes que viajaban engañados por los reclutadores o «ganchos». A pesar de lo cual, en aras de la libertad individual, no se la podía prohibir discrecionalmente, y el Estado a lo más podía incrementar el control administrativo para evitarla en lo posible. En segundo lugar, los requisitos para obtener las licencias de embarque se hacen cada vez más simples y fáciles de cumplir para los interesados en abandonar el país. Y en tercer lugar, los gobiernos se reservaron el derecho a limitar la libertad de movimiento de las personas, insistiendo en la prohibición de emigrar para los jóvenes en edad de hacer el servicio militar y a las mujeres casadas, elementos que nunca se abandonaron.

En 1883, en vista de la abundante materia legal generada en los últimos años y la importancia que en España adquirían las corrientes a Argentina y Brasil, se procedió a compilar los textos vigentes referidos a la emigración. La ocasión fue aprovechada para establecer una discriminación positiva hacia aquellos que quisieran embarcarse a Cuba o Puerto Rico, colonias españolas, siempre que fueran varones de más de 35 años y mujeres mayores de 25. En estos casos, «podrán embarcarse libremente llevando la cédula personal, que la exhibirán en cuantos casos la autoridad lo exija».

En la síntesis legislativa de 1883 se habían conseguido satisfacer las demandas de los dos grupos de presión con mayores implicaciones en la emigración: los propietarios agrarios españoles y los hacendados cubanos. A los primeros, defensores del fomento de la población rural, se debía el carácter restrictivo de la norma; a los segundos, las facilidades para conseguir mano de obra en España y trasladarla a Cuba. Desde los inicios del debate en torno a la abolición de la esclavitud en Cuba²², se planteó la cuestión de la sustitu-

²¹ Orden de Gobernación de 21 de agosto de 1874.

²² R. C. BONILLA, *Azúcar y abolición*, Barcelona, Crítica, 1976; F. IGLESIAS, «Algunas consideraciones en torno a la abolición de la esclavitud», en VV.AA., *La esclavitud en Cuba*,

ción de la mano de obra africana por trabajadores peninsulares. En los años ochenta del siglo XIX, cuando la esclavitud se hacía insostenible y la oposición al régimen esclavista ganaba adeptos en la Península, la presión de algunos hacendados cubanos sobre el gobierno se orientó a obtener facilidades para la contratación de labradores españoles. Coincidiendo en parte con ellos, los defensores del imperio colonial veían con simpatía la colonización de Cuba con población española, con el objeto de prolongar la sujeción de la isla a la madre patria. Desde las sombras, Antonio López y López, marqués de Comillas, propietario de la Compañía Trasatlántica, aseguraba su control sobre los transportes oficiales entre España y las colonias, apoderándose de paso del mercado de transporte de emigrantes²³.

El desastre colonial de 1898 dejó fuera de carrera a los hacendados cubanos. Las polémicas en torno a la ley de emigración, que se discutió en España a comienzos del siglo XX, tendría como animadores a los propietarios peninsulares alineados en posiciones conservadoras, por una parte, y los liberales y regeneracionistas, con apoyos importantes en la periferia, por otra.

5.- *La intervención de Estados Unidos deja su huella restrictiva en la legislación migratoria: 1898-1902*

La guerra de 1898 fue el tiro de gracia para el colonialismo español en América. El apoyo de los Estados Unidos a los independentistas cubanos, alzados en armas desde 1895, otorgó a los norteamericanos amplias atribuciones sobre la Isla, lo que apenas disimulaba la intención de una anexión de tipo colonial, tal como ocurrió en los casos de Filipinas y Puerto Rico. A pesar de que Cuba resistió los anhelos más ambiciosos de Estados Unidos, no tuvo la fuerza suficiente como para contener su enorme influencia, más todavía cuando Cuba fue administrada por un gobernador estadounidense hasta 1902. Las normas sobre el trato que debían recibir los extranjeros y la regulación de los flujos de inmigración llevaron el sello de la potencia ocupante. La primera cuestión a resolver era la del status en que quedaría la población española inmigrada. Al respecto, el Tratado de París estableció el derecho de los españoles a permanecer en Cuba, conservando sus propiedades y demás derechos. Además, podían mantener la nacionalidad española, siempre y cuando lo expresaran ante una oficina de registro durante el año siguiente al cambio de ratificaciones del Tratado. Significativamente no se

La Habana, Ed. Academia de las Ciencias Sociales, 1986; R. J. SCOTT, *Slave Emancipation in Cuba: The Transition to Free Labour*, Princeton, University Press, 1985.

²³ H. HERNÁNDEZ SANDOICA, *Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración, 1875-1887*, Madrid, Universidad Complutense, 1982.

hacía mención a una posible ciudadanía cubana, reflejo de la indefinición en la que se movía la diplomacia de Estados Unidos acerca del futuro de Cuba como nación independiente.

En 1901 esas dudas habían desaparecido, los cubanos bajo administración de los Estados Unidos se abocaban a la redacción de una Constitución republicana, que en el artículo 5º decía que «son cubanos los nacidos en el territorio de la República de padres extranjeros siempre que, cumplida la mayoría de edad, reclamasen su inscripción como cubanos en el registro correspondiente». La Constitución entró en vigor el año 1902, consagrando así la independencia, al mismo tiempo que aceptaba la vigencia de la enmienda Platt, según la cual «todos los actos realizados por los Estados Unidos en Cuba durante su ocupación militar, serán ratificados, y tenidos por válidos, y todos los derechos legalmente adquiridos a virtud de aquellos serán mantenidos y protegidos». El mismo artículo constitucional estableció que los extranjeros podían adquirir carta de naturalización luego de cinco años de residencia.

En lo que respecta a las llegadas de inmigrantes a Cuba, ¿qué habían hecho las autoridades de Estados Unidos en la Isla durante la ocupación? Básicamente dos cosas: primero, la creación de una Estación de Detención en el muelle que el gobierno creó en Tricornia, para que los emigrantes que podían ser portadores de fiebre amarilla o que no tuvieran un destino fijo y ocupación en la Isla, fueran custodiados por las autoridades; y segundo, la promulgación de la Orden Militar 1550, también conocida como ley de Inmigración de 15 de mayo de 1902, que restringía severamente la llegada de emigrantes «contratados» a la vez que prohibía el ingreso de inmigrantes chinos, de la misma forma como lo establecía la ley de Estados Unidos.

La Estación de Tricornia se consolidó como centro de acogida para una parte de los emigrantes, mayoritariamente españoles, que siguieron llegando a Cuba. El régimen interno imponía que los ingresados allí debían pagar 20 centavos de dólar diarios para cubrir los gastos de su mantenimiento, dándose la posibilidad de trabajar por un jornal de 10 centavos. Las posibilidades de entrar a Cuba dependían de que las autoridades les asignaran una oportunidad de trabajar en el campo, en las tareas azucareras, o en el mejor de los casos que una persona con residencia en la Isla se hiciera responsable de ellos, previa cancelación de lo adeudado durante el tiempo que había durado el internamiento.

Las restricciones de la ley de 1902, más allá de la prohibición expresa de entrada a los chinos, se dirigían a impedir la organización de contratas que pudieran reproducir las malas experiencias del pasado colonial y reproducían en forma casi mecánica el espíritu de la legislación de Estados Unidos de la época. La radicalidad de la ley era extrema, pues prohibía incluso la existencia de contratos de palabra, lo cual debió ser en extremo difícil de comprobar. En teoría, la nueva legislación iba en contra de los intereses de los hacendados cubanos, que año tras año demandaban más mano de obra inmigrada para las tareas agrícolas. Sin embargo, si consideramos la progre-

sión de las entradas de españoles a Cuba, de 8.334 en 1902 a 47.370 en 1905, su aplicación no implicó una verdadera restricción de entrada²⁴. Tal como ha señalado Maluquer de Motes, bajo esta normativa los españoles eran los únicos que contaban con ventajas comparativas para entrar, como resultado de su larga tradición emigratoria a la isla²⁵.

Además, la ley de 1902 organizaba los diversos organismos encargados de la inmigración, entregando a los servicios de Aduana el derecho a cobrar un peso a cada persona que entrara a Cuba, con las únicas excepciones de los estadounidenses y cubanos. Este impuesto a la inmigración también fue de aplicación oscilante, siendo abolido en 1905 y repuesto en 1908, para finalmente quedar virtualmente en desuso para todas las personas que procedentes del extranjero llegaran para establecer su residencia permanente.

6.- La ley cubana de 1906 remueve los obstáculos a la llegada de inmigrantes

La legislación migratoria promulgada en el periodo de la ocupación chocaba frontalmente, en sus aspectos restrictivos, con la expansión económica de Cuba, lo que indujo a promover reformas que se adecuaban mejor a las necesidades de fuerza de trabajo. En 1906 las autoridades cubanas promulgaron una nueva ley de inmigración que suprimía las anteriores prohibiciones en cuanto a la importación de extranjeros por contrato o convenio hecho por cualquier empresa fuera de Cuba y regulaba su aplicación. La Ley de 1906 aprobó el gasto de un millón de pesos del erario público para la promoción de inmigrantes de Europa y las islas Canarias. Junto con la estación de La Habana, se aprobó la creación de estaciones semejantes en Cienfuegos, Nuevitas y Santiago de Cuba, y se autorizó el desembarco en cualquier otro puerto cubano siempre que tuviera la expresa autorización del gobierno, con el objeto de abaratar el acceso de los hacendados a la mano de obra extranjera. Asimismo, para facilitar la difusión de la información entre los potenciales inmigrantes europeos, se autorizó la publicidad de las contrataciones en medios de prensa y se instruyó a los consulados cubanos en puertos europeos, especialmente españoles, para la inscripción y embarque de los inmigrantes, siempre que en su país de origen se justificara su dedicación a tareas agrícolas. El Estado cubano abonaría el viaje de las familias inmigrantes cuando fueran a residir en la finca de un hacendado o colono cubano, si éste se comprometía a hacer con el jefe de la familia un contrato que asegurara su estabilidad. Además, todo inmigrante que acreditara su dedica-

²⁴ C. YÁÑEZ, *La emigración española a América ...*, op. cit., p. 49.

²⁵ J. MALUQUER DE MOTES, *Nación e inmigración ...*, op. cit., p. 100.

ción a las faenas agrícolas en Cuba podía solicitar el traslado gratuito de su familia desde el extranjero.

La implementación efectiva de esta ley se vio dificultada por el retraso en la promulgación del reglamento que definía los términos de su aplicación, lo que aconteció recién con el decreto 234 del 20 de agosto de 1910. Fe Iglesias, en su estudio citado, afirma que es a partir de 1911 cuando los hacendados cubanos comienzan a hacer uso de los nuevos derechos, lo que habría quedado reflejado en un aumento de las familias de jornaleros españoles que llegaban a la isla²⁶. En lo efectivo, la nueva regulación era una puerta abierta para la promoción de la inmigración de trabajadores contratados por compañías navieras, las que al servicio de los propietarios cubanos, actuaban con «enganchadores» de emigrantes en los puertos europeos, españoles en particular, ofreciendo pasajes subvencionados para aquellos jornaleros que estuvieran en condiciones de aprovechar las oportunidades del trabajo estacional que ofrecía la zafra de la caña de azúcar. Mirando con atención las estadísticas españolas, es posible verificar la estacionalidad de la emigración a Cuba, produciéndose una fuerte concentración de las salidas desde España entre agosto y enero. A su vez, los retornos a la península iniciaban en este último mes su curva ascendente, que se prolongaba hasta mayo²⁷. Esto significa que los jornaleros españoles marchaban a Cuba cuando finalizaban las faenas de la cosecha de cereales en Castilla, lo cual coincidía con el inicio de la zafra azucarera.

7.- En 1917 se modifica la regulación a favor de la emigración antillana

Los años de la Primera Guerra Mundial provocaron importantes tensiones en la economía azucarera. Los precios internacionales mostraron una firme alza como resultado de las dificultades de abastecimiento. Frente a ello, la economía cubana reaccionó ampliando las zonas de cultivo de caña hacia las provincias orientales, ricas en tierras pero faltas de mano de obra. La respuesta más rápida fue el incremento de trabajadores inmigrados españoles entre 1914 y 1916 (de 25.630 a 45.615, respectivamente, según la estadística cubana). Para ello se recurrió a los mecanismos tradicionales de las contrataciones en los puertos peninsulares. La tendencia se revirtió desde 1917, y al año siguiente sólo ingresaron 14.293 inmigrantes procedentes de España.

²⁶ F. IGLESIAS, «Características de la inmigración española en Cuba, 1904-1930», en N. SÁNCHEZ ALBORNOZ (comp.), *Españoles hacia América ...*, op. cit., pp. 270-295.

²⁷ C. YÁÑEZ, «Los mercados de trabajo americanos para la emigración española ultramarina (siglos XIX y XX)», en A. E. FERNÁNDEZ y J. C. MOYA (editores), *La inmigración española en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1999, pp. 43-70.

Al interior de la isla se produjeron tensiones que se reflejaron en falta de trabajo y salarios a la baja. Las nuevas zonas que entraban en explotación demoraban en implementar plenos rendimientos. Los movimientos sociales de carácter sindical organizaron protestas por los salarios, a lo que el gobierno respondió con la persecución de los líderes del movimiento trabajador y la expulsión del país de los extranjeros (españoles) que habían encabezado las protestas.

En ese marco, una nueva ley de inmigración fue promulgada en 1917, con reglamento de rápida aplicación. El objeto fue autorizar la contrata de trabajadores caribeños, de Jamaica y Haití, por un periodo que no fuera más allá de dos años de concluida la guerra, siempre que se ofrecieran garantías de su pronta repatriación. El principal interés de la Ley era recurrir a la reserva de trabajo abundante y barata que había sido excluida de las contratas frente a la presión de los hacendados nacionalistas y de las organizaciones de protección a la inmigración española, tales como la Asociación de Fomento de la Inmigración y la Junta de Patronato de Inmigrantes Españoles²⁸.

Maluquer de Motes ofrece una explicación bastante más compleja de lo que estaba ocurriendo en Cuba a propósito de la apuesta a favor de la emigración antillana, apoyándose en la historiografía cubana y extranjera más reciente:

«Los hacendados nacionalistas, apoyados por los comerciantes —españoles en su mayoría—, estaban interesados, al revés de los norteamericanos, en maximizar los precios del azúcar, y con ellos los salarios nominales, para reforzar el mercado interior y desarrollar la producción doméstica, así como en acrecentar una inmigración española que no comportaba, desde su punto de vista, problemas étnicos o culturales. El desenlace resultó poco favorable a los planteamientos nacionalistas hostiles a la inmigración negra. La numerosa entrada de inmigrantes antillanos iba a permitir en los años venideros, sin duda, rebajar los salarios, con el resultado de reducir las ya escasas posibilidades de diversificar la estructura productiva y potenciar un desarrollo orientado hacia adentro»²⁹.

²⁸ F. IGLESIAS, «Características de la inmigración ...», *op. cit.*, pp. 287-288.

²⁹ J. MALUQUER DE MOTES, *Nación e inmigración ...*, *op. cit.*, pp. 101-102.

8.- El final de un ciclo secular. Cuba cierra las puertas a la inmigración

La inmigración en Cuba declinó de manera drástica a partir de 1926 y los saldos migratorios de los españoles se volvieron negativos hasta 1936³⁰. Por más de una década fueron más los españoles que retornaban a su país que los que se aventuraban en busca de trabajo en la isla. Era una señal del impacto que la crisis internacional estaba teniendo en los países que se habían especializado en la producción de materias primas para la exportación, que en el caso cubano tenía el agravante de concentrar sus exportaciones en un único mercado, el estadounidense, el que a lo largo de los años treinta deprimirá más sus compras en el exterior.

El marco de políticas comerciales proteccionistas que caracterizaron este época, en especial desde que se iniciara la depresión de los años treinta, tuvo su correlato en las políticas migratorias de Cuba. Si el pragmatismo indicaba que había que proteger los productos nacionales, frente a la drástica reducción del comercio exterior y especialmente frente a la caída del poder de compra de las exportaciones cubanas (-48,8%), también parecía lógico cerrar la puerta a la llegada de nuevos inmigrantes con el objeto de favorecer a los trabajadores nacionales en una coyuntura crítica en términos de empleo.

En medio de las convulsiones políticas que llevaron al derrocamiento de la dictadura de Machado, el 19 de abril de 1933 se publicó el decreto de repatriación forzada de los extranjeros que no ocuparan un puesto de trabajo y a finales de ese mismo año, otro decreto implementó la expulsión de todos los extranjeros que permanecían en Cuba de forma irregular. Complementariamente, las autoridades cubanas pusieron en vigor medidas de discriminación positiva de sus nacionales en los puestos de trabajo, cubriendo el cincuenta por ciento de los empleos con naturales de Cuba y limitando la contratación de extranjeros. Cuba cerraba de esta manera el ciclo de la inmigración presionado por la crisis de su principal sector económico, el azucarero.

³⁰ C. YÁÑEZ GALLARDO, *La emigración española a América...*, op.cit., p. 50.

RESUMEN

Legislación migratoria y captación de mano de obra para el azúcar cubano. Del régimen colonial a la República

El presente artículo analiza la legislación migratoria cubana en el largo plazo. Se destaca el carácter excepcional de la misma, derivado en parte de la condición colonial de la isla y del tipo de expansión económica que la aproximó progresivamente a los Estados Unidos. En relación con la inmigración en Cuba, la cuestión central fue el abastecimiento de la necesaria mano de obra para los sectores productivos de exportación, en especial, para el azucarero. Hasta mediados del siglo XIX todos los indicios apuntan a que el negocio ilegal del tráfico de esclavos se imponía sobre la inmigración blanca y la semi-libre de colonos. Pero a medida que las labores fueron adquiriendo complejidad técnica y en tanto y cuanto se hizo indispensable contar con sistemas de incentivos no exclusivamente represivos, se expandió el recurso a la inmigración blanca, en particular, española. Los cambios en la legislación a lo largo de este prolongado ciclo migratorio son examinados en función de una periodización que se inicia con la sanción de la Real Orden de Hacienda de 1835 y finaliza en el momento en que Cuba cerró las puertas a la inmigración, a partir de la década del treinta del siglo XX.

SUMMARY

Immigration legislation and labor recruiting for Cuban sugar production. From the colonial regime to the Republic

In a long-term analysis of Cuban migration laws, the article emphasizes the exceptional nature of Cuban migration legislation, partly deriving from the island's colonial status as well as from the kind of economic expansion which drew Cuba gradually closer to the United States. Main concern was supplying the necessary labor for export production activities, mainly in the sugar sector. Until the mid nineteenth century illegal slave traffic seems to have outdone white and semi-free settler immigration. As production became technically more complex and the need was felt for incentivization methods other than repression, a wider recourse to white immigration, specially from Spain, was taken. The analysis of changes in legislation throughout this long migration cycle starts in 1835, when the Real Orden de Hacienda was passed, and ends in the 1930s, when Cuba put a stop to immigration.



ASIAN AND PACIFIC MIGRATION JOURNAL

An interdisciplinary quarterly on human mobility

Vol. 13 — No. 1 — 2004

Special Issue

Introduction: Migrants' Vulnerability and Health Risks in Asia
Mika Toyota - Santosh Jatrana - Brenda S. A. Yeoh

A Clean Bill of Health:
Filipinas As Domestic Workers in Singapore
Avanti Iyer, Theresa W. Devasahayam and Brenda S. A. Yeoh

Mental Health of Asian Immigrants in New Zealand:
A Review of Key Issues
Elsie Seckye Ho

Living on Site: Heaktg Experiences of Migrant Female
Construction Workers in North India
Santosh Jatrana and Suresh Kumar Sangwan

Risk of Sexually-Transmitted Infections Among Migrant Men:
Findings from a Survey in Delhi
Anurag Mishra

Meeting at the Crossroads: Myanmar Migrants and
Their Use of Thai Health Care Services
Pimonpan Isarabhakdi

Subscriptions: US\$45.00 per year. Payments must be made by US\$ checks drawn on a US bank or by International Postal Money Order, payable to:

Scalabrini Migration Center: P. O. Box 10541 Broadway Centrum,
1113 Quezon City, Philippines. Tel. (63-2) 724-3512; Fax (63-2) 721-4296
E-mail: apmj@smc.org.ph ; Web page: <http://www.smc.org.ph>

INMIGRACIÓN Y PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN LA ARGENTINA DE ENTREGUERRAS: CONTINUIDADES Y LÍMITES DE UNA POLÍTICA ESTATAL

Alejandro E. FERNÁNDEZ *

Introducción

Durante el siglo que se extiende entre 1850 y 1950, las políticas de colonización de la tierra pública o privada fueron repetidamente señaladas como uno de los factores principales que permitirían ensanchar y encauzar la corriente de población extranjera recibida por la Argentina. Los vínculos ideales entre inmigración y distribución de la tierra hicieron que a menudo las dos cuestiones fuesen presentadas como una sola. Ya la constitución nacional de 1853 incluía a la inmigración en todos los artículos en los que mencionaba a la colonización agrícola o al laboreo de la tierra. Lo propio puede decirse de las constituciones redactadas durante la segunda mitad del siglo XIX y en las primeras décadas del XX en aquellas provincias que promovían tales políticas¹. La conjunción se advierte también en casi todo el ordenamiento jurídico a través del cual se fue dando forma concreta a la asignación de la tierra pública, en particular en la famosa ley dictada en 1876, precisamente llamada «de inmigración y colonización». Mediante diferentes instrumentos, esa legislación buscaba concretar el anhelo de poblar el territorio nacional con labradores inmigrantes, de preferencia europeos, asegurándoles en lo posible la estabilidad en su radicación mediante el acceso inmediato a la explotación agrícola y, en un lapso más o menos prolongado, a la propiedad de la tierra.

(*) *Universidad Nacional de Luján, Argentina.*

¹ Ver por ejemplo las disposiciones de las constituciones provinciales de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Corrientes, Mendoza y Tucumán, en República Argentina. Secretaría de Agricultura y Ganadería. *Colonización agraria. Recopilación ordenada de disposiciones legales*, Buenos Aires, Consejo Agrario Nacional, 1965.

La racionalidad económica de las políticas de colonización, en términos de incremento de la producción y las exportaciones, de incorporación de tecnología moderna a los procesos productivos, de ampliación del mercado interno, de mejora del presupuesto fiscal, etcétera, guardaba por lo tanto una relación muy estrecha con la de las políticas inmigratorias. El aparente suceso de las mismas suele buscarse en la etapa previa a 1914, cuando se produjo la gran expansión «horizontal» de la agricultura argentina, en la cual los colonos inmigrantes desempeñaron un papel central. Varios de los capítulos de ese proceso son ya bien conocidos, en especial por lo que se refiere a los casos en que los gobiernos provinciales asumieron una actitud más decidida a favor de la colonización agrícola². El presente artículo se ocupará por lo tanto de manera central de otro aspecto, hasta ahora menos tratado, como es el de las continuidades entre las políticas colonizadoras vinculadas con la inmigración que se formularon en esa etapa y las que se discutieron y ejecutaron en el período de entreguerras. El cuarto de siglo que se extiende entre 1915 y 1940 aproximadamente presencié un rico debate sobre la cuestión, en el cual algunas de las premisas en las que se habían asentado las políticas colonizadoras de la segunda mitad del siglo XIX mantuvieron su vigencia. En particular, siguió mencionándose a menudo la necesidad de atraer familias de agricultores inmigrantes que pudieran arraigarse a la tierra mediante el fraccionamiento de la gran propiedad en pequeñas parcelas o chacras, de preferencia en la región de la pampa húmeda, dada su superior aptitud para la explotación cerealera o para la combinación entre ésta y la ganadería.

Sin embargo, un aspecto central del panorama anterior a 1910 —la disponibilidad de abundante tierra pública— había sufrido una modificación irreversible. Los gobiernos de las provincias de la región pampeana casi no contaban con ese recurso debido a las concesiones previas. El Estado nacional, por su parte, disponía de tierras en regiones alejadas, mal comunicadas y de bajo rendimiento por hectárea. Por lo tanto, era preciso imaginar nuevas sendas para el proceso colonizador, otorgándole un papel mucho más amplio al fraccionamiento y puesta en explotación agrícola de propiedades que ya estaban en manos de particulares, y que hasta entonces no habían incorporado mejoras relevantes. La discusión sobre los instrumentos más aptos para llevar adelante ese proceso acaparó gran parte de la atención de ese período, en el que simultáneamente se estaban produciendo otras modificaciones de gran significación. Por una parte, la disminución del flujo inmigratorio que recibía la Argentina respecto de la etapa anterior a 1914, ya evidente en los años veinte pero mucho más marcada luego de la crisis de 1929, lo que

² Para un análisis crítico de la bibliografía existente sobre las políticas de colonización y sus vínculos con la inmigración en la etapa previa a 1914 ver O. BARSKY y J. GELMAN, *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Mondadori, 2001, pp. 421-439.

iría otorgando un peso creciente al estrato de colonos descendientes de inmigrantes pero ya nacidos en el país. Por la otra, la reaparición de la «cuestión social agraria», que contribuiría a reintegrar las políticas colonizadoras y de inmigración con el ideal decimonónico del crecimiento de la población alentada por una mejor distribución de la tierra, en un proceso que, como veremos a continuación, enfrentó severas dificultades.

Nuestro interés se centrará en la pampa húmeda y sus adyacencias, donde en 1914 se concentraba el 82 por ciento de las explotaciones agropecuarias de todo el país dirigidas por inmigrantes y el 86 por ciento de la población rural del mismo origen. El trabajo comprende cuatro partes. En la primera presentaremos un breve panorama del estado de la colonización pública y privada hacia 1910-1915, recordando algunas de las opiniones de los expertos en agricultura en cuanto a las posibilidades futuras de la inserción de los inmigrantes en el campo. En la segunda parte analizaremos los debates sobre las políticas de fraccionamiento de la tierra durante los gobiernos radicales (1916-1930) y las continuidades o cambios que se fueron produciendo en el papel asignado a los inmigrantes. La tercera parte estará dedicada a analizar la práctica colonizadora de una de las principales instituciones estatales a las que se asignara intervenir en el problema —el Banco Hipotecario Nacional— y los límites de la misma como factor de atracción de población nueva. La cuarta parte, finalmente, estará dedicada al replanteo del problema de la colonización luego de la crisis de 1929 y a la gradual pérdida de importancia de los inmigrantes como posibles beneficiarios de ese proceso.

La colonización y la cuestión inmigratoria hacia 1910-1915

En 1911 comentaba el entonces ministro de agricultura de la república: «La colonización es obra exclusiva de capitalistas y terratenientes, porque el Estado no tiene tierras en condiciones de ser inmediatamente explotadas por el inmigrante. Los inmigrantes nos llegan, con raras excepciones, desprovistos de recursos pecuniarios y muchos de ellos sin conocimiento alguno de las prácticas agrícolas. Son braceros, peones, obreros, que vienen en busca de un trabajo cualquiera. Éste es el colono»³. En estas palabras se resumía un diagnóstico que se había vuelto frecuente entre los funcionarios del Ministerio creado a fines del siglo XIX: el margen de maniobra del Estado argentino para expandir la pequeña propiedad agrícola mediante proyectos dirigidos era ya muy limitado; por otro lado, los inmigrantes que iban arribando, aun en el caso de quienes estaban interesados en radicarse en el

³ La afirmación pertenece a Eleodoro Lobos, y fue reproducida en su «Prólogo» a M. A. CÁRCANO, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública, 1810-1916*, Buenos Aires, Librería Mendeský, 1917, p. XIV.

campo, generalmente no contaban con los recursos y capacidades suficientes para ingresar al estrato de los pequeños propietarios, y en las zonas más fértiles ni siquiera al de los arrendatarios. Las tierras que aún permanecían en manos de la Nación se encontraban en su gran mayoría fuera de la región pampeana, por lo que el establecimiento de nuevos agricultores era cada vez más problemático. La colonización dependía así del interés que pudieran volcar en ella los propietarios particulares.

Para que el balance fuera más preciso, quizás debería haber incluido también a los Estados provinciales, que durante las décadas anteriores habían desempeñado un papel central en las políticas de colonización combinadas con la inmigración. Si nos atenemos a las cuatro que contaban con tierras pertenecientes a la región de la pampa húmeda (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba), en uno u otro momento todas ellas habían desarrollado proyectos de colonización propios o alentado mediante una legislación de fomento los que llevaban a cabo las empresas particulares o ferroviarias. Sin embargo, existían entre ellas importantes diferencias, que han sido abundantemente explicadas por la historiografía de los últimos años⁴. Nos bastará aquí con recordar los datos proporcionados por el censo agropecuario realizado en 1908 en lo referente a los porcentajes de producción de cereales y lino obtenidos en unidades de explotación que podían ser trabajadas por familias de colonos con agregado de asalariados durante las épocas de cosecha (cuadro 1).

CUADRO 1
Porcentajes de la producción total obtenidos en explotaciones de menos de 200 has. (1907-8)

	Trigo	Maíz	Lino
Buenos Aires	26.2	50.0	48.9
Santa Fe	56.2	61.8	63.1
Entre Ríos	63.9	64.9	65.2
Córdoba	33.1	50.4	35.9

Fuente: República Argentina, Censo Agropecuario Nacional, 1908.

⁴ Para un cuadro de conjunto en el que pueden apreciarse con claridad tales diferencias entre las provincias, sobre todo en las etapas tempranas de las políticas de colonización, ver B. ZEBERIO, «Un mundo rural en cambio», en M. BONAUDO (dir.), *Liberalismo, Estado y orden burgués (1852-1880)*, Tomo V de la *Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pp. 293-362.

Podemos observar con claridad que los porcentajes obtenidos en la franja de explotaciones cuya superficie era más pequeña resultaban superiores en Santa Fe y Entre Ríos, es decir en aquellas provincias en las que el proceso de colonización había sido más sostenido. Por otra parte, en el caso particular del trigo, los bajos porcentajes obtenidos en las otras dos provincias en las unidades de menos de 200 has. nos recuerdan la gran importancia alcanzada por la explotación mediana o grande en algunas cuencas cerealeras, como la del sur de Buenos Aires o la del sudeste de Córdoba. En cualquier caso, para comienzos del siglo XX también el impulso colonizador de los Estados provinciales había perdido gran parte de su dinamismo. Incluso en Santa Fe, a medida que se extendía desde el centro hacia el sur del territorio provincial, las iniciativas privadas fueron ganando importancia frente a las estatales, del mismo modo que lo hacía el arrendamiento frente a la obtención de la propiedad de la tierra por parte de los colonos. En Buenos Aires, por su parte, algunas de las propuestas estatales más favorables al acceso de los inmigrantes a la propiedad, como la ley de centros agrícolas de 1887, debieron enfrentar las dificultades creadas por la crisis económica iniciada tres años más tarde, y sólo cumplieron muy parcialmente sus objetivos. En la década siguiente se inició un nuevo ciclo colonizador a través de la expansión en la campaña bonaerense de una agricultura cerealera y forrajera vinculada a la ganadería. Los inmigrantes también desempeñaron en ella un papel central, si bien en la mayor parte de los casos como arrendatarios que debían contratar en condiciones menos favorables que en las otras provincias.

A comienzos del siglo XX la demanda de tierras registró un nuevo incremento ante la gran oleada inmigratoria derivada de la disminución en el costo de los pasajes transatlánticos y la llegada a edades adultas de nuevas generaciones de colonos en las zonas ya cultivadas, que buscaban parcelas para establecerse por su cuenta⁵. Esto tendió a empeorar las condiciones de los contratos de arrendamiento y a dificultar el acceso a la propiedad. Mientras tanto, los gobiernos provinciales de la región pampeana iban concluyendo los proyectos de colonización del medio siglo anterior debido a que ya no contaban con tierras disponibles. En las que quedaban en manos del Estado nacional el proceso de poblamiento y explotación había sido mucho más lento y limitado de lo que se suponía en época de la sanción de la ley Avellaneda. La expansión cerealera se fue orientando por lo tanto en una dirección que se apartaba del ideal de sociedad asentada en la pequeña propiedad agrícola en manos de los inmigrantes europeos.

Sin embargo, la propuesta de defender y ampliar la pequeña propiedad agrícola seguía gozando de fuertes apoyos, tanto por la supuesta mejora de

⁵ Ver T. HALPERIN DONGHI, «Canción de otoño en primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930)», en *El espejo de la Historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1987, pp. 265-268.

la productividad que implicaría como por sus cualidades para atraer y radicar a los inmigrantes en el país. Un buen ejemplo de esto puede hallarse en la figura de Damián Torino, ministro de agricultura en 1904-1906, quien un lustro después de dejar esa función publicó la relevante obra *El problema del inmigrante y el problema agrario en la Argentina*. Torino se mostraba favorable a la selección de la inmigración (el grupo ideal en su opinión eran los labriegos italianos) y al estímulo de la misma mediante acuerdos con los países de origen. Pero para que esos dos puntos dieran como resultado una real integración de los inmigrantes al campo argentino era necesario variar la estructura de la propiedad de la pampa húmeda, fomentando el fraccionamiento de las grandes estancias. En su opinión, las políticas de colonización nacionales —a diferencia de algunas de las provinciales— habían dado escasos resultados en ese aspecto, por la falta de un plan sistemático, la excesiva liberalidad con que habían sido entregadas las tierras sin privilegiar su fraccionamiento y el casi completo fracaso del sistema de colonias nacionales que la ley Avellaneda había impulsado. La solución propuesta por Torino era la de crear un sistema de crédito para los colonos centrado en la banca estatal ya existente, que favoreciera el fraccionamiento en las zonas cerealeras y sustentara la formación de un estrato de *farmers* inmigrantes a la manera de Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda⁶.

Otro diagnóstico que apuntaba en una dirección semejante era el de Miguel Angel Cárcano en su conocida obra *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, que combinaba un exhaustivo estudio de la historia de las políticas de colonización fiscal con una serie de propuestas para modificar la situación existente. Ambos aspectos guardaban una estrecha relación, ya que Cárcano explicaba los severos límites que presentaría cualquier propuesta de colonización futura recordando las nefastas prácticas de las décadas anteriores. Debido a las apremiantes necesidades del presupuesto de la Nación y las provincias, esas prácticas habían desvirtuado los mejores propósitos de la legislación, entregando extensas superficies a quienes compraban por razones especulativas y eludían cumplir los requisitos de asentar población inmigrante. En consecuencia, era necesario revitalizar el papel estatal en la colonización, incluso adquiriendo tierras que ya estaban en manos de particulares para fraccionarlas y entregarlas a la pequeña explotación agrícola⁷.

Ambos trabajos mostraban por lo tanto un fuerte tono crítico respecto de algunas de las modalidades asumidas por la expansión agraria argentina en

⁶ D. TORINO, *El problema del inmigrante y el problema agrario en la Argentina*, Buenos Aires, s/e., 1912, especialmente pp. 11-19, 59-82 y 346-357.

⁷ Ver por ejemplo el elogio a las iniciativas de los ex ministros Escalante, Torino y Lobos, y de los gobiernos de Entre Ríos y Córdoba, que apuntaban todas ellas en esa dirección. M. A. CÁRCANO, *op. cit.*, pp. 307-308, 329-330 y 511-514.

sus etapas recientes, no obstante las impresionantes tasas de crecimiento de la producción y las exportaciones logradas en esos años. Por otra parte, el estallido en 1912 de un movimiento de defensa de los intereses de los arrendatarios en las principales zonas cerealeras de la pampa húmeda —movimiento en el que la mayoría de los participantes eran asimismo inmigrantes— no sólo proporcionó nuevos argumentos a esta línea de pensamiento, sino que parecía mostrar que las reformas propuestas por Torino, Cárcano y otros autores debían ser consideradas sin dilación. En la medida en que este momento era a la vez el de la democratización del sistema político argentino a través de la implantación del sufragio universal, el Congreso de la Nación se convertiría en los años siguientes en la principal caja de resonancia de los intentos de reforma de la estructura de la propiedad agraria y de revitalización de la inmigración orientada hacia el campo.

Los proyectos de colonización y los inmigrantes durante los gobiernos radicales

El gobierno radical encabezado por Yrigoyen a partir de 1916 dedicó una atención intermitente a las políticas de colonización basadas en la inmigración. Cuando lo hizo, trató de enfocar el problema desde una perspectiva similar a la que se proponía en otros planos de la vida social del país, es decir contraponiendo su propio plan de reformas con la supuesta inactividad y desinterés del previo «régimen conservador». Esa atención renovada no generó sin embargo cambios de fondo en el asunto, pero dio lugar a una larga serie de proyectos de ley en los que se puede apreciar la vigencia de la imagen decimonónica de la familia agricultora inmigrante como agente principal de ese proceso de colonización. Tal imagen fue a menudo enfrentada con la de los extranjeros sin oficio que se agolpaban en las ciudades, sobre todo en las etapas de fuerte incremento de la desocupación urbana, como por ejemplo durante los años finales de la Primera Guerra Mundial. Por ello, los fundamentos de la legislación que se proponía al examen del Congreso incluían el anhelo de atraer una nueva oleada de inmigración —implícitamente europea— asociada al fraccionamiento de la gran propiedad que se encararía. Por otro lado, el gobierno radical buscaba dar satisfacción con esas propuestas a las demandas de los estratos de la población rural cuyo apoyo trataba de consolidar, como por ejemplo los arrendatarios de la región cerealera. Esto hizo que a las iniciativas de colonización se sumasen las que tenían por objeto reformatar la legislación sobre arrendamientos, promover el cooperativismo agrario, mejorar el sistema de almacenaje y transporte de los cereales o abaratar los insumos con los que trabajaban los pequeños agricultores.

La primera discusión importante sobre el tema se produjo a fines de 1916, cuando el gobierno presentó al Congreso un proyecto de colonización

y otro destinado a la formación de un Banco Agrícola que se encargaría de ejecutar esa política. El primero era extremadamente breve en sus disposiciones, determinando que la tierra a colonizar debía dividirse en parcelas de no más de doscientas hectáreas y que los beneficiarios debían residir en ellas al menos durante cinco años. En los fundamentos del proyecto, Yrigoyen y su ministro de agricultura Pueyrredón sostenían que era necesario combatir la tendencia al urbanismo y «atraer y fijar corrientes inmigratorias» mediante la acción del Estado en la industria agrícola⁸. Ambos proyectos fueron severamente cuestionados por la bancada socialista de la Cámara de Diputados. Este grupo sostenía que las líneas de colonización que habían sido esbozadas por los gobiernos anteriores a 1916 eran más racionales y prácticas que las del nuevo, ya que éstas eran demasiado generales e improvisadas. Las críticas contra la propuesta radical apuntaban en primer lugar a la falta de precisiones sobre quiénes serían los beneficiarios de los créditos, lo que dejaba un amplio margen al arbitrio del organismo encargado de seleccionarlos. En opinión del portavoz socialista, Antonio De Tomaso, debía especificarse que se trataba de los colonos que ya vivían en el campo pero no estaban hasta el momento en condiciones de ahorrar lo suficiente como para convertirse en propietarios debido al fuerte peso de los arrendamientos que debían pagar. En segundo lugar, se atacaba la idea de crear una nueva entidad bancaria, sosteniendo que la función de colonización debía permanecer en manos de la banca oficial ya existente, que había dado pruebas de su eficiencia. Ambos planteos eran muy similares a los que había formulado el ex ministro Torino, cuyo libro fue citado por el bloque socialista durante el debate⁹.

Este primer proyecto de colonización del radicalismo permaneció sin sanción, y recién sería reproducido en 1929, con Yrigoyen retornado a la presidencia, por su nuevo ministro de agricultura y los diputados de su partido que se ocupaban de las cuestiones rurales¹⁰. De todos modos, no había sido vuelto a discutir en las cámaras cuando se produjo el golpe militar de 1930. En cambio, la cuestión de la banca encargada de fomentar la colonización se mantuvo en el centro del debate durante los años finales de la década de 1910. En general, los legisladores radicales siguieron apoyando la idea de crear una nueva institución, mientras los socialistas y conservadores se inclinaban en su mayoría por ampliar las funciones del Banco de la Nación Argentina. En 1919-20, al parecer convencido de la imposibilidad de obtener suficientes respaldos parlamentarios para su propuesta, el gobierno

⁸ Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de sesiones*, sesiones extraordinarias, 1916, T. IV, pp. 2789-2790.

⁹ *Ibidem*, T. IV, pp. 2850-2855; sobre la posición de Torino en este punto ver *El problema del inmigrante...*, *op. cit.*, pp. 330-334.

¹⁰ Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1929, T. I, p. 473.

radical se inclinó finalmente por la segunda solución, si bien la entidad elegida para otorgar los préstamos de colonización sería el Banco Hipotecario Nacional. Mientras tanto, el radicalismo incursionaba también en otros aspectos que podían aliviar la situación de los colonos arrendatarios y facilitar su arraigo en el campo. Algunas de estas iniciativas lograron sanción parlamentaria con apoyo de parte de la oposición, como por ejemplo la moderada reforma del sistema de arrendamientos, que ampliaba sus plazos y reconocía mayores derechos a los colonos¹¹. En otros casos no pasaron de la condición de proyectos legislativos, dada su dificultosa financiación, como el intento de construcción de una red estatal de silos y elevadores de campaña inspirado en el ejemplo canadiense.

Todas estas medidas podían tener una importante significación para los inmigrantes radicados en el campo, que, como había mostrado el censo nacional de 1914, conformaban una sólida mayoría entre los arrendatarios de las cuatro provincias pampeanas. Pero el impacto que ellas podían alcanzar sobre la atracción de una nueva corriente de población con destino rural era indirecto, ya que no estaban asociadas con proyectos de inmigración dirigida. Como hemos visto, Torino vinculaba ambos aspectos, ya que pensaba que una actitud más enérgica del Estado en materia de colonización debía ser acompañada por acuerdos específicos con los países de origen de los inmigrantes para fomentar la radicación de población agrícola. De manera más explícita, Rafael Herrera Vegas, ministro de hacienda durante el siguiente gobierno radical y presidente del Banco Hipotecario en la época en que se le otorgó el papel de promotor de los préstamos a los agricultores para que se convirtieran en pequeños propietarios, sostenía que para que la colonización funcionara debía ser abordada de manera conjunta con el problema inmigratorio. Herrera Vegas se manifestaba partidario de retomar el sistema de las compañías colonizadoras que había sido empleado por algunas provincias durante la segunda mitad del siglo XIX, previa concesión al gobierno de unas facultades moderadas de expropiación de las grandes estancias para asentar en ellas a la población agrícola inmigrante. Su distinción entre ésta y la población urbana era también más evidente que en Torino o Cárcano: «La población y el comercio de nuestras metrópolis son esencialmente parasitarios: consumen pero poco producen. El elemento productor de la República, del que dependen su riqueza y su grandeza, no llega (...) a la décima parte del total de nuestra población»¹².

Esta contraposición entre población agrícola laboriosa y población urbana improductiva, a veces combinada con el atributo de un respeto a la ley mu-

¹¹ Sanción de la ley de arrendamientos agrícolas en *ibídem*, 1921, T. II, pp. 448-454.

¹² R. HERRERA VEGAS, «Colonización», en *Revista de Economía Argentina*, A. 9, T. 18, N° 103, agosto 1927, pp. 3-9.

cho más constante por parte de la primera, había comenzado a plantearse en la Argentina muchas décadas antes¹³. Se había reiterado igualmente en el debate de 1917 sobre la ley del hogar, que regulaba las futuras donaciones de pequeñas parcelas a las familias agricultoras por parte del gobierno nacional, y que fuera aprobada por consenso entre todos los partidos que contaban con representación parlamentaria. El diputado Costa, que informaba a la Cámara sobre el proyecto, sostenía que las «colonias libres» que se creaban con la ley producirían los mejores defensores de la constitución, concepto que era ratificado en el Senado por el conservador Patrón Costas. Los inmigrantes formarían parte de ese grupo, a condición de que se comprometieran a obtener la ciudadanía argentina. Se trataba de un requisito que se añadía al de la continuidad en la residencia en el lote obtenido, lo cual, como hemos visto, ya aparecía en el proyecto yrigoyenista de colonización. El agregado puede explicarse porque, mediante este *homestead* argentino, se trataba de poblar los territorios nacionales de la Patagonia y el Chaco, en donde las experiencias anteriores de colonización habían dado pobres resultados y el retorno de los inmigrantes instalados había sido elevado¹⁴.

Otras razones hicieron que al argumento ético-político del arraigo a la tierra se le sumara en esos años el de la racionalidad económica superior de la chacra mixta, es decir agrícola-ganadera, dirigida por inmigrantes. Por un lado, la evolución de los precios de los artículos argentinos de exportación se presentaba muy volátil luego de la guerra, con frecuentes cambios de tendencia entre la agricultura y la ganadería que arrojaban dudas sobre el futuro de la explotación extensiva de uno solo de esos sectores. Por el otro, en algunas zonas de la región pampeana los arrendatarios seguían estando obligados por sus contratos a producir determinados cereales o forrajes y no otros ru-

¹³ Ya en 1875 el presidente Avellaneda había sostenido la necesidad de encauzar la inmigración que recibiera el país, para evitar que se agolpara en las ciudades, donde se convertiría en un foco de calamidades y desórdenes. Ver su artículo «Inmigración», dirigido a los gobernadores de provincias, en *Escritos y discursos*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1910, Vol. 5, *Estudios sobre las leyes de tierras públicas*, pp. 145-147.

¹⁴ Cabe observar que los diversos argumentos vinculados con la inmigración a veces se mezclaban en los debates parlamentarios, sin que quedara del todo en claro si se trataba de promover nuevas entradas de agricultores o la re-emigración hacia el campo de los que ya estaban instalados en áreas urbanas. Así, cuando el diputado Melo solicitó que se incluyera en la ley de 1917 que la falta de cumplimiento de la promesa de nacionalización determinaría la caducidad del lote de hogar, el diputado Costa argumentó que ello sería un factor restrictivo de la inmigración que se trataba de promover, porque los extranjeros recién llegados deberían esperar dos años para cumplir ese requisito. Melo respondió a su vez que eso era contradictorio con los fundamentos de la ley que el mismo Costa presentaba, en los cuales se decía que el *homestead* permitiría aliviar la desocupación de la población ya instalada en las ciudades argentinas. El proyecto original, las discusiones y la sanción de la ley pueden verse en Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1917, T. III, pp. 495-526, y Cámara de Senadores, *ibidem*, T. III, pp. 1071-1072.

bros. En ese marco, algunos de los expertos de la época —entre los cuales el más destacado era el agrónomo italiano Roberto Campolieti— aconsejaban que todo proyecto de colonización basado en la pequeña propiedad debía incluir el carácter intensivo y mixto de su explotación, lo cual la haría menos vulnerable a la incierta evolución del mercado externo. En particular, Campolieti creía que estas chacras debían entregarse a crédito a familias agricultoras recién llegadas al país, ya que no sólo compartía las prevenciones contra los inmigrantes que vivían en las ciudades, sino que en cierto modo las extendía a los ya establecidos en el campo, a los que acusaba de haber incorporado defectos que era preciso erradicar, como el descuido de los cultivos o la tendencia al consumo superfluo¹⁵.

La búsqueda de esa nueva racionalidad económica a través de la explotación mixta aparecía también en el último de los proyectos importantes de colonización elaborados durante el período radical, debido a la iniciativa de Tomás Le Breton, ministro de agricultura de Marcelo T. de Alvear. Sin embargo, se insertaba en este caso en un amplio cuadro en el que se atribuía a la inmigración un papel más destacado que en las restantes propuestas legislativas, y sobre todo más novedoso. Así, tanto en los fundamentos del proyecto como en su parte resolutive se apuntaba a una revitalización del conjunto de la economía argentina mediante el aporte de la corriente migratoria, que no debía actuar solamente como productora agrícola sino también como consumidora de productos industriales y contribuyente de impuestos. El sistema de la granja o chacra mixta permitiría diversificar la producción, a la vez que, al quedar en manos de pequeños propietarios y no de arrendatarios, elevar el estándar de vida y fomentar el desarrollo del mercado interno. Pero como advertía Le Breton, la inmigración no llegaba al país con la vitalidad de etapas anteriores, debido a que las posibilidades de colonizar sólo se daban en los remotos y áridos territorios que todavía permanecían en manos del Estado nacional. Para reanimar el flujo era necesario abrir a la colonización las mejores tierras cerealeras y ganaderas, estimulando la iniciativa de los propietarios particulares y, en caso de que ésta se mostrara remisa, facultando al gobierno para realizar expropiaciones que respetaran el interés privado. Con ello se conformarían unas «reservas de tierras» que el gobierno fijaría anualmente según las cifras probables de inmigrantes que el país recibiría durante ese lapso¹⁶.

Es interesante también observar que el proyecto incluía un criterio explícito de selección de los inmigrantes, que no estaría dado por reformas dirigistas de las leyes vigentes, sino por la influencia —presuntamente pode-

¹⁵ R. CAMPOLIETI, *La organización de la agricultura argentina (ensayo de política agraria)*, Buenos Aires, Edit. Aquino y Cía., 1929, especialmente pp. 216-220. Para un ejemplo legislativo de colonización basada en explotaciones mixtas ver el proyecto Quirós en Cámara de Diputados, *op. cit.*, 1922, T. V, pp. 226-230.

¹⁶ Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1924, T. III, pp. 475-481.

rosa— que sobre el flujo iría ejerciendo el mismo proceso colonizador a medida que se fuera desarrollando. En este punto se asemejaba a los planteos surgidos con motivo de la discusión de la ley del *homestead*, que luego reaparecerían en el libro de Campolieti, acerca de que la propia atracción de la pequeña propiedad agrícola iría seleccionando a los inmigrantes en el sentido deseado. Sin embargo, como ha destacado Fernando Devoto, habían sido precisamente Alvear y Le Breton quienes presentaran al Congreso en 1923 un proyecto de ley de inmigración fuertemente selectivo, que multiplicaba los mecanismos de control de ingreso ¹⁷. Es probable que fuera el rechazo que generó esta iniciativa —finalmente retirada por el gobierno, que optó a cambio por un decreto reglamentario de la ley de 1876— la que los llevara un año más tarde a explorar más a fondo el argumento de la colonización como forma de atracción del inmigrante deseable, idea apenas esbozada en el proyecto de 1923: «Es indudable que necesitamos población, pero no para nuestras grandes ciudades que están plétóricas, sino para nuestros campos. Necesitamos agricultores prácticos y no braceros sin profesión» ¹⁸. Esto permitiría explicar la evidente contradicción entre las premisas de las dos propuestas, ya que mientras el proyecto de inmigración de 1923 afirmaba que ésta estaba creciendo a un ritmo tan acelerado que obligaba a regularla, el de colonización del año siguiente sostenía que era «limitadísima» y que debía ser fomentada.

Volviendo a este segundo proyecto, los fuertes apoyos que había obtenido entre los municipios y cooperativas de productores, sobre todo en zonas cerealeras marginales, no lograron que el Congreso lo tratara, por lo que también fue retirado en 1925. Según Herrera Vegas, el fracaso se debió a los temores generados por la amplitud de atribuciones de expropiación que dejaba en manos del gobierno, las cuales, ejercidas por un presidente más inclinado que Alvear a ejercitarlas según criterios políticos, podían acarrear funestas consecuencias ¹⁹. Halperin Donghi ha sostenido que fue la recuperación de la prosperidad de la agricultura argentina lo que hizo que los terratenientes se mostraran menos dispuestos a aceptar unas expropiaciones que acaso no habrían visto con desagrado en un contexto de estancamiento ²⁰. Cabría quizás añadir una tercera razón, común a otros proyectos

¹⁷ F. DEVOTO, «Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925)», en *Estudios sobre la inmigración italiana a la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, pp. 65-67, y «El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)», en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 162, julio-setiembre 2001, pp. 282-283.

¹⁸ H. Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1923, T. IV, p. 677.

¹⁹ R. HERRERA VEGAS, *op. cit.*

²⁰ T. HALPERIN DONGHI, *Vida y muerte de la República verdadera (1916-1930)*, Buenos Aires, Ariel, 2000, p. 177.

fracasados en esta materia, y es la dificultad de su cuantiosa financiación, cuya fuente principal se hallaría en el incremento de la deuda pública. Sea como fuere, el retiro de la propuesta Alvear-Le Breton dejaba a los préstamos de colonización del Banco Hipotecario como la única iniciativa colonizadora de cierta envergadura que lograra la aprobación legislativa. Veamos a continuación cuáles fueron sus modalidades y resultados.

El crédito agrario en la práctica: el caso del Banco Hipotecario Nacional

Como hemos visto más arriba, el crédito agrario ocupaba un lugar central en los debates de la década de 1910 sobre las estrategias para mejorar la distribución de la tierra en la pampa húmeda y lograr un mayor arraigo de los inmigrantes en el campo. A la vez, las entidades que representaban a los arrendatarios reclamaban una intervención más activa de la banca estatal en el otorgamiento de préstamos para fraccionar las grandes propiedades. Esta función no era cumplida por los prestamistas que dominaban el mercado hipotecario argentino, en su mayoría bancos y sociedades particulares, ya que las garantías que exigían y la elevada tasa de interés que cobraban por sus créditos, colocaban a éstos fuera del alcance del pequeño colono²¹. Las reformas introducidas en la operatoria del Banco Hipotecario Nacional no solamente apuntarían a colmar ese vacío, sino que, ante la falta de sanción de otras iniciativas legislativas, se transformarían en el principal instrumento práctico de la colonización durante los años veinte. El Banco había sido fundado en 1886 para conceder créditos sobre inmuebles urbanos y rurales, a largos plazos y con una tasa inferior a la usual en el mercado. Sus operaciones se financiaban mediante la emisión de cédulas hipotecarias que contaban con la garantía del Estado nacional. Una vez superada la crisis de 1890, la prosperidad de la agricultura argentina y la gran expansión comercial facilitaron la aceptación de las cédulas, incluso en las bolsas europeas, donde hacia 1913 había sido colocado un sesenta por ciento del total emitido²². Esto hizo que el Banco pudiera ampliar considerablemente el monto de sus préstamos, que sin embargo estaban más orientados a la vi-

²¹ No debe confundirse el crédito de colonización al que nos referiremos en este apartado con el crédito a corto plazo que los acopiadores de cereales, a veces agentes de las empresas exportadoras, otorgaban a los agricultores para financiar sus cosechas. Ver al respecto J. ADELMAN, «Financiamiento y expansión agrícola en la Argentina y el Canadá, 1880-1914», en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, A. II, Vol. II, N° 3, 2° semestre 1992, pp. 3-21.

²² Cálculos propios en base a los datos de Comisión de Estudio del Crédito Hipotecario, *Informe de la...*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Banco Hipotecario Nacional, 1927, pp. 10-14.

vienda urbana que a la compra de parcelas en el campo. Por otra parte, los montos de estos últimos no superaban la mitad del precio de la tierra adquirida, lo que obligaba a los deudores a constituir una segunda hipoteca, con prestamistas particulares y en peores condiciones.

La polémica entre los defensores de crear un nuevo banco estatal para atender el crédito agrícola y los partidarios de reformar la banca ya existente se zanjó en 1919-20 a favor de esta segunda opción, a través de los llamados préstamos de colonización del Banco Hipotecario. En el proyecto de ley enviado al Congreso, el gobierno radical insistía en la importancia que tendría la colonización como factor atractivo para la nueva corriente inmigratoria que debía alimentarse con población de la Europa de posguerra: «Llamado nuestro país, por la riqueza de su suelo y la liberalidad de sus instituciones, a cobijar a todos los hombres del mundo que después de esta guerra colosal busquen un hogar tranquilo donde prosperar y rehacer su familia (...) debemos prepararnos para recibirlos, y uno de los medios más fáciles para conseguir ese objeto consistirá en el aliciente de convertirlos en propietarios de la manera más sencilla y menos onerosa»²³. Las reformas aprobadas consistían básicamente en dos puntos. Por un lado, el Banco Hipotecario fue autorizado a destinar la mitad de sus créditos a financiar la compra de parcelas de menos de doscientas hectáreas que por sus condiciones productivas y cercanía de estaciones ferroviarias o puertos fueran aptas para la colonización agrícola. Por el otro, se le permitió ampliar el monto individual de los préstamos a los colonos hasta el ochenta por ciento del precio de compra²⁴. En la práctica esto significaba que el propietario que deseara colonizar debía convenir con el Banco la forma de división de su campo y la tasación. Luego se efectuaba el remate público, y los compradores de los lotes recibían el porcentaje indicado para cumplir con el pago. Estas operaciones fueron tomando impulso a partir de 1922, y la etapa en que alcanzaron un mayor relieve fue entre 1925 y 1928. Al mismo tiempo, el Banco fue ampliando el número de sucursales, especialmente en las zonas que eran consideradas más propicias para recibir los créditos. Para fines de la década, la nueva modalidad de colonización había llegado a abarcar a más de medio millón de hectáreas, ubicadas en su casi totalidad en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba y en el territorio nacional de La Pampa²⁵.

²³ Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones...*, sesiones ordinarias, 1917, T. IV, p. 406.

²⁴ Cámara de Senadores, *ibídem*, sesiones ordinarias, 1919, T. I, pp. 643-644.

²⁵ Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, años 1921-1929. El plazo de estos préstamos podía llegar a los 33 años, pero el promedio de los otorgados hasta 1935 estaba en alrededor de 25. Por comparación, el crédito hipotecario rural proveniente de otras fuentes tenía un plazo inferior a los 10 años. Las tasas de interés promedio eran de seis y nueve por ciento anual respectivamente. Ver República Argentina. Ministerio de Hacienda, *Censo Hipotecario Nacional al 31 de diciembre de 1936*, Buenos Aires, Peuser, 1938, pp. 152-172.

Respecto de los inmigrantes, la nueva legislación seguía la tradición colonizadora anterior, ya que no discriminaba a los beneficiarios de los créditos según fueran nativos o extranjeros y, dentro de estos últimos, tampoco distinguía entre grupos nacionales. Por otro lado, se autorizó al Banco a instalar una agencia en el Hotel de Inmigrantes a los efectos de ofrecer lotes rurales entre los recién llegados. La liberalidad legislativa que trasunta todo ello contrasta sin embargo con los resultados efectivos de la colonización, tal como podemos advertir en los siguientes datos, obtenidos a partir de las *Memorias* del Banco correspondientes a 1920-27, en las que los créditos aparecen discriminados según la nacionalidad de origen de sus beneficiarios. El cuadro 2 muestra con claridad que la mayoría de los créditos fueron otorgados a colonos nativos, aunque un porcentaje considerable de ellos —que no podemos establecer con precisión— eran indudablemente hijos de inmigrantes.

CUADRO 2

Distribución de los préstamos del Banco Hipotecario en la región de la pampa húmeda según la nacionalidad de los deudores, 1920-1927 (porcentajes)

	N° préstamos	Monto
Argentinos	58.1	67.7
Italianos	15.4	9.6
Espanoles	11.1	8.7
Otros	15.4	14.0

Fuente: Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*.

Resulta prácticamente imposible comparar estas cifras con datos de la misma década que expresen la proporción de los argentinos nativos dentro de los estratos que podían llegar a beneficiarse con estos créditos. La comparación debe retrotraerse al censo nacional de 1914, que distinguía a los arrendatarios de explotaciones agrícolas en las distintas provincias según su nacionalidad de origen. Se trata de una fecha en la que quizás el porcentaje de extranjeros entre los arrendatarios fuese algo mayor que una década después, cuando el sistema de préstamos estaba en pleno funcionamiento. Por ende, la comparación debe realizarse con mucha cautela. Sin embargo, las diferencias con el cuadro 2 resultan demasiado abultadas como para explicarlas sólo por el tiempo transcurrido. Así, en 1914 la proporción de argentinos entre los arrendatarios de la provincia de Buenos Aires sólo llegaba al

27 por ciento (contra el 41% de italianos y el 19% de españoles), en Santa Fe al 15 por ciento (contra 66 y 10 por ciento respectivamente), en Entre Ríos al 39 por ciento (contra 16 y 3 por ciento) y en Córdoba al 26 por ciento (contra 50 y 15 por ciento)²⁶. En el caso del territorio de La Pampa, contamos con un dato más cercano a la fecha de los préstamos, ya que corresponde a 1920, y nos muestra que los argentinos eran allí el 12 por ciento de los arrendatarios (contra el 31% de los italianos y el 19% de los españoles)²⁷.

Entre los beneficiarios de los préstamos del Banco que tenían nacionalidad extranjera, es llamativa la alta proporción de los que no eran italianos ni españoles, lo cual está relacionado con que muchos créditos fueron otorgados sobre tierras relativamente marginales dentro de la pampa húmeda –sur de Buenos Aires, oeste de La Pampa y Entre Ríos– en las cuales la presencia de labradores de otros orígenes, como Europa central u oriental, era más destacada. La principal razón que explica esto no debe hallarse sin embargo en un intento deliberado de la banca estatal por promover la agricultura de esas zonas de menor productividad, sino en el carácter voluntario que tenían las ofertas de los campos a colonizar. Los propietarios radicados en el centro de la región cerealera tenían menos interés en ofrecerlos a la venta, ya que el sistema de producción mediante arrendamiento, conservando la propiedad, les resultaba más conveniente. Los resultados de los préstamos de colonización tendieron a aproximarse en este aspecto a los obtenidos con la ley de centros agrícolas dictada por la provincia de Buenos Aires en 1887, puesto que, en las pocas ocasiones en que los mismos llegaron a prosperar, fue en zonas que quedaban fuera del área principal de explotación cerealera.

Más allá de esta especificación, lo que nos interesa destacar aquí es que el propio mecanismo de colonización dificultaba el acceso de los inmigrantes recientemente llegados al país²⁸. El fraccionamiento y venta a través de los préstamos del Banco solía efectuarse a favor de arrendatarios que ya venían trabajando los lotes que salían a la venta, o lotes vecinos, a veces durante muchos años. Esto hacía que se tratara de inmigrantes radicados en el campo argentino con bastante antelación, o bien de sus hijos ya nacidos en el país, que habían acumulado un pequeño capital con el cual estaban en condiciones de desembolsar el veinte por ciento del precio de la tierra, que debían cubrir al contado y con sus propios recursos. Un dato que tendería a

²⁶ República Argentina, *Tercer Censo Nacional*, Buenos Aires, Rosso y Cía., 1919, T. V, pp. 837-838.

²⁷ Ministerio del Interior, *Censo general de los territorios nacionales (1920)*, Buenos Aires, Establecimientos Gráficos Martino, 1923, Vol. I, pp. 33-34.

²⁸ Este problema ya había sido advertido por algunos de los mayores defensores de la reforma, aunque sin precisar las razones que lo explicaban. Ver por ejemplo S. ORÍA, «Los préstamos de colonización del Banco Hipotecario Nacional como medio de fomentar la población y la producción argentinas», en *Biblioteca*, Vol. 2, 1928, pp. 64-73.

ratificar esto es el menor porcentaje de los montos recibidos por los inmigrantes respecto del número de préstamos concedidos, puesto que muestra que los beneficiarios argentinos recibían en promedio sumas más elevadas, sea por la extensión del lote o por su mayor precio por hectárea.

Hay otra razón que explica el escaso suceso de los préstamos del Banco Hipotecario para atraer nuevos inmigrantes y radicarlos en el campo, y es su falta de continuidad. En los años centrales de la década de 1920, cuando se otorgó la mayoría de ellos, los precios de los rubros agrícolas argentinos (maíz, trigo, lino) presentaban un sostenido incremento, debido a la renovada demanda de los países europeos luego de la Primera Guerra Mundial. Esto hizo que se elevara el precio de la tierra, por lo que las hipotecas fueron constituidas sobre la base de altas tasaciones. La reversión de esta tendencia a partir de 1926-27, cuando comienza el descenso de los precios agrícolas internacionales, llevó a crecientes dificultades de los deudores hipotecarios para cumplir sus compromisos, ya que debían pagar cuotas fijas establecidas en base a las tasaciones previas cuando los montos que obtenían por la producción eran más bajos. Este problema repercutió de modo claro en el porcentaje de mora en los pagos de los servicios de los créditos de colonización, que llegó a ser mucho más elevado que en el caso de los créditos urbanos²⁹. A esto se sumó la marcada disminución en la aceptación internacional de las cédulas hipotecarias a partir de la crisis de 1929, lo que condujo a que el Banco restringiera fuertemente los créditos de colonización y comenzara la ejecución de las propiedades de los deudores morosos. Si bien el sistema se mantuvo en funcionamiento durante los años treinta, la superficie abarcada fue mucho menor que en la década anterior. Incluso en esa etapa expansiva, la proporción que estos créditos representaban sobre la operatoria del Hipotecario nunca se aproximó al cincuenta por ciento autorizado por la ley. A lo largo de su trayectoria, esta forma de colonización benefició solamente a poco más de diez mil familias agricultoras, una cifra que estaba lejos de poder modificar las tendencias anteriores.

Los cambios en la política colonizadora luego de 1930

El breve retorno de Yrigoyen al gobierno entre 1928 y 1930 dio lugar a una actitud contradictoria en materia colonizadora, ya que por una parte fueron recuperados en el Congreso algunos de los proyectos formulados durante su primera presidencia, que habían recibido fuertes críticas, como el de la creación del Banco Agrícola, mientras que por la otra se avanzaba

²⁹ Observaciones sobre las dificultades en el cobro de los créditos una vez pasada la euforia expansiva de mediados de los años veinte pueden verse en E. CONI, *Los préstamos de colonización del Banco Hipotecario Nacional*, Buenos Aires, El Ateneo, 1931, passim.

hacia una profundización del intervencionismo estatal que había sido esbozado durante el paso de Le Breton por el Ministerio de Agricultura³⁰. Dada la firme oposición de la mayoría conservadora en el Senado, estas nuevas propuestas debieron conformarse, en el mejor de los casos, con la aprobación de la Cámara de Diputados. En otras ocasiones, figuras allegadas al elenco gubernamental hicieron planteos más globales que trataban de integrar una reforma agraria parcial en las llanuras pampeanas con políticas de inmigración dirigida y encauzada por el Estado argentino mediante acuerdos con otros países o con empresas de colonización. En ellas se puede apreciar la supervivencia de algunos de los mitos surgidos en momentos anteriores del proceso inmigratorio, como el de la corriente de capitales externos que acompañaría y financiaría el arribo de las nuevas oleadas de labradores, o el de la posibilidad de una planificación minuciosa de la agricultura y la población en las cuencas cerealeras, cuyas pruebas se buscaban en experiencias más recientes pero muy disímiles en sus características, como la exitosa colonización con inmigrantes italianos convertidos en pequeños propietarios en el valle del Río Negro³¹.

Cuando se compara el tono de esos planteos de finales de los años veinte con los proyectos de colonización de la década siguiente, lo primero que atrae la atención es la modestia de ambiciones de estos últimos, no sólo por la cantidad de tierras de la que se hablaba sino también por las áreas geográficas que comprendían, cada vez más alejadas del centro de la región pampeana. Una explicación que puede ensayarse de ese cambio se encuentra en las transformaciones políticas sufridas por el país a partir de 1930, con el desalojo del radicalismo mediante un golpe militar y su posterior reemplazo por gobiernos conservadores en un marco de democracia restringida. Sin embargo, como hemos visto, la denuncia de la explotación extensiva y de la gran propiedad rural no había comenzado en 1916, ni habían permanecido al margen de ella algunos de los principales funcionarios de la etapa conservadora clausurada ese año. Por otro lado, en las décadas de 1920 y 1930 las cuatro provincias de la región pampeana llevaron adelante sus propias experiencias de colonización basadas en la compra o la expropiación de tierras en manos de particulares, cuyo alcance en la práctica fue bastante limitado. Lo significativo es que, en el momento de emprender dichas experiencias,

³⁰ Un ejemplo de ello puede encontrarse en el proyecto de Carlos Rodríguez, nuevo titular del Ministerio, para expropiar doce mil hectáreas en la provincia de Buenos Aires, a no más de cien kilómetros de la capital, con el fin de formar granjas que tendrían una fuerte fiscalización del gobierno. Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1928, T. III, pp. 537-541.

³¹ Ver por ejemplo M. OLIVA, *Ante-proyecto de ley de inmigración, trabajo y colonización de la provincia de Buenos Aires y exposición de motivos*, Buenos Aires, Kidd, 1928; *Organización técnica de la inmigración y de la colonización*, Buenos Aires, Nocito y Rañó, 1929.

tales provincias estaban en manos de gobiernos pertenecientes a distintos signos políticos (radical, demócrata-progresista y dos líneas divergentes dentro del conservador). Esto brinda una referencia acerca del consenso bastante generalizado que seguían teniendo algunas de las ideas sobre colonización que hemos recorrido en los párrafos anteriores, las cuales, por otra parte, reaparecían puntualmente en los fundamentos de esta legislación provincial³². Ese consenso se extendía a la defensa de los arrendatarios, que fueron beneficiados en 1932 con una ley más favorable que la de 1921.

Por lo tanto, la principal razón de la cautela colonizadora de los años treinta no debe buscarse a nuestro juicio en los cambios políticos producidos en el gobierno nacional, sino en el contexto económico en el que esa colonización debía operar. Los problemas de recuperación de los créditos a los colonos, que en el caso del Banco Hipotecario ya eran importantes en 1929, se agravaron ulteriormente a partir de la crisis comenzada ese año. A mediados de la década siguiente, una proporción superior a la cuarta parte de la superficie total de las cuatro provincias de la región estaba hipotecada a favor de acreedores particulares o de la banca estatal, con escasas posibilidades reales de cancelación para una gruesa parte de las mismas³³. Por otro lado, las cédulas hipotecarias sufrieron una fuerte depreciación debido a la liquidación de que fueron objeto en las principales bolsas en las que cotizaban, pese a que el Banco Hipotecario había tratado de mantener la confianza de los inversores mediante la ejecución de un alto número de créditos impagos. La posibilidad de obtener en el exterior otras fuentes de financiación para la colonización resultaba extremadamente problemática, ya que, en un contexto de fuerte desempleo, se había optado por orientar el escaso crédito disponible hacia las obras públicas, más intensivas en la ocupación de mano de obra.

La única iniciativa destacada de la primera mitad de la década reflejaba muy bien ese clima de restricciones. Nos referimos a la creación de la sección de crédito agrario dentro del Banco de la Nación Argentina. Como se recordará, se trataba de una medida largamente reclamada por los legisladores socialistas, a los que se sumaron las entidades que representaban a los arrendatarios y pequeños propietarios endeudados, como la Federación Agraria Argentina. Desde 1912 el Banco de la Nación venía adelantando a los

³² Provincia de Córdoba, *Ley de colonización N° 2303, ley de colonias y fundación de pueblos N° 2142*, Córdoba, s.e., 1923; Provincia de Santa Fe. Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, *Ley de colonización N° 2432 y su decreto reglamentario*, Santa Fe, s.e., 1934; sobre la ley bonaerense ver M. CASARES, *Algunas facetas de la ley de colonización de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1939; sobre la ley entrerriana B. HORNE, *Nuestro problema agrario*, Buenos Aires, La Facultad, 1937.

³³ República Argentina, *Censo Nacional Hipotecario al 31 de diciembre de 1936*, op. cit., pp. 27-28.

agricultores las sumas necesarias para la recolección de cosechas, pero aún en los años veinte no contaba con unas líneas de crédito para compra de tierras a largo término como las ofrecidas por el Hipotecario. En 1933 el Congreso finalmente aprobó la reforma solicitada, a través de un proyecto en cuya redacción intervinieron Cárcano como diputado y De Tomaso –defensor de la idea ya en 1916–, ahora como ministro de agricultura. Sin embargo, la ley que creaba la sección de crédito agrario era bastante distinta de la original, ya que si bien mejoraba considerablemente las condiciones de financiación anual de la actividad agrícola, limitaba en extremo los montos y plazos de los créditos destinados a la compra de tierras, así como la parte del capital del Banco que podía dedicarse a este segundo tipo de operaciones. Por otra parte, el radio abarcado por éstas era mucho más dilatado que el de los préstamos de colonización del Hipotecario, lo que puede explicarse por la creciente importancia que estaban adquiriendo los cultivos industriales y otros derivados de la agricultura destinados al mercado interno, en su mayor parte obtenidos en provincias del interior del país. No es de extrañar por lo tanto que las *Memorias* del Banco registren muy contadas operaciones de transferencia de tierras en la pampa húmeda financiadas por la nueva sección³⁴.

Los viejos problemas que quedaban sin resolver para transformar a la agricultura argentina en un sentido más equitativo y los nuevos que la crisis había introducido se reflejan igualmente en el proyecto con que el propio Cárcano, desde su nuevo cargo de ministro, defiende la creación de una Comisión Nacional de Colonización en 1936. En él se reiteraban nociones ya conocidas, como la de los beneficios que la pequeña propiedad acarrearía desde el punto de vista de la estabilidad social (los económicos en cambio apenas son mencionados, quizás como consecuencia de las dudas que a esa altura existían acerca de la sustentabilidad de tales empresas agrarias). Pero al mismo tiempo se advertía sobre las dificultades que el Estado debía enfrentar si pretendía ensanchar la base de los pequeños propietarios en la región pampeana. Por ello, los fundamentos del proyecto se iban deslizando gradualmente desde el acceso a la propiedad de la tierra hacia el arraigo a la misma por parte de quienes la trabajaban como arrendatarios, es decir a la estabilidad y mejora de sus condiciones, confiando implícitamente el paso a la propiedad al transcurso del tiempo. El contexto de la crisis volvía a aparecer al considerarse los inmuebles que serían objeto de la ley, ya que el proyecto incluía entre ellos a los que estuvieran en manos de la banca estatal, es decir los provenientes de las ejecuciones de créditos impagos. Pero si se tiene presente que las otras dos fuentes eran las tierras fiscales –que difícilmente estaban en condiciones de cumplir los requisitos de cercanía

³⁴ Banco de la Nación Argentina, *Memoria de la Sección de Crédito Agrario (ley 11864)*, Buenos Aires, Kraft, 1935, pp. 16-20; *Memoria y balance general correspondiente al año 1939*, Buenos Aires, s/e., 1940, pp. 17-23 y 84-100.

geográfica que el mismo proyecto establecía— y las tierras privadas sólo en el caso de que fueran ofrecidas por sus propietarios —lo que era de dudoso cumplimiento—, no es difícil concluir que el propósito del proyecto era el de dar un destino útil a las propiedades acumuladas por ejecución en las carterras de los bancos oficiales, más bien que avanzar en la apertura de nuevas zonas al proceso colonizador³⁵.

¿Cuál era el lugar que ocupaban los inmigrantes en esta nueva propuesta de Cárcano y, más en general, en los planteos colonizadores de los años treinta? Sin dudas, bastante más modesto que en las etapas anteriores. De hecho, Cárcano apenas menciona el tema, al incluir, entre las atribuciones de la Comisión a crearse, la de «realizar convenios con familias de agricultores residentes en el extranjero», un objetivo que no aparece luego reflejado en los artículos a través de los cuales se determinaba el funcionamiento práctico del nuevo organismo. Por su parte, el más entusiasta defensor del proyecto, el socialista Enrique Dickmann, creía que éste debía orientarse a los colonos ya instalados con anterioridad, puesto que el crecimiento de la población del país —un objetivo que mantenía su vigencia y que, según él, estaba asociado con la pequeña propiedad agraria— no podía encontrar ya su principal recurso en la llegada de nuevos contingentes desde el exterior³⁶. La figura del inmigrante tampoco ocupa el lugar de agente central de la colonización en los proyectos de los años treinta encarados por los gobiernos provinciales de la región. En el caso de Buenos Aires, la nacionalidad argentina aparecía incluso como uno de los criterios a los que se debía otorgar preferencia en la selección de los candidatos a colonos. En el de Entre Ríos, cuyo funcionamiento real conocemos mejor gracias al testimonio del ministro que dirigió la colonización, los principales beneficiarios fueron agricultores también nativos, en muchos casos hijos de inmigrantes suizos, alemanes e italianos³⁷. Es probable que algo similar ocurriera con los créditos del Banco de la Nación, sobre todo en la porción minoritaria que se destinó a la región que nos interesa, aunque es difícil saberlo con la información cuantitativa suministrada por las *Memorias* de la entidad en los años treinta. En cualquier caso, las menciones a los agricultores nativos se vuelven mucho más frecuentes en la descripción de las operaciones del Banco durante este período.

³⁵ H. Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1936, T. III, pp. 279-294.

³⁶ E. DICKMANN, «El proyecto de colonización del ministro Cárcano es bueno y está bien inspirado: la pequeña propiedad agrícola no es un peligro social», en *Finanzas. Revista Mensual de Economía*, A. 4, 1936, pp. 9 y ss.

³⁷ B. HORNE, *Nuestro problema agrario*, *op. cit.*, pp. 43-106.

Conclusiones

Con el avance de la figura del colono nativo que advertimos en la década de 1930 comenzaba a producirse en los hechos una gradual escisión entre inmigración y colonización, al mismo tiempo que tanto una como otra iban cediendo el lugar central que durante mucho tiempo conservaran en los planteos de transformación económica y social elaborados por los grupos dirigentes argentinos. Ese avance venía también produciéndose a través de los mecanismos menos evidentes de la herencia, la sucesión en la explotación y la venta de propiedades que no pasaban por los circuitos estatales de financiación. Por lo que se refiere a este último, se trataba sin embargo de un mecanismo que actuaba en esos años con un ritmo menos vigoroso. Según han mostrado Barsky y Gelman, entre 1912 y 1929 asistimos a un aumento en el número de propiedades en la pampa húmeda y a una disminución del promedio de hectáreas de las mismas, pero esa tendencia se interrumpe a partir de entonces y hasta mediados de la década de 1930. En algunas provincias, como Entre Ríos o Córdoba, incluso volvió a expandirse el arrendamiento luego de 1929. Sea como fuere, el aumento en el porcentaje de los argentinos nativos sobre el total de directores de explotación, que ya debió ser relevante en los años veinte, se acentuó en la década siguiente.

En los casos en que efectivamente se produjo el acceso a la pequeña propiedad por parte de los inmigrantes que trabajaban como arrendatarios, ello debió poco a los grandes proyectos de colonización que fueron lanzados luego de 1914. La mayoría de éstos no llegaron a convertirse en leyes y, cuando lo hicieron, se aplicaron en regiones marginales o su alcance fue limitado. Es obvio que el ideal de reformar la economía y la sociedad de la pampa húmeda en el sentido que había sido planteado en el siglo XIX, es decir mediante la conformación de un amplio estrato de pequeños propietarios, de preferencia inmigrantes dedicados a la agricultura, no fue cumplido durante la etapa analizada, más allá de la reiterada apelación a ese objetivo. Algunas de las premisas en las cuales se basaba actuaron de una manera más eficaz por otras vías, como por ejemplo la protección de los arrendatarios agrícolas mediante la reforma de sus contratos, la financiación preferencial de su actividad por la banca estatal o el fomento del cooperativismo entre los colonos. Todas estas medidas tuvieron su importancia para asegurar la continuidad de la pequeña explotación y una cierta capacidad de ahorro, pero estaban lejos de lograr ese cambio de fondo que siguió defendiéndose, al menos en sus fundamentos, en los proyectos legislativos de los principales partidos de la época.

RESUMEN

Inmigración y pequeña propiedad agrícola en la Argentina de entreguerras: continuidades y límites de una política estatal

En el artículo se analizan las políticas que tendían al fomento de la inmigración mediante la colonización estatal o privada en la pampa húmeda argentina durante el período de entreguerras. Se trata de una etapa bastante menos analizada en este aspecto que la anterior a 1914, pero en la cual subsistieron algunos de los mitos referidos a la reforma de la sociedad y la economía rural en boga en la segunda mitad del siglo XIX. La mayoría de los proyectos legislativos que apuntaban a ese objetivo permanecieron sin sanción, pero a través de sus fundamentos es posible rastrear la persistencia de las relaciones ideales entre inmigración y pequeña propiedad agraria. Una de las escasas reformas efectivamente implantadas consistió en la adecuación de los créditos de la banca oficial para la compra de parcelas, por lo que en el trabajo se dedica una especial atención al funcionamiento de este sistema y a las limitaciones enfrentadas en su práctica. Luego de la crisis de 1929 dichas reformas perdieron gran parte de su previa ambición, al mismo tiempo que se fue produciendo una gradual escisión entre las políticas de colonización y la atracción de nuevas corrientes inmigratorias.

SUMMARY

Immigration and small land property in argentina in the interwar years: continuities and limitations in state policy

This article analyzes the policies enacted to promote immigration through governmental or private colonization projects in the Argentine prairies in the interwar years. In this period, less studied so far than the one preceding World War I, many of the myths concerning the transformation of rural economy and society which prevailed in the second half of the nineteenth century still subsisted. Most of the bills proposed in this respect did not pass in Congress, but in the grounds given to support those projects it is possible to trace the persistence of ideal relations between immigration and small land property. One of the very few reforms actually enacted was the adjustment of official bank credits for land acquisition; therefore special attention is given here to this system and the practical difficulties it encountered. After the 1929 crisis these reforms lost momentum, while at the same time colonization policies tore apart from the attraction of new immigration flows.

STUDI EMIGRAZIONE MIGRATION STUDIES

International journal of migration studies

VOLUME XL — N° 152 — DICEMBRE 2003

Table of contents

*Integration of migrants in Europe:
data sources and measurement in old and new receiving countries*
edited by C. BONIFAZI and S. STROZZA

A. M. BIRINDELLI, Analysis of integration: changes and continuity

P. SIMON, Challenging the 'French model of integration': discrimination and the labour market case in France

C. DIEHL, S. HAUG, Assessing migration and integration in an immigration hesitant country: the sources and problems of data in Germany

K. PHALET, M. SWYNGEDOUW, Measuring immigrant integration: the case of Belgium

J. VEENMAN, The socioeconomic and cultural integration of immigrants in the Netherlands

N. CIBELLA, D. GABRIELLI, S. STROZZA, E. TUCCI, Measuring immigrants' integration in Italy on the basis of official statistics

C. BONIFAZI, M. G. CARUSO, C. CONTI, S. STROZZA, Measuring migrant integration in the nineties: the contribution of field surveys in Italy

V. GOZÁLVIZ PÉREZ, The integration of immigrants in Spain

I. SÖDERLING, Integration of migrants in Europe: the case of Finland

Index of volume XL

Books reviews
Review of reviews
Books received

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE
Via Dandolo 58 - 00153 - Roma - Italy
Tel. 06.58.09.764 — Telefax 06.58.14.651
E-mail: studiemigrazione@cser.it - Web site: <http://www.cser.it>

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE FRANCIA Y ARGENTINA EN EL LARGO PLAZO *

Fernando J. DEVOTO **

Francia y Argentina, naciones con historias tan diferentes, han tenido una dimensión común: la inmigración extranjera. Más allá de cualquier retórica justificatoria en torno a la "hospitalidad", fue el vacío demográfico de un país subpoblado y subocupado el que ayuda explicar la importancia de la inmigración en la Argentina. Fueron la temprana transición demográfica con su influencia sobre el bajo índice de natalidad y las pérdidas humanas sufridas en la dos guerras mundiales las que ayudan a comprender la relevancia de la inmigración en Francia.

El propósito del presente trabajo es proponer algunas reflexiones generales acerca de las políticas migratorias de ambos estados en el período comprendido entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX, para luego detenernos en el estudio de un momento particular, 1946-1950, en relación con objetivos, instrumentos y resultados. Veamos en primer lugar cuál fue el peso de la inmigración en ambos países. En 1869, año del primer censo nacional en la Argentina, los extranjeros eran 220.000 y constituían el 11,5 por ciento de la población total del país. En una fecha cercana, 1866, en Francia los extranjeros eran 655.000, equivalentes al 1,7 por ciento de la población total. En 1895, segundo censo nacional argentino, los extranjeros eran 1.000.000 y equivalían al 25 por ciento del total de los habitantes. El dato más cercano en el tiempo para Francia es el censo de 1891, donde los

(*) La investigación fue realizada en el marco del proyecto SCYT- ECOS-SUD de la cooperación franco-argentina A98H01, Universidad de París VII - Universidad de Buenos Aires. El mismo permitió al autor dos estadías en Francia, en 1999 y en 2001, que posibilitaron la consulta de las fuentes disponibles en el Centro de Archivos Contemporáneos y en las bibliotecas Nacional y del CIEMI en París. Agradezco a P. González Bernaldo codirectora del proyecto, y a N. Sánchez Albormoz sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo.

(**) *Instituto Ravignani - Universidad de Buenos Aires, Argentina.*

extranjeros eran casi el 3 por ciento de la población (1.130.000). En los albores de la primera guerra mundial, 1914, tercer censo nacional argentino, los extranjeros eran 2.270.000, equivalentes al 30 por ciento de la población del país, y en Francia, según el censo de 1911, eran 1.160.000 equivalentes a casi el 3 por ciento de la población. Los dos países que proveyeron más inmigrantes a la Argentina fueron Italia y España (74 por ciento del total en el censo de 1914), seguidos muy lejos por Francia, Rusia y el Imperio Otomano. En Francia, los inmigrantes procedieron sobre todo de Bélgica e Italia (60 por ciento del total en 1911) y, en menor medida de España, Alemania y Suiza.

Luego de la Primera Guerra Mundial, las orientaciones de los flujos cambiaron, influidas por las necesidades europeas de la reconstrucción y por las legislaciones restrictivas puestas en marcha por muchos países, en especial por los Estados Unidos, principal destino de la inmigración europea. Francia recibiría en la década de 1920 un número mayor de inmigrantes, que según los registros oficiales (ciertamente inferiores a los números reales, dada la fuerte inmigración irregular) fueron, entre 1921 y 1930, de 2.000.000. Así, los extranjeros alcanzaban en 1931 al 7 por ciento de la población. La Argentina recuperó un flujo de proporciones pero que no llegó a los niveles de la preguerra. Entre 1921 y 1930 llegaron oficialmente, sólo en segunda y tercera clase desde ultramar, 1.400.000 personas. No disponemos de datos oficiales sobre el stock de extranjeros en 1931 pero el mismo, a través de cálculos indirectos, puede estimarse en 22 por ciento de la población total. En cuanto a la procedencia de los inmigrantes, en Argentina, al continuado predominio de españoles e italianos se agregaba ahora un fuerte componente de inmigrantes de Europa central, desviados hacia el país sudamericano por las leyes de cuota estadounidenses. Entre ellos estaban los polacos que llegaron a ser algo más del 10 por ciento de los inmigrantes arribados. En el caso francés, los italianos son seguidos por los polacos y los españoles, mientras que los belgas, principal abastecedor en la segunda mitad del siglo XIX, caen al cuarto lugar.

Las épocas de depresión económica, como la década de 1930, influyen a la vez sobre la demanda y la oferta migratoria. Las migraciones internacionales cayeron mucho en esos años hacia todos los destinos. Más hacia la Argentina que hacia Francia. La primera recibió legalmente 310.000 personas entre 1931 y 1940 (aunque haya que tener en cuenta además el crecimiento de la inmigración indocumentada y de los limítrofes). En Francia los ingresos registrados en la década fueron 613.000. Luego, los años de la segunda guerra significaron una casi total paralización de las migraciones internacionales de fuerza de trabajo (no así de los refugiados y prófugos) dada la inseguridad, las trabas legales para desplazarse y el desorden de los sistemas de transporte.

Tras la finalización de la misma los movimientos migratorios volvieron a crecer. Entre 1946 y 1950, Francia recibió oficialmente unos 225.000

inmigrantes y la Argentina algo menos de 500.000. Los datos de los censos revelan que para 1947 (cuarto censo nacional argentino), los extranjeros eran 2.100.000 equivalentes al 13 por ciento de la población total, y en Francia, en 1946, 1.740.000 equivalentes al 4,4 por ciento de la población.

Diferentes conclusiones pueden extraerse de los números presentados. En primer lugar, que la inmigración en Francia y Argentina tuvo un orden de magnitud equivalente en el período considerado. Sin embargo, la proporción de inmigrantes sobre la población total (y por ello su impacto social, económico y cultural) fue mucho mayor en la Argentina que en Francia, dada la débil base demográfica preexistente en el país sudamericano. En segundo lugar, los ciclos migratorios a ambos países fueron diferentes, con un desfase en los picos de máxima de los mismos, que ocurrieron antes en la Argentina (1913) que en Francia (1924). En realidad, el pico argentino coincide en el tiempo con el de mayor oferta migratoria internacional, ya que es cercano o coincidente con el de Estados Unidos (1907) y Canadá (1912-1913). El de Francia está desfasado hacia la primera posguerra. En parte derivado de lo anterior, para muchos grupos, españoles e italianos sobre todo, también polacos, los destinos argentino y francés fueron a veces competitivos, a veces complementarios en atraer inmigrantes. En tercer lugar, hay una importante diferencia en cuanto a los principales lugares de procedencia. Mientras la inmigración en Francia proviene de países fronterizos, en la Argentina procede de ultramar. Esta diferencia no es de menor importancia ya que en Francia el ingreso se hacía desde fronteras terrestres (que son siempre más difíciles de controlar) mientras que en la Argentina se hacía a través de un puerto de llegada casi exclusivo que era Buenos Aires. Ello nos lleva a una cuarta distinción; el lugar de instalación de los inmigrantes. En Francia los departamentos más poblados por inmigrantes, en relación con la población, eran los limítrofes con Bélgica y con Italia, en las fronteras norte y sur, dejando aparte París. En Argentina, el 80 por ciento de los inmigrantes se concentraba en la ciudad de Buenos Aires (donde los inmigrantes llegaron a ser el 51 por ciento de la población de la misma hacia 1914) y en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Eran distritos centrales y lejanos de las fronteras terrestres donde la inmigración europea era escasa y la migración limítrofe más importante (que no superó nunca, en el período, el 3 por ciento del total nacional de inmigrantes).

Finalmente debe señalarse que Francia, país con un Imperio colonial, podía recurrir a una reserva de mano de obra disponible en sus territorios de ultramar e, inversamente, los habitantes de esos territorios podían encontrar en el país imperial un lugar en el cual buscar la mejora de su fortuna. Argentina no tenía un imperio pero estaba rodeada de países entonces más pobres, cuyos flujos, primero sólo fronterizos, podían proveer una fuente alternativa de trabajadores necesarios (aunque no deseados) en sus épocas de expansión.

Un tema que no se deriva de los números presentados, pero que debe ser incluido en esta parte introductoria para mejor comprender luego el proble-

ma, es el del prejuicio. Como en cualquier contexto nacional, en ambos países existieron fuertes prejuicios hacia los extranjeros y episodios de xenofobia y persecuciones ocasionales. Sin embargo existen dos diferencias relevantes. En la escala de prejuicios, las clases bajas nativas eran menos estimadas en la Argentina que los inmigrantes europeos. Ello no ocurría en Francia y a decir verdad en casi ningún país de inmigración salvo en otros sudamericanos, como Brasil y Uruguay, donde el proceso migratorio europeo tenía como objetivo, al igual que en la Argentina, proveer de mano de obra pero a la vez "civilizar" a la sociedad. De esa situación se derivaba una segunda: en el mercado de trabajo, la preferencia hacia los europeos por sobre los nativos era bastante marcada y los empleadores (más allá de la cuestión del salario o de la disciplina social) preferían contratar a inmigrantes antes que a nativos. Aunque esa preferencia para reclutar inmigrantes antes que a nativos podía existir entre los empleadores en Francia, las razones eran muy otras y además esa preferencia empresarial chocaba con la imagen de la opinión pública y de la clase política. Por otra parte, esa preferencia hacia los extranjeros, en la Argentina, derivaba también de que una buena parte de los propietarios rurales y la amplia mayoría de los empresarios industriales eran en Argentina inmigrantes o hijos de inmigrantes.

Ultima consideración sobre las características de la inmigración. Como en cualquier flujo migratorio, el mismo estaba compuesto mayoritariamente por hombres adultos jóvenes, sea en Francia que en Argentina, aunque los procesos de reagrupamiento familiar vinculados con las cadenas migratorias y el fenómeno del retorno generaban que midiendo el stock y no el flujo, los inmigrantes presentasen índices de masculinidad bajos, tanto más bajos cuanto más antiguo fuese el período de máxima intensidad migratoria. En 1914, el IM en la Argentina era de 168x100. En Francia en 1911 era mucho más bajo: 117x100. Sin embargo, esas cifras habían cambiado para 1931, ya que el IM francés había ascendido a 156x100 y el argentino, aunque no podamos medirlo con precisión, probablemente había bajado. Ambos países habían tenido pues migraciones familiares y también un elevado número de inmigrantes temporarios y estacionales (llamados golondrinas en la Argentina). Aunque es difícil calcular el porcentaje de permanentes y temporarios, es más sencillo hacerlo con los retornos. En un ejemplo particular, cálculos de Schor señalan que dos de cada tres italianos inmigrados en Francia antes de la Primera Guerra Mundial retornaron a su país de origen, mientras que el porcentaje para la Argentina fue del 53 por ciento hasta 1920¹.

¹ R. SCHOR, *Histoire de l'Immigration en France*, Paris, A. Colin, 1996.

Las políticas migratorias: algunas perspectivas generales

Como es bien conocido, el papel de los estados occidentales en relación con las migraciones internacionales cambia drásticamente luego de la primera guerra mundial. De un período de pocas o sectoriales restricciones se pasa a uno de crecientes controles y límites a los movimientos migratorios, sea en los países de origen que en los de recepción. Desde luego existen distintos tipos de restricciones antes de la Primera Guerra Mundial ². Sin embargo, la propuesta de fijar el conjunto del cambio de políticas en la década de 1870, que sería para algunos cuando comenzarían a cerrarse las puertas, es un sin sentido que reposa sobre errores fácticos –al menos para el caso argentino–, confusiones y construcciones de índices bastante arbitrarios ³.

En cualquier caso, las políticas de control tuvieron notables insuficiencias para regular los flujos migratorios y casi siempre parecen haber ido detrás de los acontecimientos. Se ha dicho para Francia que la reglamentación seguía a los fenómenos en vez de precederlos ⁴. Sin embargo, esa es la misma impresión que existe en la Argentina y en otros países. Ello nos recuerda la complejidad del hecho migratorio, su imprevisibilidad y el conjunto de fuerzas contrapuestas que operan sobre él. De este modo, es algo ilusorio tratar de entender las políticas migratorias, su coherencia, su efectividad si las mismas son estudiadas en sí mismas y no puestas en relación con esa complejidad e imprevisibilidad.

En primer lugar, las políticas de los estados, como ya señalaran los MacDonald, se encuentran en tensión con las estrategias de los migrantes que buscan encontrar los resquicios para eludirlas o eligen destinos alternativos en los que las posibilidades de acceso o las condiciones laborales son mejores ⁵. Es algo que asemeja a una partida de ajedrez, o al juego del gato y del ratón. Las cambiantes estrategias de los migrantes que buscan encontrar los intersticios que les permitan entrar en un país, al que aspiran a diri-

² En la era liberal que antecede a la primera guerra, diferentes restricciones tuvieron lugar, por ejemplo en Gran Bretaña con la Aliens Act de 1905 o en Estados Unidos hacia los inmigrantes chinos. Cfr. A. ZOLBERG, "Labor Migration and International Economic Regimes: Breton Woods and After", en M. KRITZ - L. LIM-H. ZLOTNIK (eds.), *International Migration Systems. A global Approach*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 122-123.

³ A. TIMMER - J. WILLIAMSON, "Immigration Policy, Labor Markets, Policy Interactions and Globalization Backlash", en *Population and Development*, 1997, pp. 739-769.

⁴ J. C. BONNET, *Les pouvoirs publics français et l'immigration pendant l'entre-deux-guerres*, Lyon, Presses Universitaires, 1976.

⁵ J. D. MacDONALD - L. D. MacDONALD, "Italian Migration to Australia. Manifest Functions of Bureaucracy versus Latent Functions of Informal Networks", *Journal of Social History*, vol. 111, 1970, pp. 228-37.

girse para mejorar su calidad de vida, obligan a las élites políticas y administrativas de los estados a rediseñar permanentemente esas políticas para adaptarse a las circunstancias modificadas.

En segundo lugar, las previsiones de los grupos dirigentes suelen ser desmentidas en los hechos, dadas las dificultades para prever las necesidades de mano de obra, en el contexto de las fluctuaciones cíclicas de la economía cuyo análisis es mucho más sencillo *ex post* que *ex ante*. En tercer lugar, ningún estado opera aisladamente sino que sus políticas migratorias y la eficacia de las mismas se contraponen a las políticas de otros estados que quieren atraer inmigrantes o rechazarlos y a los objetivos de los estados de origen. Las migraciones internacionales se desarrollan así en un proceso de competencia internacional por atraer, retener o rechazar mano de obra. Pero aun si las políticas de un estado pudieran formularse independientemente de la voluntad de los otros o de las aspiraciones y decisiones de los futuros inmigrantes, encontrarían no pocas dificultades para formularse de manera coherente y racional. Dado que las migraciones generan ventajas y perjuicios a determinados sectores sociales, existe una contraposición explícita de intereses, por ejemplo entre empresarios deseosos de reducir el costo de la mano de obra y sindicatos impulsados a evitarlos. También existe una dimensión ideológica que no siempre puede dividirse según una lógica derecha-izquierda (más allá de que la extrema derecha es invariablemente xenófoba y anti-inmigratoria). Empero, quizás el problema mayor para formular políticas migratorias coherentes es que existe una tensión entre opinión pública —sea que se la entienda en sentido restringido como élites sociales e intelectuales y medios de prensa, sea que se la perciba como opinión corriente de los habitantes—, intereses económicos e ideologías políticas.

La búsqueda por parte de los historiadores de una racionalidad plena en las políticas migratorias parte de simplificar un problema extraordinariamente complejo. La posible racionalidad económica, demográfica o política debe confrontarse con una opinión dominada por prejuicios, imágenes y estereotipos, alimentados por humores y rumores y alentados por órganos de opinión y movimientos políticos que buscan sacar ventajas de ello. De este modo es difícil encontrar coherencia o siquiera una automática correlación entre, por ejemplo, épocas de prosperidad económica y pleno empleo con políticas abiertas y épocas de crisis con políticas cerradas.

En cualquier caso, las políticas migratorias de los estados pueden ser agrupadas en distintos conjuntos. Por un lado aquellas que establecerían restricciones a través de una legislación específica general (Estados Unidos) y por el otro aquellas que preferían dejar librada la inmigración al control puramente administrativo, por el cual se podía rechazar o expulsar a cualquier inmigrante sin necesidad de fundamentación o legislación específica. El ejemplo típico de una política migratoria, sin específica política migratoria, es Gran Bretaña (pero también Nueva Zelanda desde 1920), en la que los extranjeros simplemente carecían de derechos y podían ser rechazados o expul-

sados por una simple decisión administrativa⁶. Es evidente que esta estrategia era más flexible y permitía variar las condiciones velozmente para adaptarla a las situaciones cambiantes del fenómeno. Entre ambos tipos se encuentran la Argentina y Francia, que combinaron iniciativas legales generales, que fueron acumulándose a lo largo del tiempo y crearon un conjunto bastante incoherente, con disposiciones y prácticas administrativas que en el marco de esa incoherencia tenían a veces mucho más peso⁷.

En cuanto al tipo de restricciones también pueden señalarse distintos conjuntos de políticas. Por un lado, los países que establecieron cuotas según cada grupo nacional (Estados Unidos, Australia, Cuba, Brasil); por el otro, aquellos que, sin establecer cuotas, buscaban atraer a determinados tipos de inmigrantes (deseables) por sobre otros o a obstaculizar la llegada de determinados grupos a través de medidas restrictivas legales o administrativas (Francia, Argentina, Canadá)⁸. Dentro de los países con cupos puede distinguirse entre aquellos que los fijaron con criterios retroactivos, buscando cambiar la composición de su inmigración e impidiendo a ciertos grupos nacionales mantener su nivel inmigratorio (Estados Unidos 1921 y 1924, Brasil 1934) y aquellos que los aplicaron de manera menos drástica, estableciendo cupos parciales para ciertos componentes nacionales bloqueándolos en el nivel en que estaban en ese momento y que aplicaron tal criterio a algunos grupos que estaban creciendo pero no a todos (Australia 1924)⁹.

La Argentina y Francia pueden ser considerados como países que desarrollaron un mismo tipo de política según los dos criterios precedentes. Sin embargo, en relación con un tercer criterio, los países que aplicaron restricciones en el momento de la entrada solamente y aquellos que intentaban regular la presencia y la movilidad de los extranjeros dentro del territorio nacional, las políticas de ambas difieren. Argentina (al igual que los Estados Unidos en tiempos normales) no pusieron límites a los extranjeros, una vez

⁶ J. CROWLEY, "Consensus et conflits dans la politique de l'immigration et des relations raciales du Royaume-uni" en J. COSTA LASCOUX - P. WEIL, *Logiques d'Etats et immigrations*, Paris, Ed. Kimé, 1992, pp. 73-118; W. T. ROY, "New Zealand's Immigration Policy and External Affairs", en *International Migration Review*, 1 (1966), pp. 33-42.

⁷ R. SCHOR, *op. cit.*, pp. 49-57; F. DEVOTO, "El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)", en *Desarrollo Económico*, 152 (2001), pp. 281-304.

⁸ H. PALMER, *Patterns of Prejudice. A History of Nativism in Alberta*, Toronto, McClelland and Stewart, 1985, pp. 45-60.

⁹ C. PRICE, *Southern Europeans in Australia*, Melbourne-Sidney, Oxford University Press, 1963, pp. 85-99; C. MARTÍ BUFILL, *Nuevas soluciones al problema migratorio*, Madrid, ediciones de Cultura Hispánica, 1955; T. HOLLOWAY, "Creating the Reserve Army? The Immigration Program of São Paulo, 1886-1930", en *International Migration Review*, 12, (1978): pp. 187-209.

admitidos en el territorio, para instalarse donde desearan y para ejercer el tipo de trabajo que quisieran. En cambio, Francia –pero también la Alemania de Weimar con disposiciones que van de 1922 a 1927¹⁰ y Brasil desde 1930–, tendieron a dar prioridad en la entreguerras a los nacionales en su acceso al mercado de trabajo.

Desde luego que, más allá de las disposiciones, existían prácticas administrativas concretas que aplicaban con rigor o no aplicaban las disposiciones legales, pero en este terreno las diferencias entre los distintos estados son muy marcadas, en función de la capacidad de control de las maquinarias administrativas y de la mayor o menor vigencia del estado de derecho en cada país.

Las políticas hacia los inmigrantes en Francia y Argentina en el largo plazo

La comparación que proponemos se hará en torno a tres períodos: el cincuentenio anterior a la primera guerra mundial, los años de entreguerras (1919-1939) y la inmediata segunda posguerra (1945-1950). Dejamos en segundo plano los dos períodos bélicos ya que el hecho mismo de la guerra crea un conjunto de disfunciones y una situación de excepcionalidad o singularidad tal, para el caso francés, que no se presta a una comparación válida con la Argentina.

Como se señaló, tanto Francia como Argentina tuvieron regímenes de amplia libertad inmigratoria en el medio siglo que antecede a la primera guerra mundial. No obstante ello, a través de medidas sectoriales se delinearon dos estrategias públicas ante las migraciones que tendrían líneas de continuidad en el mundo de entreguerras. Una primera consideración general es que la Argentina disponía de un marco constitucional (1853) que alentaba la inmigración europea y que establecía para los extranjeros residentes en el territorio los mismos derechos civiles que para los nacionales (ambos estaban englobados bajo el rótulo habitantes). Entre ellos los de libre asociación, de ejercer cualquier industria lícita, de transitar libremente y de expresar sus ideas o creencias religiosas sin restricción alguna. En segundo lugar, desde 1876 existirá una ley de inmigración y colonización que, además de crear una institución reguladora, el Departamento de Inmigración dependiente del Ministerio de Agricultura, definía quién era un inmigrante (aquel que llegaba de ultramar en segunda o tercera clase), le otorgaba ciertas ventajas (acceso a tierras, alojamiento gratuito por seis días a costa del estado) y establecía algunos criterios de restricción. Estos criterios, que permitían el rechazo de la persona llegada al puerto de Buenos Aires, eran dos: la salud (libres de defectos físicos) y la edad (menores de 60 años). La ley estaría en vigor durante

¹⁰ K. BADE, *L'Europa in movimento*, Bari, Laterza, 2002, pp. 289-293.

un siglo. Más allá de ello, no existía ningún límite para que un inmigrante ingresase y se estableciese en la Argentina, donde podía requerir la ciudadanía tras dos años de residencia. Aunque los trámites solían demorarse por varias razones (entre ellas el cálculo político de adónde irían esos futuros votantes), tampoco los extranjeros exhibieron un gran interés en tomar la ciudadanía argentina y perder la de origen. Sus hijos nacidos en el nuevo país eran automáticamente argentinos.

En las décadas sucesivas la situación cambió bastante poco. Se dictaron leyes y decretos tipificando enfermedades que daban lugar al rechazo del inmigrante (1913) y permitiendo la expulsión de todo extranjero residente en el territorio (1902, 1910) por simple decisión inapelable del Ministerio del Interior, lo que era abiertamente contrario al artículo 14 de la constitución. Otras iniciativas, como la tendiente a controlar la selección médica en los puertos de embarque, en especial de los italianos (1911), no tuvieron éxito¹¹.

En el caso francés nos encontramos también con un régimen liberal, ya que el Segundo Imperio colocó a los extranjeros en un pie de igualdad con los nativos en cuanto los derechos civiles (1867), pero con algunas diferencias importantes. No existía una ley general sobre inmigración ni un organismo encargado de medir y regular el fenómeno. Aunque se irían creando algunos controles parciales, no serían tanto en las fronteras como dentro del territorio. En primer lugar (decreto de 1888), los extranjeros que buscaban un empleo deberían realizar una declaración de residencia en la comuna respectiva y esa inscripción debía renovarse con cada cambio de domicilio. Esas disposiciones fueron reforzadas por la ley de 1893 que creó registros de matriculación de extranjeros en las comunas y requirió la declaración de profesión. El incumplimiento de esas disposiciones hacía a los extranjeros pasibles, desde la amonestación hasta la expulsión del territorio. En segundo lugar (decreto de 1899), en ciertos trabajos efectuados para el estado o para las comunas y los departamentos, la administración se reservaba el derecho de fijar una cuota para los extranjeros. En cuanto a la naturalización, las diferencias eran marcadas: los hijos nacidos en territorio francés podían adquirir la ciudadanía a los 18 años (pero era optativo) y los extranjeros necesitaban de diez años de residencia para nacionalizarse¹².

Desde luego que el problema debe verse también desde las prácticas. En ambos casos éstas fueron bastante laxas, aunque, al menos para el caso argentino, tendieron a endurecerse desde principios de siglo, sea en cuanto a los controles sanitarios en la llegada, sea en cuanto a la expulsión de personas consideradas subversivas. Ello coincidió con un clima, en la opinión pública

¹¹ G. ROSOLI, "Il conflitto sanitario tra Italia e Argentina del 1911", en F. DEVOTO - G. ROSOLI (eds.), *L'Italia nella società argentina*, Roma, 1988, pp. 301-327.

¹² C. WHITOL de WENDEN, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1988, pp. 24-25.

y entre los intelectuales, más hostil hacia los extranjeros, no en cuanto competidores en el mercado de trabajo sino en cuanto agitadores sociales, sobre todo anarquistas. También existían reflejos "defensivos" ante el ascenso social de los inmigrantes y sus hijos –y su aspiración a integrarse en las élites– y ante la pérdida de la "identidad" cultural del país. En el caso francés también la xenofobia parece haber ido en aumento, o al menos la frecuencia de los incidentes con grupos de inmigrantes –desde la década de 1890– y las quejas acerca de la desnacionalización de Francia se combinan con las amenazas a la seguridad nacional (en el clima de tensión de la paz armada) y con un tema que está ausente en el caso argentino: la competencia en el mercado de trabajo. Las quejas de sindicatos franceses ante el problema de la baja de salarios que traía la inmigración estaba ausente en la Argentina, entre otras cosas porque los líderes sindicales eran ellos mismos casi todos extranjeros.

Finalmente, una consideración especial merecen las políticas de promoción o de encuadramiento del flujo. El estado argentino llevó a cabo durante el siglo XIX una política activa para atraer inmigrantes. Para ello se usaron distintos instrumentos: agentes del gobierno en Europa que promovían la inmigración, pasajes subsidiados durante un breve período (1887-1889), contratos con agentes y compañías particulares para las áreas de colonización. Existieron también empresas particulares que realizaron proyectos de colonización trayendo inmigrantes y se conocen algunos ejemplos de contratación de trabajadores para obras públicas (construcción de ferrocarriles) y para la industria, a través de mediadores que se asemejan a lo que ha sido llamado el *padrone-system* en los Estados Unidos. Sin embargo, los tres fenómenos, la intervención promotora del estado, las empresas de colonización y los mediadores de mano de obra fueron minoritarios ante el mecanismo más importante que fueron las cadenas migratorias, bastante autogestionadas por los mismos participantes. En el terreno interior, el estado argentino nada hacía para intervenir o regular el mercado de trabajo.

En el caso francés existen dos diferencias marcadas. En primer lugar, una actitud del estado en busca de regular el acceso al trabajo y sus derechos, e incluir en ello a los inmigrantes. Esto se expresa ya en las primeras convenciones con Italia de 1904 y 1910, y en la organización de las colocaciones por parte de los poderes públicos, en una ley de 1904. Como se ha señalado, la voluntad de proteger los derechos del trabajo tiene una contraparte potencial que se desarrollará en años posteriores: la voluntad del estado de regular y controlar el mercado laboral. En Francia, como se ha señalado con pertinencia, al inmigrante le estaban reconocidos los derechos del trabajo pero no garantizados los derechos de acceso al trabajo¹³. En segun-

¹³ V. VIET, *La France Immigré. Construction d'une politique (1914-1997)*, Paris, Fayard, 1998, pp. 27-44.

do lugar, un conjunto de iniciativas de cámaras empresariales para reclutar mano de obra para sus industrias (carbón, siderurgia) o para tareas agrícolas. La diferencia esencial entre este sistema y las distintas variantes del "*padrone-system*" es que allí se trata de mediadores que reclutan trabajadores para colocarlos en empresas. En Francia son directamente los empresarios los que producen un reclutamiento que es mucho menos personalizado y más institucional.

Los años de la Primera Guerra Mundial generaron en Francia una política activa del estado para el reclutamiento de mano de obra en el exterior, que dejaría su signo en la inmediata posguerra. En Argentina, los años de la guerra generaron otras consecuencias al aumentar la desocupación y crecer la conflictividad social, en especial en 1919. Sin embargo, por mucho que las modificaciones en las políticas puedan ser explicadas por un contexto interno, no es menos cierto que ella tienen algo de epocal, ya que afectan a casi todos los estados de inmigración y a algunos de emigración.

En muchos puntos las estrategias políticas de Francia y Argentina hacia la inmigración se acercaron y en otros se hicieron más divergentes. Entre los acercamientos debe señalarse que la Argentina, que disponía antes de la guerra de un marco normativo claro y de una institución específica, eligió introducir cambios parciales, incoherentes con el marco anterior, pero sin modificarlo y eligió una vía administrativa para enfrentar nuevas situaciones inesperadas. Simultáneamente introdujo en el tema a otras reparticiones estatales, lo que contribuyó a generar conflictos, rivalidades entre las mismas y una mayor ineficiencia global en la aplicación de las políticas públicas.

Sumariamente, las principales modificaciones introducidas por el estado argentino (tras fracasar un intento de sancionar una nueva ley migratoria en 1923) fueron cuatro¹⁴. La primera, de 1923, se hizo reglamentando la vieja ley de 1876 y estableció nuevas exigencias. Tipificó las figuras médicas que impedirían ingresar, prohibió el ingreso de mujeres solas acompañadas por menores de 15 años, o de menores de 15 años que viajaran sin parientes adultos (estos grupos necesitaban un permiso previo de desembarco, a gestionar desde su lugar de origen), requirió un pasaporte con foto, visado por autoridad consular. La innovación más importante fue la exigencia de tres certificados (de no mendicidad, de salud y de antecedentes judiciales) a ser obtenidos por el futuro inmigrante antes de partir y visados por autoridad consular argentina. Es decir, hizo más difícil el papeleo burocrático para llegar a la Argentina, a la vez que intentaba poner bajo control a potenciales "subversivos", mendigos profesionales, prostitutas. La segunda reforma, de 1930, elevó sustancialmente los derechos consulares para desalentar la inmi-

¹⁴ Resumo aquí el proceso que he descripto en el artículo citado en nota 8. Una recopilación de las disposiciones migratorias argentinas se encuentra en Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, *El fenómeno migratorio*, Buenos Aires, 1941.

gración (pero fueron exceptuados los agricultores). La tercera, de 1932, estableció el requisito de un contrato de trabajo a obtener por parte del inmigrante previamente a su ingreso a la Argentina o la posesión de medios financieros que permitiesen mantenerse en la Argentina (exceptuados los parientes cercanos de personas ya inmigradas).

La cuarta modificación, de 1938, sancionó la generalización del llamado permiso de libre desembarco, iniciado ante los consulados en el exterior y concedido en Buenos Aires por la Dirección de Migraciones como requisito para poder ingresar y cuya concesión era facultad omnimoda del gobierno argentino, luego de consulta a tres ministerios. Sin embargo, el mismo decreto establecía un enorme principio de arbitrariedad: aun con todos los requisitos cumplidos, las autoridades argentinas podían rechazar en el puerto de llegada a cualquier futuro inmigrante. Además, en 1936 se había implementado en la Dirección de Migraciones la ficha de cada inmigrante, con foto y registro dactiloscópico. Todas las disposiciones se sancionaron por decretos del Poder Ejecutivo.

Salvo en lo que concierne al control médico, que se hizo más severo desde la década de 1920, muchas de estas disposiciones estaban atenuadas en la práctica, sobre todo hasta 1938. Los contratos de trabajo que eran nominativos, solían ser ficticios, solicitados por un pariente residente en la Argentina a su empleador, los pasajeros que llegaban a Buenos Aires con "documentación incompleta" solían ser autorizados a desembarcar. Finalmente, el sistema argentino operaba más como disuasor para el futuro migrante en su país de origen que como un verdadero y estricto control en el punto de llegada. Por otra parte, será la crisis económica de 1930 la que hará descender bruscamente el flujo migratorio de mano de obra más que la rigidez de los controles. No era fácil, para los trabajadores interesados, realizar la inversión necesaria para emigrar (pasaje marítimo, días laborales perdidos, costo de los certificados).

Más allá de las prácticas, como se ve, todas esas modificaciones argentinas concernían al momento del ingreso. Una vez en el país el migrante no estaba sujeto a ningún vínculo, aunque pendía sobre él la posibilidad de expulsión que había establecido la ley de 1902. Ley que, de todos modos, tuvo una aplicación a casos individuales, no a grupos de personas, y fue cuantitativamente limitada. Las condiciones para adquirir la ciudadanía y la nacionalización no sufrieron modificaciones, aunque administrativamente, en esos años, se pusieron obstáculos a argentinos naturalizados que habiendo vuelto a Europa cuando querían reingresar al país y mediante juicios civiles se quitó la ciudadanía a otros naturalizados acusados de delitos comunes o políticos.

Desde un punto de vista administrativo, cambia la competencia exclusiva sobre el tema que antes de la primera guerra mundial tenía el Ministerio de Agricultura y su Dirección de Migraciones. Desde 1923 tuvieron injerencia los Cónsules, y por ende el Ministerio de Relaciones Exteriores, y desde

1936, el Ministerio del Interior y su División de Orden Político (que controlaba los antecedentes de los futuros migrantes). También intervenía el cuerpo de médicos del Departamento de Salud Pública, aunque dada la inexistencia de un Ministerio, los mismos dependían funcionalmente de Migraciones. Esa multiplicación de instituciones generó problemas en torno a las competencias administrativas que se sumaron a conflictos por ocupar espacios de poder y a lógicas diferentes ante la cuestión migratoria. Sobre todo desde 1938, momento en el que admitir o rechazar pasaba exclusivamente por decisiones administrativas, se desataron enfrentamientos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, partidario de una política más rígida, y la Dirección de Migraciones, más laxista y posibilista. Por ejemplo, luego del draconiano decreto de 1938, todavía la Dirección de Migraciones seguía firmando acuerdos de colonización para atraer inmigrantes rurales (varios de ellos con la *Jewish Colonization Association*) que encubrían la llegada de refugiados, no de agricultores.

Más allá de las orientaciones ideológicas de los responsables políticos de ambos Ministerios, el enfrentamiento se agravaba por las distintas características de los funcionarios de ambas reparticiones. Relaciones Exteriores tenía funcionarios con mayores niveles de instrucción formal y más permeados de prejuicios, en especial el anticomunismo y el antisemitismo; Migraciones tenía personal de extracción social más baja, con menor instrucción formal y menos dominado por los motivos ideológicos presentes en la clase medio-alta argentina. Los conflictos —y el confuso marco regulatorio— generaron incoherencia, desorden, arbitrariedad y corrupción que caracterizaron la política migratoria argentina de los años anteriores a la segunda guerra.

En busca de eludir el papeleo y los controles, los inmigrantes apelaron a distintas estrategias, viajar en primera clase (no sujeta a controles hasta 1933), declararse turistas (permiso de hasta tres meses), arribar “en tránsito” hacia otro país y permanecer en la Argentina, ingresar por tierra desde países limítrofes, donde los controles eran más débiles y la corrupción mayor, apelar a recomendaciones de amigos de amigos. Dado que la política migratoria argentina seguía estando concentrada en el proceso de ingreso al país, una vez entrado todo era más sencillo. Ciertamente, el inmigrante debía tramitar su cédula de identidad ante la policía para estar en condiciones regulares, tras lo cual ninguna restricción pesaba sobre él. Sin embargo, las personas podían en la práctica simplemente iniciar el trámite, ya que los controles eran muy escasos y no había penas sobre los empleadores o locadores de extranjeros en situación irregular. Finalmente ninguna política, ni ningún reclamo de protección al trabajo nacional (pero tampoco de protección al trabajo en general ya que no habría un código hasta 1946) existían en la Argentina de los años treinta.

Muchos de los instrumentos puestos en práctica por Francia para controlar los movimientos migratorios fueron implementados durante la situación de excepción de la Primera Guerra Mundial. En primer lugar los instru-

mentos destinados al control identitario y residencial: la carta de identidad para extranjeros (1917), es decir la «*carte de séjour*», que debía ser requerida a las 48 horas de haber ingresado al país y visada al ingreso y a la salida por la Policía y el Municipio. En segundo lugar, el reclutamiento, el control y la regulación de la mano de obra colonial y extranjera con la creación del *Service de Main d'Oeuvre Étrangère* en el Ministerio de Trabajo (1916-1917) con oficinas en todos los departamentos y en los puestos fronterizos que venía a complementar a la precedente *Office Central de Placement des Chômeurs et des Réfugiés* (1914), dependiente a la vez de los Ministerios de Trabajo y de Interior y al *Service de Main d'Oeuvre Agricole* (1915, 1917) dependiente del Ministerio de Agricultura. A su vez se crearon comisiones de coordinación de los distintos servicios: una Comisión Interministerial en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1920 y en el mismo año un Consejo de la Mano de Obra. Con toda la novedad que estos instrumentos conllevaban pueden sin embargo ser puestos en relación con tendencias presentes en el período anterior.

Lo que singulariza la política francesa en el período, no solo en relación con la Argentina sino con otros países de inmigración, es el reclutamiento organizado de la mano de obra. Esa operación fue hecha inicialmente por el estado a través de acuerdos bilaterales con numerosos países europeos (Polonia e Italia, 1919; Checoslovaquia, 1920; Bélgica, 1921; Austria, Yugoslavia, Grecia y Rumania). Estos acuerdos regulaban los derechos laborales de los futuros migrantes y en principio se aplicaban sea a la inmigración individual o familiar sea a la organizada colectivamente (privada o estatal)¹⁵. Esos acuerdos daban al flujo migratorio francés una característica totalmente diferente a aquellos países de ultramar, incluida la Argentina, donde la inmigración era “espontánea”, gestionada por las redes sociales y aldeanas de los inmigrantes o por los dadores de mano de obra.

El sistema en Francia parece haber dado lugar a muchos abusos y está en la base de las críticas que llevaron a un deslizamiento de lo público a lo privado en la gestión de la inmigración (aunque también numerosas críticas se habían dirigido hacia el sistema privado de antes de la guerra). Así nace, en 1924, la *Société Générale d'Immigration* que reúne a corporaciones de empresarios y actúa como el principal agente reclutador, haciendo además enormes ganancias en el proceso. Se ha estimado que entre 1924 y 1930 dicha sociedad introdujo al 35 por ciento de la mano de obra extranjera en Francia¹⁶. Es evidente que ese sistema privado de reclutamiento de mano de obra deja a los trabajadores, una vez dentro del nuevo país, aún mucho más

¹⁵ Ministère du Travail, *Recueil des conventions internationales relatives à l'immigration et au traitement de la main d'œuvre étrangère en France*, Paris, Imprimerie Nationale, 1931.

¹⁶ P. WEIL, *La France et ses étrangers*, Paris, Calmann Lévy, 1991.

inermes ante sus empleadores que la libre contratación, o que el acceso al mercado de trabajo a través de las redes personales. Al margen de ese sistema existían en Francia, al igual que en la Argentina, agencias clandestinas de reclutamiento que conseguían los papeles o falsificaban la documentación necesaria. Por otra parte, la inmigración individual, legal (con contratos nominativos) o ilegal, fue un mecanismo también importante en Francia. Además, un modo para eludir controles en el momento del ingreso (semejante al empleado en Argentina) era declararse comerciante o turista¹⁷.

La segunda vía singular del caso francés fue la del control de la mano de obra extranjera dentro del territorio¹⁸. Esa estrategia vinculó muy fuertemente la condición de inmigrante y la condición de trabajador haciendo que las dos situaciones no pudieran escindirse. Aunque en la Argentina la idea de que el inmigrante era esencialmente un trabajador está presente desde los orígenes (de ahí los requisitos para ser admitido en el país), ello operaba en el contexto de un mercado de trabajo no regulado ni controlado por el estado. A ese objetivo de controlar el mundo del trabajo (que en el fondo tiene un *pendant* lógico con la estrategia de organizar el reclutamiento en el exterior) se dirigieron las dos principales leyes francesas del período: la de 1926 y la de 1932.

La primera reguló el acceso de los inmigrantes al mercado de trabajo a través de las cartas de identidad de los trabajadores extranjeros (cuatro tipos de cartas, "agrícola", "industrial", "artesano", sin calificación). Esas cartas limitaban la posibilidad del acceso de un inmigrante a una profesión distinta a aquella para la que era librada la carta ya que impedían a los empleadores ocupar un extranjero que no tuviese una carta que mencionase la expresión "trabajador" y de ocuparlo en otra profesión diferente a la consignada en ella, por el plazo de un año. Para poder cambiar de profesión era necesaria una autorización especial del *Office Public de Placement* que antes de otorgarla tenía que tener cuenta de la situación existente en el mercado de trabajo (disposición reforzada en 1935). Además impedía a todo empleador contratar a un inmigrante hasta la expiración de su contrato de trabajo para el que había sido introducido¹⁹. Se buscaba de este modo proteger la inversión de los empresarios al contratar a un trabajador extranjero y, a la vez, dificultar el traslado de la mano de obra agrícola al sector industrial.

¹⁷ R. SCHOR, *Histoire de l'immigration ...*, cit., p. 56 y Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, *L'Organisation administrative de l'Immigration*, 14/4/1948 en France, Centre des Archives Contemporaines (CAC) 770623-01444.

¹⁸ Además estaban las restricciones específicas para los argelinos, establecidas en 1924 y que requerían carta de identidad, certificado médico, falta de antecedentes penales, contrato de trabajo (pero se prohibían los contratos nominativos) y posesión de un peculio. Cfr. C. WHITOL de WENDEN, *op. cit.*, p. 45.

¹⁹ Informe s.f., CAC, 770623-0070

La segunda fue una ley votada sin oposición en el parlamento en 1932, aunque solo fue reglamentada dos años después. Buscaba proteger mejor a la mano de obra nacional estableciendo cupos para los trabajadores extranjeros en distintos sectores de la actividad económica. Sea para empleos en trabajos por cuenta del estado, sea en los departamentos, en las comunas o en la actividad privada. Esa cuota, para los servicios públicos concesionados era fijada en un 5 por ciento y se disponía que para la actividad privada sucesivos decretos fijarían el máximo de extranjeros admitidos en una actividad, en una región determinada o en todo el territorio nacional. La agricultura quedaba exenta. Aunque la ley se aplicó con lentitud inicialmente, terminó por influir fuertemente sobre el mercado de trabajo (700 decretos se sancionaron para regular distintos sectores de la actividad económica en los años sucesivos, en especial luego de 1934) y estuvo acompañada por medidas de repatriación forzada de colectivos de inmigrantes. Los polacos, sobre todo los instalados en el norte de Francia, los checos y los eslavos del sur, estuvieron entre los más afectados.

Si la primera ley regula el acceso a una profesión determinada fijándola sectorialmente, lo importante de la segunda, más allá de las cuotas, es que implicaba indirectamente un fuerte paso en regular la circulación de los inmigrantes dentro del territorio al indicar sectores deficitarios, excedentarios y sometidos a compensación (si ningún candidato francés había aceptado el empleo). Reforzaba además la obligación de una autorización gubernamental previa al ingreso al territorio.

Lo que era implícito en 1932 se hace explícito en 1938, cuando a través de diferentes decretos se estableció un régimen que se puede definir, como hiciera algún contemporáneo, como policial. Un punto central era la imposibilidad de un empleador de contratar a un trabajador sin carta de identidad o en una profesión o en un departamento diferente de aquel para el cual la carta había sido librada. Se estableció además una validez temporal diferente para las distintas cartas de identidad de los extranjeros, se reguló el acceso a otros sectores como el comercio y el artesanado, se crearon figuras delictivas sometidas a penas, desde monetarias hasta de prisión, para los inmigrantes entrados ilegalmente, para los que no notificaran el cambio de domicilio, para los que no cumplieran una orden de dejar el territorio, para albergeros que no informaran de los extranjeros que alojaban o para los ciudadanos que ayudasen a inmigrantes irregulares. Otro decreto del mismo año establecía incluso la injerencia del estado en el matrimonio de los extranjeros que no podían casarse si no tenían un permiso de residencia de más de un año²⁰. En sentido contrario algunas medidas buscaban contemplar más la variedad de situaciones y disposiciones más liberales (la carta

²⁰ P. WEIL, *op. cit.*, p. 39.

especial) se daban para aquellos extranjeros a los que se le concedía la posibilidad de trabajar en todo el territorio y en cualquier situación si tenían una residencia de 15 años en el territorio francés. Sin embargo, la situación internacional impidió que esa carta especial entrase en vigor²¹. Esas disposiciones iban combinadas con un agravamiento de las prácticas concretas, en especial aquellas ligadas a la expulsión de extranjeros.

Nada semejante ocurrió en la Argentina en cuanto al control dentro del territorio, sea en relación con el acceso a una ocupación, sea en cuanto a los lugares donde ejercerla, sea en cuanto a la repatriación. Las repatriaciones se contaron en Francia por decenas de miles, en Argentina sólo por decenas o centenas. Los inmigrantes en situación irregular eran pasibles de expulsión pero no de otra penalidad y los ciudadanos argentinos responsables de haberlos ayudado de ninguna. Tampoco hubo controles sobre el mercado de trabajo, salvo con relación a algunas corporaciones profesionales (abogados, médicos) que en la segunda mitad de la década de 1930 consiguieron disposiciones que impidían u obstaculizaban el ejercicio de esas profesiones a los extranjeros. Desde luego que ni argentinos ni extranjeros gozaban de mayores protecciones en el mundo laboral, ni con relación al salario, ni con relación a la previsión social, ni con relación a las cargas familiares, salvo en algunos sectores puntuales.²² La Argentina era el reino del puro capitalismo, con las ventajas que ello tenía para los extranjeros en cuanto a la movilidad y las desventajas en cuanto a la seguridad social. Francia también introdujo modificaciones a la ley de naturalización en 1927 que acercaban su modelo al argentino: nacionalización obligatoria de hijos de extranjeros naturalizados, de hijos de madre francesa y de hijos de extranjeros a su vez nacidos en Francia, reducción a 18 años de la edad en la que un hijo de extranjeros podía solicitar la naturalización y reducción a tres años del período mínimo de residencia para solicitarla²².

Desde el punto de vista institucional, también Francia —al igual que Argentina— tenía una maraña de reparticiones que se ocupaban de la cuestión migratoria. Ellas dependían de distintos Ministerios: Trabajo y Previsión Social, Interior, Agricultura, Relaciones Exteriores y, desde 1930, el Ministerio de Salud Pública que se ocupaba del control sanitario en los puestos de frontera. Todo creaba ineficacia, lentitud y conflictos, en especial entre Trabajo e Interior, que finalmente, desde 1926, eran quienes intervenían más directamente en la situación del permiso de residencia y trabajo.

No era diferente la situación argentina aunque hubiese un Ministerio menos entre los involucrados (Trabajo, inexistente en la Argentina). En cambio, Relaciones Exteriores tenía aquí un papel mucho más relevante.

²¹ CAC, 770623-0070.

²² *Ibíd.*, p. 80.

Los enfrentamientos institucionales fueron entre Agricultura y Relaciones Exteriores. Con todo, una diferencia de la situación argentina era que existía un órgano centralizador, aunque debilitado en su capacidad de decisión: la Dirección de Migraciones. Una institución semejante había tenido en Francia una vida efímera (la Subsecretaría para la Inmigración, creada y disuelta en 1938). Por otra parte existía, en Argentina, una menor complicación burocrática dado que, como vimos, sólo se regulaba el ingreso al país pero no al mercado de trabajo. En compensación, la calidad de la burocracia francesa (pese al número reducido de efectivos con que contaba) era mucho mayor que la argentina, al menos a estar de la cantidad de papeles que producían una y otra.

Desde el punto de vista de los migrantes, las medidas de ambos países no limitaron sino que hasta cierto punto acentuaron la inmigración clandestina o irregular, en especial en la década del 30 y, como suele ocurrir en esos contextos, también generaron todo tipo de presiones, lobbys, clientelas y corrupción que operaban sobre la instancia de regulación de las situaciones creadas. En Argentina esos procesos se daban en torno a los consulados y a la Dirección de Migraciones (cuyos funcionarios fueron sumariados en 1938) y en Francia en torno al Servicio de Mano de Obra Extranjera.

Más allá de todo ello, encontramos en el período de entreguerras una fuerte diferenciación y jerarquización de la imagen de los extranjeros, sea en la opinión pública, sea en las élites políticas, sea en la administración del estado. Esa jerarquización combinaba o alternaba principios étnicos con otros laborales. La distinción en Argentina, formulada ya en 1910 por Juan Alsina, entre preferibles, neutros y no deseables, se mantuvo estable entre las dos guerras. Aunque hubo un matiz enfático: los últimos devinieron en "indeseables". Esas distinciones son bastante equivalente a las establecidas en Francia entre inmigrantes buenos, medios e insuficientes —según la clasificación étnica, laboral y cultural de George Mauco—, o desde el perfil profesional, entre útiles y nefastos (Philippe Serre)²³.

En la escala de prejuicios y preferencias argentinas y francesas existían algunos puntos comunes. En ambos casos eran preferibles los inmigrantes agrícolas, las familias, los europeos. Dentro de éstos, en Argentina, luego de la caída del mito de la laboriosidad anglosajona y vista la ausencia de estos grupos, terminaron por convertirse en preferibles los de las naciones latinas y católicas (españoles e italianos del norte), juzgados más compatibles y asimilables. Menos preferibles eran los restantes europeos.

²³ Cit. por C. WHITOL de WENDEN, *op.cit.*. Para Argentina: J. ALSINA, *La inmigración en el primer siglo de la Independencia*, Buenos Aires, Imp. Alsina, 1910. Para la opinión pública francesa, R. SCHOR, *L'opinion publique et les étrangers*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985. Para la opinión pública argentina, L. SENKMAN, *Argentina, la segunda guerra mundial y los refugiados indeseables*, Buenos Aires, GEL, 1991 y D. SCHWARZSTEIN, *Entre Franco y Perón*, Madrid, Crítica, 2001.

Dentro de los no deseables estaban los judíos (excepto agricultores), otomanos, asiáticos y limítrofes (estos últimos ni siquiera son considerados inmigrantes según la ley de 1876 porque no llegaban de ultramar). Se combinaban aquí criterios étnicos y laborales, según fuese la ocupación que el estereotipo asignaba a cada grupo (por ejemplo los levantinos, comerciantes).

En Francia existen algunas diferencias en el orden según se trate de la opinión de especialistas o del gobierno y según la disponibilidad de mano de obra. De todos modos, eran preferidos los belgas, suizos, italianos (también del norte), españoles, polacos y checos. Menos preferibles, los rusos y los eslavos del sur. Dentro de los no deseables, los llamados (al igual que en Argentina) exóticos, levantinos, armenios y, más negativos aún, norafricanos y asiáticos.

Como señalamos, esa jerarquización no derivó en una discriminación de cuotas, como en Estados Unidos, ni, como en Canadá, en una distinción según el grupo de los requisitos exigidos para el ingreso y de los trabajos que podían ejercerse. Empero, sí generó conductas diferentes del estado hacia los distintos grupos. En Francia, dado el reclutamiento organizado, éste se orientó prioritariamente hacia los grupos preferibles. En el caso argentino, la discriminación se ejerció por vías administrativas e indirectas, dificultando las prácticas de ingreso y, desde 1938, negando la posibilidad de acceso (con excepciones debidas a recomendaciones) de los grupos no deseados.

Si los esquemas de prejuicios son semejantes en la Argentina y en Francia, existe una notoria diferencia. La Argentina había intentado regular y canalizar la inmigración entre 1887 y 1889 para reorientarla hacia la Europa del Norte, pero ante la falta de resultados de ese proceso, la gran mayoría de sus grupos dirigentes y técnicos se habían convertido en defensores de la inmigración "espontánea" (que por un proceso social darwiniano seleccionaba a los mejores) y adversarios de la inmigración organizada (llamada "artificial"). Francia, por el contrario, parece inclinarse, luego de la primera guerra mundial, a favor de la inmigración dirigida y contra la espontánea.

Hasta ahora hemos hablado de inmigrantes pero, luego de la primera guerra mundial, aparecerá otro fenómeno de movilidad no menos relevante: los refugiados. Acá las políticas de Francia y Argentina difieren. La Argentina cerró sus fronteras, en 1938, en gran medida ante la aparición de dos movimientos que eran considerados "indeseables": los republicanos españoles y los judíos europeos. Sin expresarlo abiertamente, sino a través de disposiciones en muchos casos secretas, hizo todo lo posible para evitar que llegaran. Ambos grupos reflejaban dos de las mayores aprensiones y prejuicios del nuevo gobierno conservador que asumió en 1938: el antisemitismo y el anticomunismo. Uno de los modos de enfrentar el problema, en un país que tenía una tradición en el derecho de asilo, fue negar a los refugiados la condición de tales y considerarlos simplemente como otros inmi-

grantes. Se usaron contra ellos, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino y desde las bancadas conservadoras, argumentos de que no eran buenos inmigrantes ya que no eran "espontáneos" sino forzados —y al no venir por su propia voluntad no deseaban integrarse en el nuevo país—, de que no eran agricultores sino urbanos, entre otros. A los judíos se les adosaba además la no compatibilidad religiosa y cultural. Es curioso cuánto estos argumentos se parecen a los utilizados por George Mauco, en 1942, en un trabajo publicado en el período de Vichy²⁴. Ciertamente no se incluían las consideraciones "psicológicas" de Mauco, pero éste al menos consideraba aceptables a los refugiados españoles, por razones de proximidad cultural. Con la excepción de los vascos, algunos integrantes del gobierno argentino tenían aún más aprensión a los refugiados españoles que a los judíos perseguidos.

Francia se mostró mucho más respetuosa del derecho de asilo que la Argentina. Los refugiados, aunque no fuesen mirados con simpatía por parte de los funcionarios y sus trámites de regularización durasen más de lo previsible, pudieron beneficiarse de numerosos apoyos en la sociedad civil. Los refugiados habían comenzado a llegar en gran número ya en las postrimerías de la primera guerra: rusos, armenios, georgianos, judíos del este, antifascistas italianos, aunque ese flujo se hizo más masivo en los años treinta. Empero, y contra los humores de la opinión pública, el estado francés mantuvo el principio de asilo, aunque en las expulsiones y deportaciones de los treinta se mezclaron personas que pedían asilo y trabajadores. Con todo, aún en tiempos difíciles, como 1938, un decreto afirmó una protección particular a los refugiados. Ciertamente, la situación en los campos de internación del medio millón de refugiados españoles fue menos que aceptable y entre las estrategias del gobierno estuvo la de ejercer presión sobre los mismos para obligarlos a retornar a su país o para buscar otro destino extranjero. La Argentina, más allá de algunas declaraciones oficiales, a diferencia de México, mantuvo todo lo que pudo cerradas sus puertas para acogerlos.

¿Qué extraer como balance? Las políticas migratorias de ambos países debieron enfrentar una situación de alta complejidad en la entre-guerra, vinculada a las variaciones del ciclo económico y a los humores de la opinión pública. Éstos se hicieron más hostiles hacia los extranjeros en los dos países, sobre todo en la década del treinta. El antisemitismo, por ejemplo, creció mucho en ambos lugares. En Argentina alentado además por la expansión, en esa década, de una extrema derecha nacionalista que en Francia era también muy influyente, sólo que más antigua. Muchos tópicos anti-extranjeros fueron también comunes, en especial, el tema del "enemigo", el

²⁴ P. WEIL, *op. cit.*, pp. 46-49.

de la no asimilabilidad, el de la identidad nacional amenazada, el de la "decadencia", que conllevaba el arribo indiscriminado de extranjeros. Ciertos motivos son recurrentes en ambos países, por ejemplo la asociación entre criminalidad e inmigración, que en Argentina ya era muy popular desde principios de siglo. Un tópico fue muy diferente: el del trabajo. Esas diferencias derivaban del liberalismo económico argentino y del dirigismo social francés. Por último, la Argentina tuvo gobiernos más estables (seis presidencias en el período) que la III República y ello hizo que las políticas migratorias, aunque incoherentes, tuvieran un sentido de acumulación mayor que en Francia, donde las oscilaciones entre mayorías de derecha y de centro-izquierda, más el gobierno del Frente Popular, dieron a las disposiciones administrativas —y sobre todo a las prácticas— un tono y un ritmo más zigzagueante. Aunque en el balance del veintenio también tendieron a un creciente control.

Finalmente, los mecanismos de control de la inmigración como fuerza de trabajo y más en general dentro del territorio fueron menores en Argentina que en Francia, y en este punto puede hablarse de una política más liberal argentina ligada con que, pese a todo, siempre subsistió la idea de un país de inmigrantes. Inversamente, la política hacia los refugiados fue mucho más hostil y xenófoba en la Argentina que en Francia. Es posible que, como se ha sostenido ²⁵, los sucesivos gobiernos de la III República fueron más moderados que lo que era la opinión pública. En cambio, en Argentina, los gobiernos, en especial el conservador instalado en 1938, parecen haber sido más xenófobos que la opinión pública. De ello puede dar cuenta el tipo de argumentos utilizados y las prácticas administrativas, a veces secretas, generalmente vergonzantes.

Las políticas de Francia y Argentina en la inmediata segunda posguerra

Por causas divergentes en la Argentina y Francia, durante la guerra, se agravaron las condiciones de los extranjeros y acentuaron principios discriminatorios étnicos. Así ocurrió durante Vichy y luego del golpe militar argentino, nacionalista y germanófilo, en 1943. Sucesivamente hubo una diferencia importante: la república francesa, surgida de la liberación, más allá de la continuidad de algunos hombres y de muchas prácticas administrativas, marcó una ruptura con ese pasado. En Argentina, en cambio, las relaciones entre aquel régimen militar y el que lo sucedió, el peronismo, fueron mucho más ambiguas.

²⁵ R. SCHOR, *L'opinion publique ... cit.*

Con todo, en ambos países puede ser objeto de discusión, cuánto las políticas migratorias tuvieron o no de continuidad con las precedentes, en especial con las de los años treinta. En principio las novedades son importantes. Algunas no tienen que ver con las actitudes de los estados sino con la situación de la economía internacional y con la disponibilidad de mano de obra existente. Esta provenía, en el contexto europeo, de las personas desplazadas y de un país como Italia. Uno de los elementos nuevos de la situación, desde un punto de vista comparativo, es que la Argentina y Francia, más explícitamente que en el pasado, se encontraban en una situación de competencia por atraer a los mismos grupos y esbozaban políticas estatales de atracción semejantes. También ambos países intentaban "seleccionar" a los inmigrantes.

La situación económica de ambos países era, sin embargo, muy diferente. La Argentina vivía en plena prosperidad gracias a los altos precios internacionales de sus materias primas de exportación. Francia padecía la necesidad de la reconstrucción y de compensar las pérdidas demográficas del período 1936-1945, estimadas en un millón de personas²⁶. Sin embargo, las previsiones acerca de la inmigración a incorporar fueron semejantes (e igualmente irrealistas). En Francia los demógrafos estimaban, en una proyección de largo plazo, que la capacidad de absorción demográfica que admitía la sociedad era de 5.300.000 personas. Los cálculos derivaban de la debilidad de la natalidad francesa y de las pérdidas de la guerra y de un óptimo de población según parámetros basados en los datos censales de la entreguerras. Los cálculos no ignoraban sin embargo los problemas de absorción y por ello se trataba de una previsión a largo plazo. En Argentina, las fabulosas estimaciones iniciales del peronismo planteaban incorporar a 4.000.000 de europeos en cinco años. Sus grupos dirigentes seguían pensando que se trataba de un país sub-poblado y que la posibilidad de convertirse en una potencia económica estaban asociados a la inmigración europea que seguía siendo vista como el principal instrumento para el progreso. Las previsiones demográficas se confundían así con las económicas.

En Francia las estimaciones de los economistas eran más modestas y pensaban que la cifra de mano de obra necesaria para los cinco años subsiguientes (el plan Monnet) estaban entre 1.000.000 y 1.500.000 personas. Con todo, en 1946, la Comisión de la *Main d'Oeuvre*, imaginaba que en los subsiguientes 18 meses debían incorporarse 430.000 trabajadores. Se los pensaba reclutar entre los prisioneros de guerra alemanes convertidos en trabajadores libres, los campos de refugiados de las zonas ocupadas y los italianos. En Argentina si miramos un caso particular, la inmigración italiana, las estimaciones de ambos países estaban muy cerca. Francia esperaba incor-

²⁶ G. TAPINOS, *L'immigration étrangère en France*, Paris, INED-Presses Universitaires de France, 1975, p. 11.

porar, sólo en 1947, según preveía el acuerdo franco-italiano de noviembre de 1946, 200.000 italianos, mientras que el plan Monnet había establecido para parte de 1946 y 1947, 270.000 inmigrantes peninsulares. Argentina, por su parte, esperaba incorporar 500.000 italianos en los cinco años siguientes a la creación de la Delegación Argentina para la Inmigración en Europa (DAIE), es decir entre principios de 1947 y fines de 1951. En ambos casos, las estimaciones de los gobiernos superaron en mucho a la realidad. Pero antes de ver este problema más detenidamente, veamos los instrumentos de la política inmigratoria en ambos países.

En Francia, la ordenanza de noviembre de 1945 introducía varias novedades ²⁷. Volvía a otorgar al estado el rol central en el reclutamiento de mano de obra, creando a tal efecto un organismo especializado, el *Office National d'Immigration* (ONI), al que se concedía casi el monopolio de la introducción de la mano de obra extranjera (aunque el modelo era el de las sociedades privadas). Reducía además las rigideces del mercado de trabajo de entreguerras, separando la carta de *sejour* de la carta de trabajo. Aunque ello buscaba agilizar el acceso al mercado de trabajo del extranjero, la carta de trabajo no era válida sin el permiso de residencia ²⁸. Luego de largos conflictos y opiniones divergentes, el principio de selección étnica sostenido por muchos sectores, entre ellos los demógrafos, no se aplicará formalmente (aunque sí a través de las políticas de reclutamiento). Sin embargo, por muchas novedades que existiesen en la política migratoria, ella contenía formalmente la mayoría de los principios generales aplicados en la entreguerras. En primer lugar, la idea de reclutar la inmigración, aunque ahora fuese el estado y no los privados.

Las potestades del ONI eran muy grandes y el grado de arbitrariedad al que estaban sometidos los trabajadores también. Por ejemplo, los empresarios podían rechazar dentro de los 8 días (como si se tratase de una mercancía comprada en una tienda) al trabajador colocado por la ONI. En segundo lugar, seguía presente aunque atenuada, la idea de regular, controlar y proteger el mercado de trabajo para los nacionales y el principio de la repartición geográfica. Ninguna persona ni empresa podía introducir un trabajador si no formulaban una solicitud ante la dirección departamental del Ministerio de Trabajo (y éste último la giraba al Ministerio que, en teoría, la concedía si no había trabajadores franceses que pudiesen ocupar el puesto). Por lo demás, ningún extranjero podía ingresar legalmente si no obtenía una visa del mismo ministerio. Existían además restricciones y severos controles administrativos a la movilidad, que obligaban a todo extranjero a de-

²⁷ «Sommaire Dispositions Générales», en CAC 770623-0068.

²⁸ Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, circulaire MO.026/47, 15/2/1947, en CAC 770623-0068.

clarar inmediatamente su desplazamiento ante el comisariado de policía, en el anterior lugar de residencia y en el nuevo²⁹. Por su parte, determinados grupos nacionales no podían instalarse en ciertos departamentos o aún en determinadas circunscripciones dentro de él, eran pasibles de expulsión (aunque con derecho a apelar) y los mecanismos de compensación laboral y territorial seguían presentes, según el tipo de carta de trabajo concedida. Muchas profesiones liberales o calificadas, al igual que en la entreguerras, seguía vedadas a los extranjeros³⁰. Es decir que los límites a la movilidad y al empleo seguían combinadas con la idea de proteger a los nacionales en el mercado de trabajo y con razones de seguridad nacional. De este modo, Francia seguía controlando sea el ingreso que la situación de los inmigrantes dentro del territorio. También seguía teniendo un criterio amplio hacia los refugiados políticos admitiéndolos y tratando de incorporarlos en el mercado de trabajo aun si hubieran sido rechazables en un reclutamiento normal³¹.

En tercer lugar, la maraña de instituciones administrativas que había quitado eficacia a la política migratoria francesa de entreguerras seguía presente y aun agravada dada la aparición de un nuevo Ministerio con ingerencia en el tema, el de Población. La creación de nuevas comisiones como la *Commission Interministerielle de l'Immigration* o el *Comité Consultif de la Population et de la Famille*, no hacían sino complicar más la gestión. Si bien ahora existía un ente específico que se ocupaba de las migraciones, el ONI, dado que en él confluían diez representantes de los distintos ministerios y además representantes de empresarios y sindicatos, hasta cierto punto la situación se había agravado ulteriormente. A ello contribuían las tensiones entre el nuevo Ministerio de la Población, orientado hacia las previsiones demográficas de largo plazo, y el Ministerio de Trabajo, dedicado a regulaciones vinculadas con la coyuntura económica, además de la ya aludida confrontación entre partidarios y opositores de una selección étnica. Esos criterios selectivos establecían una jerarquía que priorizaba a los europeos. Entre ellos establecía a su vez tres niveles: nórdicos, mediterráneos (en especial del norte de sus respectivos países) y finalmente eslavos³². Ello se combinaba con la idea de proximidad física a Francia. Para otros, como Louis Chevalier, la prioridad se debía otorgar a las poblaciones de las naciones

²⁹ Décreto 47-2410, 31/12/1947, en Extrait du *Journal Officiel du 1er Janvier 1948*, CAC 770623-0068.

³⁰ Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, «Liste des professions réglementés dans les quelles les ressortissants étrangers ne peuvent exercer que sous certaines conditions», en CAC, 770623-0068.

³¹ Direction de la Main d'Oeuvre, Note pour M. le Ministre du Travail, 9/6/1949 en CAC 770623-0145.

³² P. WEIL, *op. cit.*, p. 57.

cercanas a Francia. En cualquier caso, no deseables eran los norafricanos. Esta jerarquía, como veremos, no era muy diferente en la Argentina, salvo porque en este caso los nórdicos, preferidos ante de la Primera Guerra Mundial, habían desaparecido como hipótesis migratoria.

Finalmente, las prácticas administrativas y los funcionarios encargados de aplicarlas tenían en Francia una continuidad remarcable. Esto era importante, vista la complejidad de instituciones y el complejo marco jurídico que se expresa en que no hubo ningún procedimiento legislativo para regular la situación hasta 1980³³. A los ojos de un observador exterior y en términos comparativos, lo que resalta en Francia es la continuidad, no la discontinuidad. Para una lectura sólo endógena la imagen puede ser más matizada. Por otra parte, por mucho que políticos y técnicos entendiesen la necesidad de apelar a la mano de obra extranjera, la opinión pública francesa seguía siendo muy hostil.

En Argentina, el marco jurídico seguiría siendo el mismo, no habría nuevas normas legislativas y existiría continuidad en las prácticas administrativas y los funcionarios encargados de aplicarlas. Incluso se utilizaban los mismos formularios y en ellos constaban las referencias a la ley de 1876 y al reglamento de 1923³⁴. Las políticas, en cambio, se hacían aún más contradictorias. En primer lugar, se creaba la DAIE, en diciembre de 1946, encargada de reclutar inmigrantes por sí o a través de acuerdos con países extranjeros. Los inmigrantes a reclutar por la DAIE debían ser españoles o italianos, católicos y preferentemente solteros³⁵. Para ello se le otorgaban fondos para pagar los pasajes marítimos de los inmigrantes que reuniesen los requisitos exigidos. Para poner en práctica sus proyectos, la Argentina buscó firmar acuerdos con España e Italia, en lo que era una nueva lógica muy intervencionista del estado que se acercaba a la secular tradición francesa en el mismo sentido. Como se ve, sus funciones eran bastante semejantes a las del ONI francés, que también tenía recursos para financiar el transporte. También eran semejantes los principios que debían regir a la DAIE y al ONI: "organizar, controlar, canalizar" en Francia, "seleccionar y encauzar" en Argentina. Los fracasos de ambas instituciones en lograr sus objetivos cualitativos y cuantitativos son también equivalentes.

La DAIE se instaló en forma permanente en Roma para negociar los acuerdos, en primer lugar con Italia, y reclutar allí inmigrantes. Al organi-

³³ C. WHITOL de WENDEN, *op. cit.*, p. 87.

³⁴ Argentina, Archivo Dirección de Migraciones, Partes Consulares (PC), 1947 (septiembre) y 1948 (julio).

³⁵ Argentina, Archivo General de la Nación (AGN), Secretaría Técnica Presidencia de Perón (ST), Comisión de Defensa Nacional, 6.

zar el reclutamiento, el estado peronista trataba de atraer inmigrantes agrícolas para programas de colonización y, a la vez, técnicos y lo que llamaron "sabios y pequeños sabios" que permitieran un desarrollo tecnológico e industrial de la Argentina. Los primeros se esperaba reclutarlos en España e Italia, los segundos entre personas desplazadas, prófugos y aun criminales de guerra. Un lugar potencialmente importante eran los campos de refugiados en Italia. En ello estaban de acuerdo, sea el gobierno de ese país, deseoso de liberarse de los mismos, que el Vaticano, deseoso de protegerlos ³⁶. Estas ambiciones tecnológicas tenían, con todo, el límite del acceso a ciertas profesiones liberales que se habían establecido en la entreguerras.

En segundo lugar, el gobierno argentino reducía los derechos consulares para muchos inmigrantes, liberaba la inmigración para personas en cualquier grado de parentesco con residentes extranjeros en el país y autorizaba a empresarios o particulares a traer inmigrantes con contratos de llamada, en una gama tan amplia de profesiones que prácticamente no había restricciones ³⁷.

Sin embargo, ese criterio aperturista chocaba con las ideas de muchos funcionarios (a comenzar por el Director de Migraciones) e iba acompañada por una idea esencialmente contradictoria: la de selección física (ya antigua), étnica e ideológica. Estas dos últimas nociones, implícitas y encubiertas entre las dos guerras, se hacían ahora explícitas. El gobierno peronista, creyendo que existía una ilimitada oferta de mano de obra en la Europa en ruinas, esperaba cumplir sus objetivos cuantitativos seleccionando según criterios y categorías que eran a la vez "étnicas, ideológicas, morales, profesionales, económicas, intelectuales y físicas" ³⁸. En concreto, la hostilidad mayor era hacia presuntos comunistas y judíos. En tensión estaba, en cambio, la tradicional preferencia por los agricultores (y la hostilidad hacia la migración urbana) que chocaba con las nuevas ideas de desarrollo industrial. En las disposiciones legales, Argentina al igual que Francia no sancionó exclusión alguna, ni étnica, ni ideológica, ni familiar, ni laboral. La preferencia se ejercería en la práctica, es decir en el reclutamiento y en los rechazos.

El gobierno a su vez promovía, poco tiempo después, la reforma de la ley de inmigración de 1876, buscando establecer como requisito para admitir el ingreso, la instalación del inmigrante en determinadas zonas de la Argentina por un período mínimo de tiempo, lo que era contrario a la

³⁶ R. Ambasciata d'Italia presso la santa Sede a la Direzione Generale Affari Politici, Ministero degli Affari Esteri", *Telespresso* n. 3536/177, 7/12/1946, en Archivio Ministero degli Affari Esteri (ASMAE), b. 3 (1946). Fascicolo 9. Emigrazione Italiana in Argentina, posizione 89/1.

³⁷ Decreto 14.882, 29/5/1947.

³⁸ AGN, ST, 395, 1948.

Constitución Nacional, como afirmaba la DAIE ³⁹. Sin embargo, el nuevo proyecto de ley, al igual que el de 1923, no sería sancionado ni debatido en el parlamento. En cambio, se dictaba un decreto que hacía responsables a empresarios y albergeros de verificar que la documentación de los extranjeros estuviese en regla para darles trabajo o alojamiento. Finalmente, en ese mismo año, se daba una circular secreta que prohibía visar documentación de personas procedentes de países del naciente bloque socialista ⁴⁰ y en 1950 se introducía el requisito de saber leer y escribir.

El nuevo gobierno seguiría adosando instituciones que se ocupaban del tema migratorio, agravando la confusión heredada ⁴¹. Parte del desconcierto lo expresa el peregrinar de la Dirección de Migraciones a distintos Ministerios. En 1943, el gobierno militar la había pasado al Ministerio del Interior, revelando que la cuestión migratoria era un problema policial. Durante los primeros años del peronismo pasaría a depender de la secretaría de Trabajo y Previsión de la Secretaría Técnica de la Presidencia, luego Ministerio de Asuntos Técnicos, y finalmente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Desde el punto de vista administrativo, la Dirección de Migraciones se tenía que enfrentar con una situación enteramente nueva: la confluencia de un flujo de inmigrantes de masa y de numerosos refugiados, dos tipologías que no habían coincidido hasta entonces. El incremento del número de solicitudes en embajadas y consulados y del número de arribados a Buenos Aires, volvía a cifras semejantes a los años de la primera posguerra y aún de antes de ella. Empero, ni la Dirección de Migraciones, ni el Ministerio de Relaciones Exteriores tenían un número de empleados suficiente para atender esta nueva realidad ⁴². Por otra parte, como ocurrió en muchos contextos, la combinación de presión migratoria y restricciones generó corrupción en gran escala, agravada por el tipo de prácticas existentes en la administración pública. Todo ello hará que la política inmigratoria llegue a un colapso, que se expresa en que toda la Dirección de Migraciones fue sumariada por irregularidades y también varios funcionarios consulares e incluso el Jefe de la Misión en Italia de la DAIE ⁴³. Finalmente, en 1949, el gobierno

³⁹ AGN, ST 548, 2.

⁴⁰ Argentina, Archivo Ministerio de Relaciones exteriores y Culto (AMREC), Dirección Contencioso Administrativo (DCA), expte. 7293/3.

⁴¹ Al Ministerio del Interior (Dirección de Migraciones) y a Relaciones Exteriores (Consulados) se agregaban el Banco Central (Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio del que dependían la Comisión Nacional de Recepción y Encauzamiento y la Delegación Argentina para la Inmigración Europea), el Consejo de Defensa Nacional, la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Secretaría de Trabajo y Previsión.

⁴² "Sumario Administrativo", AGN, ST, 547, f. 125.

⁴³ AMREC, Legajos Personales, caja 36, Adolfo Scilingo.

debía conceder una amnistía, regularizando de hecho la situación de todos los extranjeros residentes en el territorio, lo que revela el rotundo fracaso de las políticas restrictivas de "selección y encauzamiento"⁴⁴. Otras amnistías, poco tiempo después, volverán a revelarlo. Sin cambiar de idea acerca de la introducción de ilusorias restricciones⁴⁵, el gobierno volvió a una política institucional más centralizada. Dado el colapso de las estructuras administrativas de selección y control, las migraciones siguieron llegando por otras vías, legales e ilegales. Entre las primeras tuvo mucho más importancia la inmigración a través de vínculos familiares y paisanos que la efectuada a través del nuevo sistema dirigista. La política migratoria argentina, nueva en los principios, fue la antigua en sus resultados concretos.

La situación descripta revela la dificultad de manejar la situación y la complejidad y transversalidad del hecho migratorio. En Argentina existía una diferencia ideológica entre grupos de funcionarios del mismo gobierno y también en cuanto a los intereses que los mismos representaban. Los miembros del gabinete económico peronista pugnaban por atraer mano de obra para abaratar los costos del desarrollo industrial acelerado que se buscaba alentar, mientras que los Ministros que procedían, por sus vínculos, del mundo sindical —el de Relaciones Exteriores y el de Interior—, eran hostiles a una migración indiscriminada. Por otro lado, sectores nacionalistas con simpatías fascistas y en algún caso racistas, se confrontaban con los funcionarios del Ministerio de Trabajo, de origen social-cristiano y a veces laborista, que tenían posiciones más aperturistas⁴⁶.

En Francia será el Ministerio de Trabajo el que utilizaría los criterios más restrictivos a la amplitud del proyecto migratorio. También aquí una pugna ideológica enfrentaba a los Ministros de Interior y de Trabajo con el secretario general del *Haut Comité de la Population et de la Famille*. De Gaulle, por su parte, era inicialmente favorable a la selección étnica, lo mismo que Perón. En este último existía además un larvado componente antisemita⁴⁷. Como vimos, en ambos países el principio de selección étnica terminó no imponiéndose como regla general sino operando en las prácticas. Las previsiones de los gobiernos acerca de qué tipo de inmigrante arri-

⁴⁴ Decretos 15.972 del 8/7/1949, AGN, ST, 547, 10, 1949.

⁴⁵ Decretos 24.666 del 4/10/1949 (prorrogado por decreto 12.369/1950) en *Ibíd.*.

⁴⁶ Una perspectiva de la discusión en los diplomáticos italianos: Dir. Uff. Studi a Direzione Generale Affari Politici del Ministero degli Affari Esteri, 12/2/1947, ASMAE, b. 5 (1947-48), f. 9, pos. 88.

⁴⁷ Amabasciata d'Italia a Ministero degli Affari Esteri (Riservato), *Telespresso* n. 209/51, 15/1/1949, en ASMAE, b. 8 (1949-50), f. 16, pos. 82. Sobre De Gaulle, cfr. C. De Gaulle a P. H. Telgen, 12/6/1945, transcripta en V. Viet, op. cit., p. 117.

baría se revelaron infundadas. El punto comparativo importante es que la concepción de la política migratoria argentina se acercaba a la francesa, es decir un reclutamiento de la mano de obra dirigido y ejecutado por el estado, lo cual coincide con la aparición del derecho del trabajo y el estado social.

Los resultados de las políticas inmigratorias fueron bastante decepcionantes. Un caso evidente es el del reclutamiento en Italia del norte, preferido por ambos estados. Para lograr sus objetivos, introdujeron antenas en la península. Francia, tras el fracaso de sus centros iniciales en Bordighera y Turín, los trasladó a Milán, donde un tercer centro había sido creado en mayo de 1946⁴⁸. La Argentina tenía consulados activos en Génova y Nápoles, a los que se sumará la DAIE instalada en Roma y luego trasladada a Milán.

El resultado práctico de los acuerdos fue un fracaso de los dos gobiernos y mayor aún del francés. En 1947, llegaron a Francia 51.000 inmigrantes italianos; en los dos años siguientes, 28.000 y 37.000 respectivamente. Los 200.000 previstos sólo para 1947 fueron apenas superados en diez años (228.000 entre 1946 y 1955). El fracaso fue así perdurable, pese a los sucesivos acuerdos bilaterales que buscaban hacer más atractiva la propuesta para los inmigrantes, incluyendo primas (acuerdos de 1947 y 1948) y tasas de cambio preferenciales. Tampoco se solucionó el problema con la introducción de formas de preselección hechas por centros provinciales italianos, que buscaba reducir el número de rechazos que se realizaban en Milán y ampliar las bases territoriales de reclutamiento, ni el mayor espacio otorgado a los empresarios para reclutar trabajadores.

Buscando explicar las causas, los funcionarios franceses del Ministerio del Interior las atribuían, hacia fines de 1947, a los rechazos de numerosos candidatos por la *Officine de Placement* (selección laboral) y a los delegados sindicales (selección ideológica)⁴⁹. A ambos se asignaba mayor responsabilidad que a los descartes por control sanitario y policial. Otras lecturas combinaban esa interpretación con una más realista: el fracaso debía atribuirse a los bajos salarios, las duras condiciones del trabajo y el problema de las remesas⁵⁰. El Ministerio de Trabajo, tras el acuerdo financiero franco-italiano de 1949, los atribuía al problema de las remesas y al control de cambios que se aplicaba a la parte del salario que los inmigrantes podían enviar a sus familias, existiendo una tasa de cambio oficial franco-lira de

⁴⁸ *Ministère de l'Intérieur, Direction Générale de la Sécurité Nationale, Note d'Information, 3/12/1947, CAC 770623-01444.*

⁴⁹ CAC 770623-01444.

⁵⁰ *Services Renseignements Généraux, Note d'Information, 3/12/1947, en CAC, 770623-0144.*

1,8 y una tasa paralela de 3,8 (es decir 3,8 liras por franco)⁵¹. Por otra parte, de los que ingresaron, alrededor de un 20 por ciento retornó en pocas semanas a Italia, dadas las duras condiciones de trabajo y muchos otros cambiaron al poco tiempo de trabajo. Un punto importante, sea del estado francés, sea de los empresarios, era la resistencia a reclutar allí donde había más mano de obra, es decir en el sur de Italia y en las islas⁵².

El gran demógrafo y economista francés recientemente fallecido, Georges Tapinos, señaló que las causas del fracaso de la política migratoria francesa debían buscarse en las contradicciones, la lentitud de procedimientos, las imprevisiones y la falta de un centro único, lo que provocaba, entre otras cosas, la disociación entre ingreso y efectiva inserción. Agregaba, al pasar, un tema importante. La planificación francesa trató de adaptar la oferta económica a la demanda (de ahí el optimismo acerca de la necesidad de mano de obra). La Argentina hizo lo mismo⁵³. En realidad, el fracaso de Francia está ligado a muchos motivos. En primer lugar a razones estructurales: Francia necesitaba a la vez mano de obra extranjera y divisas. Situación contradictoria ya que obligaba a limitar las remesas de los inmigrantes que han sido siempre un factor importante para las personas en su decisión de emigrar. En segundo lugar, buscaba a la vez reclutar mucho y seleccionar, propósitos también contradictorios entre sí. Por último, siendo Italia vecina a Francia, existían muchas posibilidades de ingresar ilegalmente en el territorio, beneficiarse de la amplia red de contactos laborales preexistentes y no estar sujeto al control de cambios. Aunque hubo casos de ilegales puestos en prisión y deportados, el gobierno francés realizó una política tolerante de regularización⁵⁴. Por otra parte, la inmigración de familias preconizada por los demógrafos —y que hubiera resuelto el problema de las remesas— era afectada por el problema de la falta de alojamientos. Francia se encontraba en una fuerte situación de competencia con otras naciones, no solo con la Argentina, y éste es un factor de primer orden al considerar los éxitos o fracasos del reclutamiento⁵⁵. Los italianos comenzarían a afluir a Francia en

⁵¹ Accord Franco-Italien relatif aux transferts financiers des travailleurs italiens, en CAC 900544-003.

⁵² Ministère de l'Industrie & du Commerce, Recrutement de main d'œuvre en Italie, 27/9/1948, en CAC 770623-0071.

⁵³ G. TAPINOS, *op. cit.*, C. DÍAZ ALEJANDRO, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1980.

⁵⁴ Confrontar las distintas posiciones: L'Inspecteur du Travail (Corse) a M. l'Inspecteur Divisionnaire (Marseille), 13/9/1946, en CAC 77023-0068 con la permisiva Circulaire M. O. 81/46 del 8/7/1946 en CAC 770623-0071.

⁵⁵ Los funcionarios franceses seguan de cerca las negociaciones argentinas Ambassadeur de France en Argentine a M. le Ministre des Affaires Étrangères, 1/7/1947 en CAC 770623-0071

grandes números desde 1955, cuando el estado había dejado de ocuparse de ellos y la expansión de la economía francesa hacía favorable la emigración ⁵⁶. Entre tanto, los inmigrantes argelinos se convertían en los visitantes inesperados.

La Argentina tuvo un mayor éxito relativo, respecto de a sus previsiones, en los primeros años. Más de 250.000 italianos llegaron entre 1947 y 1951 ⁵⁷. Un papel importante debe haber ocupado el «mito» argentino persistente en el imaginario peninsular. El éxito fue el resultado de la llegada de inmigrantes a través de cartas de llamada de parientes o de conocidos que conseguían contratos pro forma de sus empleadores y no tanto de las vías de reclutamiento oficial. Muchas de las cadenas migratorias de la entreguerras se activaron nuevamente para proveer los medios y la asistencia para emigrar. Aunque a veces usasen los medios que proveía la DAIE, en especial el transporte y las exenciones de tasas, venían por un mecanismo muy diferente. Además, la Argentina no disponía de una estructura adecuada, ni para reclutar ni para seleccionar, ni de una tradición administrativa en ese sentido, sobre todo cuando existía un enorme flujo espontáneo que se agrupaba en los consulados buscando llegar a ella. No obstante el fracaso relativo de la política oficial, todavía en 1952 un acuerdo comercial con Italia volvía a anunciar el objetivo de 500.000 inmigrantes para los siguientes cinco años ⁵⁸, sólo que la situación de la economía no era ya floreciente. Existía ahora control de cambios, moneda devaluada y restricciones a las remesas. Factores todos que contribuirían a que la inmigración italiana disminuyera drásticamente en esa década mientras crecía hacia Francia y otros destinos. Los inmigrantes que comenzarían a llegar en gran número no serían ya europeos sino otros en los que no se había pensado, y que ciertamente no estaban entre los deseables: los procedentes de países limítrofes.

y el documento "tres secret" de la Documentation Exterieur et Contre-Espionage, 19/3/1947. "Incident avec la Mission Argentine d'Immigration, en CAC, 770623-0071. Los argentinos parecen haberse basado en la negociación francesa precedente para el primer acuerdo de 1947.

⁵⁶ Con todo, aquí hablamos de migración dirigida por el estado y hay que recordar que hubo al margen una importante migración clandestina desde Italia. Un informe al Ministro de Trabajo y S.S. del 12/4/48, estimaba que mientras la ONI había introducido 114.000 extranjeros, 50.000 lo habían hecho clandestinamente, 20.000 eran trabajadores estacionales que junto a otros 10.000 habían sido contratados directamente por los empleadores. CAC, 770623-0144.

⁵⁷ M. I. BARBERO - C. CACOPARDO, "La inmigración europea en la segunda posguerra: viejos mitos y nuevas condiciones", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, n. 19, 1991, pp. 291-320.

⁵⁸ International Labour Office, *Analysis of the Immigration Laws and Regulations on Selected Countries*, v. II, Ginebra, ILO, 1954, p. 7.

Conclusiones

Las políticas argentinas, si miradas en el espejo francés, revelan la existencia de tradiciones nacionales ideológicas y administrativas de largo plazo en la operación del hecho migratorio. Pese a ello existe una cierta sincronía de los cambios en la percepción del problema y en el modo de tratarlo en el contexto internacional. Aunque las respuestas sean nacionales y los climas de opinión también, hay un aire de época en las políticas migratorias que sugiere intercambios entre naciones en el pensamiento demográfico y económico, y en menor grado en las ideas de las élites políticas. El estudio comparado sugiere además los límites de cualquier política migratoria. Argelinos en Francia y limítrofes en Argentina revelan la capacidad de las estrategias de los migrantes de construir sus itinerarios más allá de la voluntad de los estados. Previsiones de todo tipo se revelaron fallidas exhibiendo la complejidad y la dinámica temporal que posee el hecho migratorio. La incoherencia y las discontinuidades de las políticas migratorias exhiben, a su vez, la pluralidad de posiciones que siempre existe en toda nación, aún dentro de un mismo gobierno, sobre el modo de encarar el fenómeno.

RESUMEN

Las políticas migratorias de Francia y Argentina en el largo plazo

El propósito de este trabajo es analizar las políticas migratorias puestas en marcha en Francia y en la Argentina, en el período comprendido entre mediados del siglo XIX y mediados del XX. La comparación se estructura en torno a tres etapas diferentes: las cinco décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial, los años de entreguerras (1919-1939) y la inmediata segunda posguerra (1945-1950). El estudio se detiene en los objetivos, instrumentos y resultados de las políticas migratorias en cada una de las fases señaladas, con especial énfasis en la última. Se trata de ofrecer una reflexión acerca de los límites de las políticas en cuestión, sus incoherencias y discontinuidades en el largo plazo. El acento es puesto en las estrategias desplegadas por los migrantes, y en la complejidad e imprevisibilidad del hecho migratorio.

SUMMARY

Migration policies in France and Argentina in the long run

This paper compares migration policies enacted by France and Argentina from the mid nineteenth century to the mid twentieth century. Three different periods are considered for this purpose: the half-century preceding World War I, the interwar years 1919-1939, and the aftermath of World War II (1945-1950). The analysis of migration policies considers their purpose, the instruments to enact them and their results in each of the three periods, giving special attention to the last one, and discusses the limitations of these policies, as well as their inconsistencies and discontinuities in the long run. The migrants' strategies are stressed, as well as the complex and unforeseeable nature of migration.



INTERNATIONAL MIGRATION REVIEW

A quarterly studying sociological, demographic, economic, historical
and legislative aspects of human migration and refugees.

VOLUME XXXVIII

NUMBER 1

SPRING 2004

Who Claims Dual Citizenship? The Limits of Postnationalism, the Possibilities of Transnationalism,
and the Persistence of Traditional Citizenship, IRENE BLOEMRAAD

Parental Influences on the Educational Outcomes of Immigrant Youth, GRACE KAO

Beyond Miami: The Ethnic Enclave and Personal Income in Various Cuban Communities
in the United States, CARLA DAVIS

The Origins of Popular Opposition to Palestinian Resettlement in Lebanon, SIMON HADDAD

Asian Americans and Voting Participation: Comparing Racial
and Ethnic Differences in Recent U.S. Elections, PEI-TE LIEN

Wealth of Immigrant and Native-Born Americans, LINGXIN HAO

A Second Look at Self-Employment and the Earnings of Immigrants, DON E. BRADLEY

Public Assistance Use among U.S.-Born Children of Immigrants, PAULA FOMBY and ANDREW J. CHERLIN

Immigrants' Language Skills: The Australian Experience in a Longitudinal Survey
BARRY R. CHISWICK, YEW LIANG LEE and PAUL W. MILLER

Population Migration and Urbanization in China: A Comparative
Analysis of the 1990 Population Census and the 1995 National

One Percent Sample Population Survey, SI-MING LI

Emigration, Housing Conditions, and Social Stratification in China, ZAI LIANG and TONI ZHANG

The Impact of Hukou Status on Migrants' Employment:
Findings from the 1997 Beijing Migrant Census, FEI GUO and ROBYN IREDALE

Research Note

Ashore on the Land of Joiners: Intergenerational Social Incorporation of Immigrants, SHIN-KAP HAN

Childbearing After Migration: Fertility Patterns of Foreign-Born Women in Sweden
GUNNAR ANDERSSON

BOOK REVIEWS • REVIEW OF REVIEWS • INTERNATIONAL NEWSLETTER ON MIGRATION • BOOKS RECEIVED

Order From:

CENTER FOR MIGRATION STUDIES

209 Flagg Place, Staten Island, New York 10304 - 1122, USA

Phone: (718) 351-8800 Fax: (718) 667-4598

e-mail: imr@cmsny.org

website: <http://www.cmsny.org>

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS POLITICAS DE INMIGRACION EN AMERICA LATINA EN LA EPOCA DE LAS MIGRACIONES DE MASAS *

Blanca SANCHEZ ALONSO **

Las políticas migratorias respondieron a las fuerzas de la globalización en la época de las migraciones de masas de diferentes maneras. Desde una política más o menos general de puertas abiertas (sin restricciones al ingreso de mano de obra extranjera), comenzaron a levantarse algunas barreras a fines del siglo XIX a medida que la mano de obra se hacía abundante en el Nuevo Mundo, el salario real crecía más lentamente y la distribución de la renta se ampliaba. Las variables políticas también desempeñaron un papel en la conformación de políticas inmigratorias nacionales como resultado de la construcción de la nación, los grupos de interés y prácticas políticas más o menos democráticas o representativas. Sin embargo, mientras en los Estados Unidos a partir de la década de 1890 tuvo lugar un movimiento creciente a favor de las restricciones y la puerta se cerró efectivamente después de la Primera Guerra Mundial, los países de inmigración de América Latina continuaron su política liberal hasta comienzos de la década de 1930. En realidad, América Latina era una de las pocas regiones del Nuevo Mundo que continuaba abierta a la inmigración de masas después de 1914. Existe un consenso general en la literatura acerca de que la política inmigratoria ha sido siempre sensible a las condiciones del mercado de trabajo. Las preferencias de la población nativa en lo concerniente a las políticas migratorias podría también estar in-

(*) Agradezco a los participantes del XIII Congreso de la Asociación Internacional de Historia Económica (Buenos Aires) y del Seminario CEMTRA (Sevilla) por sus valiosos comentarios y observaciones. Jeffrey G. Williamson me hizo algunas sugerencias muy útiles a una versión preliminar de este artículo. Todos los errores subsistentes son responsabilidad mía. La versión final de este artículo fue escrita durante mi estancia como Académico Visitante en el Institute for the Study of International Migration (Georgetown University).

(**) *Dpto. de Economía, Universidad de San Pablo-CEU, Madrid, España.*

fluida por consideraciones no económicas, en especial el deseo de mantener la homogeneidad cultural y étnica. De manera destacada, los cambios en la política inmigratoria pueden haber estado influidos por el poder político y electoral de quienes se veían beneficiados o damnificados por la inmigración. Los enfoques centrados en el mercado de trabajo y en la economía política han sido objeto de investigación para el caso de los Estados Unidos (Timmer y Williamson, 1998 y Goldin, 1994, respectivamente).

Este artículo consiste en algunas reflexiones sobre las políticas de inmigración en dos países latinoamericanos de inmigración masiva, Argentina y Brasil. Se incluye un enfoque comparativo con otras políticas migratorias, en particular con Australia, Canadá y los Estados Unidos. El objetivo básico es presentar un panorama del conocimiento existente y ofrecer nuevas líneas de investigación para las políticas inmigratorias en América Latina. De particular relevancia parecen ser las razones por las cuales los países latinoamericanos no restringieron la inmigración de masas hasta la década de 1930. La Sección 1 presenta un panorama de las políticas migratorias en América Latina en la época de la migración de masas. La Sección 2 sitúa las políticas migratorias en un marco comparativo al considerar la competencia con otros destinos en el Nuevo Mundo, y la Sección 3 analiza por qué Argentina, el principal país de inmigración de América Latina, seguía abierto a la inmigración de masas en la década de 1920. Se incluye luego una reflexión final sobre lo que podemos aprender de la historia de las políticas de inmigración para la situación actual.

1. Las políticas de inmigración en América Latina

Después de la independencia y, en especial en las décadas centrales del siglo XIX, muchos gobiernos latinoamericanos trataron de atraer a inmigrantes extranjeros con proyectos de colonización. Varios proyectos colonizadores habían traído grupos más o menos numerosos de inmigrantes europeos a algunos países de América Latina en las décadas centrales del siglo XIX, pero la mayoría de ellos fracasaron miserablemente. Las colonias alemanas fueron las más exitosas en el sur de Brasil y en Chile; los galeses en la Patagonia son otro ejemplo; algunas colonias francesas en el cono sur también prosperaron y los italianos contribuyeron a levantar varias colonias prósperas en Argentina. Algunos países necesitaban incrementar la fuerza de trabajo debido a la escasez de población nativa. Otros trataban de evitar la escasez de mano de obra en algunos sectores, y algunos gobiernos pensaban que la inmigración de población europea, culturalmente "superior", contribuiría a la modernización económica y social. Sin embargo, la inmigración de masas no gozaba de popularidad con todos los gobiernos. Pocos países adoptaron una política de inmigración de masas, es decir, sin restricciones le-

gales a la entrada de extranjeros y con subsidios a la mano de obra extranjera¹. En algunos países, los extranjeros, y en particular los europeos, eran considerados potencialmente peligrosos para el orden social y político establecido, y muchos gobiernos pensaban que los sistemas de trabajadores contratados eran más adecuados para resolver los problemas de escasez de mano de obra en sectores específicos. Los países del Caribe optaron decididamente por los inmigrantes bajo contrato. Otros, como Paraguay, América Central y Perú, no lograron atraer grandes cantidades de inmigrantes a pesar de políticas favorables y subsidios. Perú, por ejemplo, estableció en la década de 1870 una agencia oficial de inmigración que también pagaba gastos de viaje, pero el programa fracasó miserablemente: entre 1824 y 1930 Perú recibió unos 30.000 inmigrantes.

Aunque no tenemos datos de salarios para esos países, podría suponerse que los salarios eran tan bajos que los subsidios no eran suficientes para atraer grandes números de inmigrantes. ¿Habrían atraído más inmigrantes europeos subsidios mayores? ¿O se trató más bien de una combinación de salarios extremadamente bajos y/o falta de información? Si este fue el caso, cualquier política de inmigración con subsidios generosos habría fracasado en la atracción de inmigrantes.

La inmigración de masas fue, sin embargo, una realidad en Argentina, Uruguay, Brasil y Cuba. Es cierto que la política de puertas abiertas sin restricciones o cuotas al ingreso de mano de obra extranjera se aplicó especialmente a los inmigrantes europeos; otros grupos étnicos fueron excluidos. En este aspecto, las políticas de inmigración en los países latinoamericanos de inmigración masiva no fueron particularmente diferentes de las de otros países receptores. Los inmigrantes chinos eran indeseables en Argentina, Uruguay y en los primeros años de la República de Cuba². Los trabajadores chinos y, en general, la mano de obra bajo contrato estuvieron excluidos en los Estados Unidos y Canadá durante el siglo XIX. Asimismo, los chinos debían pagar un impuesto especial en Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, los intentos australianos por restringir la inmigración de la India fueron vetados por el gobierno británico debido a que la India era parte del Imperio.

Tanto Argentina como Brasil pretendían atraer grandes cantidades de inmigrantes europeos y ambos países optaron por una política de puertas abiertas. Los objetivos y los medios para alcanzar el mismo fin fueron, no obstante, completamente diferentes.

¹ Prácticamente todas las legislaciones migratorias excluían a los individuos enfermos, los viejos y los discapacitados. En la primera década del siglo XX los anarquistas y otros grupos considerados políticamente peligrosos se añadieron al grupo de los excluidos.

² Por el contrario, Brasil recibió inmigrantes japoneses a partir de 1907.

Argentina ha sido considerado un caso clásico de política de inmigración liberal a partir de la Constitución de 1853 y de la Ley de Inmigración de 1876. Se ha dicho que el elemento más poderoso de la política inmigratoria argentina fue la Constitución liberal de 1853 que dio a los extranjeros derechos civiles básicos tales como libertad de asociación, de movimiento, de profesión y religión, entre otros. Sólo dos criterios de exclusión se mencionaban en la ley de 1876: salud y edad (personas menores de 60 años). En vísperas de la Gran Guerra, los controles administrativos de las llegadas, en especial para quienes, como los anarquistas, eran considerados políticamente peligrosos, se hicieron más estrictos que nunca, pero durante todo el período se aplicó una política liberal de inmigración. Algunos especialistas (Timmer y Williamson, 1998) han considerado la reducción (o la desaparición) de grandes subsidios a la inmigración como los que Argentina pagó en la década de 1880, como un deslizamiento hacia una política restrictiva de la inmigración. La realidad más bien parece ser que, tras la crisis de 1890, Argentina sencillamente no necesitaba pagar más subsidios, ya que los inmigrantes llegaban en gran número sin ayuda oficial alguna.

A cambio, se optó por subsidiar el transporte de los inmigrantes desde la ciudad de Buenos Aires a las áreas rurales, especialmente en tiempos de cosecha. Por ello, resultan una tanto sorprendente que el índice de políticas de Argentina, construido por Timmer y Williamson (1998), presente valores negativos desde 1890 a 1914. Valores negativos denotan, según los autores, políticas anti-inmigratorias. Es cierto que se aprobaron provisiones de deportación de anarquistas y socialistas a principios del siglo XX y que en 1923 se introdujeron algunas modificaciones menores en la legislación, que incrementaron los requisitos burocráticos, para permitir un control más cuidadoso de la inmigración (Devoto, 1991 y 2003). Sin embargo, resulta indudable que después de la Primera Guerra Mundial Argentina seguía siendo un país abierto a la inmigración de masas. Esto es particularmente cierto si se compara la política inmigratoria Argentina con la de los Estados Unidos. No fue sino en 1932 cuando Argentina estableció por primera vez el requisito de un contrato de trabajo previo a la llegada o demostrar una mínima solvencia financiera. Los familiares cercanos de los inmigrantes ya residentes eran admitidos libremente.

La política inmigratoria del siglo XIX había sido diseñada no sólo para poblar la Pampa y dar valor a los abundantes recursos naturales; también tenía el objetivo original de traer inmigrantes culturalmente "superiores" de Europa del norte para terminar con la mentalidad colonial hostil al desarrollo y "civilizar" el país (Devoto, 2003). En ese contexto, los españoles no fueron particularmente bienvenidos en las décadas centrales del siglo XIX y un argentino destacado como Sarmiento los describió como "raza de mentes atrofiadas". En los primeros años de la colonización (la década de 1870) Argentina trató de atraer protestantes del norte de Europa, en especial alemanes, pero cuando fue evidente que eran en realidad los italianos y los es-

pañoles quienes llegaban masivamente, los argentinos hicieron de la necesidad virtud e inventaron el concepto de "latinidad" interpretando el resultado como un logro digno de elogio (Gould, 1980). Con ningún otro grupo hubo un cambio tan dramático de actitud como con los españoles. En 1810, durante las guerras de independencia, había sido el enemigo odiado; en los años de celebración del Centenario, las élites argentinas estaban orgullosas de exhibir a sus ancestros coloniales que les permitían diferenciarse de las nuevas clases medias y bajas urbanas formadas por inmigrantes de Europa oriental y el Medio Oriente (Moya, 1998: cap. 6). En realidad los europeos del sur jamás encontraron una mentalidad hostil en Argentina. Vale la pena destacar también que, dado que la ley argentina de inmigración de 1876 definía al inmigrante como pasajero llegado de ultramar en segunda o tercera clase, la población de países latinoamericanos vecinos como Paraguay y Bolivia no eran considerados ni inmigrantes según la ley ni trabajadores deseables para el objetivo colonizador. En los primeros años de la inmigración de masas se consideraba que los trabajadores extranjeros eran superiores a los nativos (Solberg, 1970).

Los comienzos de la inmigración en São Paulo no fueron resultado de las condiciones en Europa o de una fuerte atracción ejercida por los salarios brasileños, como había sucedido en Argentina. El fin próximo de la esclavitud había forzado a los cafetaleros a buscar trabajadores en otras partes para mantener la abundancia de mano de obra. El subsidio a la inmigración europea parecía ser la mejor solución ante el fin de la esclavitud para mantener un suministro constante de mano de obra que permitiera, a su vez, que los salarios permanecieran moderados. Ambos sistemas, esclavitud y mano de obra libre, coexistieron durante algunos años y la transición fue más suave de lo que habría cabido esperar.

El programa de inmigración subsidiada brasileño fue un éxito extraordinario. Desde 1889 a la Gran Depresión llegaron casi dos millones y cuarto de inmigrantes, en comparación con el millón y cuarto de habitantes que tenía São Paulo en 1886. Cerca de un 58 por ciento del total de inmigrante del período fue subsidiado por el Estado de São Paulo. En el siglo XIX predominaron los italianos con el 73 por ciento de todas las entradas entre 1887 y 1900. Españoles y portugueses fueron también grandes beneficiados por el sistema brasileño en las décadas finales del siglo XIX (Holloway, 1980). De 1900 a 1930 la distribución por nacionalidades fue más variada. En la década de 1920 los rumanos, lituanos, polacos y sirio-libaneses se unieron a las nacionalidades tradicionales. Entre los nuevos inmigrantes el grupo individual más importante eran los japoneses. La política de inmigración brasileña no discriminaba por orígenes étnicos, aunque se consideraba que los europeos del sur eran superiores como trabajadores.

Los inmigrantes no eran atraídos a Brasil meramente por altos niveles de salarios como en el Río de la Plata, sino por una combinación de subsidios al transporte, que elevaba las ganancias netas de los inmigrantes, con-

tratos de trabajo, que les garantizaban un empleo, y provisiones no monetarias como el alojamiento gratuito, que les permitían reducir sus gastos y en consecuencia aumentar sus ahorros. Al hacer del subsidio una donación, más que un préstamo, los propietarios de plantaciones evitaban tener trabajadores que cargaban con una pesada deuda al llegar, y al canalizarlo por medio del gobierno de São Paulo los plantadores pudieron compartir el coste, porque todo aquél que pagaba impuestos contribuía con el programa. Desde el comienzo de esta política de promoción activa de la inmigración hasta 1930, el gobierno de São Paulo gastó el equivalente de 37 millones de dólares (Holloway, 1980). Los fondos provenían de la recaudación de impuestos a la exportación de café en un porcentaje que promedió el 5 por ciento de todos los ingresos por impuestos para el período 1892-1930. La inmigración internacional y el comercio internacional estaban estrechamente ligados en Brasil. Es interesante notar que casi al mismo tiempo que en los Estados Unidos había fuertes presiones para establecer restricciones a la inmigración, entre 1885 y 1913, el gobierno brasileño gastaba millones en atraer inmigrantes.

Holloway (1980) proporciona una excelente descripción de la propaganda brasileña, la construcción de infraestructuras (ferrocarriles y un hotel de inmigrantes) y las actividades de la sociedad creada en 1886 para transportar inmigrantes: *Sociedade Promotora da Imigração*. En las Europa meridional ir a Brasil se consideraba una buena inversión. El gobierno italiano intentó durante un breve período, en 1890-1891, prohibir la emigración subsidiada a Brasil debido a las duras condiciones de trabajo, pero posteriormente el flujo continuó y alcanzó niveles nunca antes registrados. Las fuentes literarias, la propaganda oficial en Italia e incluso las cartas de los inmigrantes subrayaban las miserables condiciones de trabajo en las plantaciones brasileñas, pero los italianos seguían yendo a Brasil (Franzina, 1979).

Ningún país en la época de las migraciones de masas tuvo, durante un período tan prolongado, una política de inmigración tan detallada y selectiva como Brasil. Para tener derecho a un pasaje subsidiado los inmigrantes debían que satisfacer criterios bien definidos de sexo, edad y estructura familiar. Tenían que ser agricultores europeos. Todos los trabajadores que entraban con estos contratos tenían que formar unidades familiares cuidadosamente definidas: a) matrimonios sin hijos, con menos de 45 años de edad; b) matrimonios con hijos con por lo menos un varón en edad activa por familia; c) viudos o viudas con hijos, también con al menos un varón en edad activa por familia. El Estado pagaba el pasaje completo de las personas de doce o más años, medio pasaje para los niños menores de siete a once años y sólo un cuarto de pasaje para los que tenían entre tres y seis años. Como las compañías marítimas tenían que repatriar a los inmigrantes que no cumplieran con los requisitos, la selección era estricta. El sistema daba a las autoridades un control considerable no sólo sobre qué inmigrantes entraban, sino también sobre las ocupaciones de los inmigrantes tras su llega-

da al país. A partir de 1900 se modificó parcialmente el programa de subsidios que se convirtieron en subsidios parciales. En lugar del precio corriente del pasaje como hasta entonces, el Estado pagaba una tarifa fija de cincuenta francos por cada inmigrante calificado y, con un límite a la cantidad de inmigrantes subsidiados anuales. El sistema de tasa tarifa fija a veces era inferior al costo del pasaje completo, pero significaba una reducción importante del costo de viaje, un sistema similar al australiano de inmigración asistida. Poco se sabe de las razones que impulsaron ese cambio.

La migración interna y la inmigración extranjera no subsidiada se incrementaron en la década de 1920 y entre los círculos oficiales creció el movimiento a favor de la eliminación de los subsidios. Sin embargo, no se tomó ninguna medida hasta bien avanzado 1927, cuando se declaró que el gobierno no pagaría más subsidios de transporte desde países extranjeros a São Paulo. La política de billetes transatlánticos prepagados terminó definitivamente en 1928. Aún entonces, algunos de los plantadores paulistas criticaron la supresión de los subsidios, pero el colapso de la economía internacional en la década de 1930 dejó en claro que el sistema había terminado para siempre. De acuerdo con el modelo de políticas migratorias desarrollado por Timmer y Williamson (1998), las fuerzas del mercado de trabajo explican en su mayor parte este cambio en la política de la inmigración abierta con subsidios generosos a la política restrictiva en 1928.

La opinión general entre los historiadores es que el crecimiento de la industria cafetalera de São Paulo y de las exportaciones en la última década del siglo XIX habría sido imposible sin el aporte de inmigrantes de Ultramar (Dean, 1989). Sin embargo, Brasil tenía una gran población nativa que podría haber constituido la oferta de trabajadores para el café. Si no hubiera existido el programa de inmigración subsidiada, los nativos brasileños, en especial del Nordeste, podrían haberse beneficiado dada la reducción en la llegada de mano de obra no calificada. Sin embargo, estuvieron excluidos de las plantaciones cafetaleras del sudeste por la segmentación del mercado de trabajo nacional brasileño y, según Leff (1997), por decisión política. Las grandes distancias entre las regiones de Brasil implicaban altos costos de transporte. La migración interna de la mano de obra nativa desde el nordeste al sudeste en expansión era difícil en ausencia de un mercado de capitales que financiara la movilidad interna de trabajadores nativos. La pregunta entonces, es, ¿Por qué los propietarios de las plantaciones no subsidiaron la migración interna de trabajadores nativos? ¿Era más barato pagar subsidios de transporte para la travesía atlántica? Parece improbable que el coste de trasladar trabajadores desde el nordeste al sudeste del país fuera mayor que el de transportar europeos de Europa meridional a Brasil (Leff, 1997: 49-41).

¿Fue, quizá, la falta de infraestructura de transportes (ferrocarriles) lo que impidió la migración al sudeste? Pudiera ser que los trabajadores nativos del nordeste tuvieran bajos niveles de movilidad por restricciones polí-

ticas, o quizá se podría aventurar que tuvieran especial apego a la tierra por razones socioculturales. Sin embargo, entre 1872 y 1910 cientos de miles de trabajadores del nordeste emigraron a la región del Amazonas (Leff, 1982: 68-70). Con el comienzo de la Primera Guerra Mundial, debido a la escasez de inmigrantes ultramarinos producida por la guerra, el flujo de personas desde otras partes de Brasil al área del café creció en comparación con las fuentes ultramarinas. Así, desde 1914 a 1929 un cuarto de millón de migrantes internos pasó por el sistema de trabajo del gobierno de São Paulo y mucho otros entraron en el Estado sin ayuda oficial. Por lo tanto, parece que la decisión de pagar subsidios a los trabajadores europeos fue una opción deliberada de los propietarios de las plantaciones. Según Leff (1982: 65), traer a los cafetales a la población campesina del nordeste, que vivía en una economía de subsistencia era impensable para los plantadores en comparación con la escala y la velocidad con que el programa de inmigración podía traer trabajadores de Europa. Parte de la explicación se encuentra asimismo en las actitudes racistas de los cafetaleros, que preferían agricultores europeos a trabajadores mulatos. Sin embargo, en el caso brasileño no parece que, a través de la inmigración, se tratara de estimular un crecimiento económico a largo plazo y un cambio social con población blanca europea, como en Argentina. Con todo, el hecho de que Brasil aceptara de buen grado trabajadores japoneses en las primeras décadas del siglo XX arroja algunas dudas sobre la idea de que los plantadores preferían decididamente a los inmigrantes europeos por su superioridad cultural sobre la población nativa brasileña.

II. América Latina y la competencia por los inmigrantes en el Nuevo Mundo

El hecho de que Argentina, a pesar de las preferencias iniciales, tuviera una política de facto de puertas abiertas que atraía masivamente a los inmigrantes del sur de Europa ha llevado a la conclusión de que la política Argentina no seleccionó a los inmigrantes, en contraste con otros países que sí lo hacían. Según Solberg (1970), a pesar de características similares, las políticas canadienses fueron menos favorables a la inmigración masiva que las de Argentina, debido a diferencias en la distribución del ingreso y en la franquicia electoral. Los criterios de admisión en Canadá se movieron desde una definición general y vaga de "indeseables" a la exclusión, en 1910, de los "inmigrantes que pertenezcan a cualquier raza considerada inadecuada al clima o los requerimientos de Canadá (citado en Avery, 1995).

Australia suele presentarse como un ejemplo de país muy selectivo de su inmigración, y en clara contraposición con el caso argentino. Taylor (1992) ha destacado el hecho de que por una decisión política que excluía a inmigrantes pobres del sur de Europa, Australia seleccionó inmigrantes de los

mercados de trabajo con salarios altos de la Europa del norte (es decir, Gran Bretaña). Por el contrario, la política no selectiva de Argentina atrajo inmigrantes de mercados latinos (aunque también blancos, es necesario agregar) de salarios bajos del sur de Europa (Italia y España). Es decir, políticas migratorias distintas atrajeron a distintos tipos de inmigrantes y esto tuvo consecuencias económicas y demográficas en el largo plazo, como ha mostrado el análisis de Taylor. Sin embargo, la idea de que Australia efectivamente excluyó inmigrantes del sur europeo "como una opción política" entra en conflicto directo con el índice de políticas migratorias de Timmer y Williamson (1998), que atribuye a Australia una política más abierta que la de Argentina.

La política migratoria australiana tenía en común con la de Argentina la necesidad de aumentar la población para explotar los abundantes recursos naturales, pero la política australiana tenía también un objetivo muy distinto: defenderse de posibles agresiones (de los asiáticos, claro está). Todavía en los primeros años del siglo XX Australia se sentía aislada y vulnerable, mientras que la sociedad argentina se sentía totalmente integrada en la economía atlántica. La diferencia principal entre las políticas de inmigración argentina y australiana consistía, sin embargo, en que Australia mantuvo un programa de migración asistida durante todo el período, más o menos generoso según la marcha de la economía local: en la década de 1870 el 50 por ciento de las llegadas fueron asistidas; en los años de la crisis de 1890 sólo un 10 por ciento. La "tiranía de las distancias" imponía que los gobiernos de países remotos tuvieran que subsidiar el costo del pasaje si querían atraer inmigrantes (Baines, 1991). Por el contrario, durante todo el período de inmigración masiva en Argentina, de 1880 a 1930, el gobierno pagó los gastos de viaje de los inmigrantes sólo en el trienio 1887-1889. Menos del 2 por ciento de los seis millones y medio de inmigrantes que llegaron a la Argentina de 1840 a 1930 lo hicieron con billetes pagados por el gobierno.

Podría ser, entonces, que la comparación correcta entre las políticas migratorias no fuera entre Australia y Argentina como se ha venido haciendo tradicionalmente, sino entre Australia y Brasil pues ambos países tuvieron políticas de inmigración subsidiada y asistida de largo plazo. Aunque la política de inmigración subsidiada de Brasil no era exactamente igual al esquema australiano de emigración asistida, ambos gobiernos fueron mucho más activos en la atracción y selección de inmigrantes que la Argentina. Sin embargo, mientras Brasil aparentemente no prestó atención a la "calidad" o al origen de los migrantes subsidiados (lo importante era la cantidad de trabajadores que llegaban), la política australiana tuvo como objetivo mantener los niveles de bienestar de la mano de obra nativa. Se ha planteado que sin un plan de pasajes asistidos, un elevado porcentaje de migrantes simplemente no habría podido viajar a Australia (Pope, 1987). El mismo argumento podría aplicarse a Brasil, no tanto porque el precio del pasaje

fuese muy elevado sino porque con salarios más bajos y condiciones de trabajo más duras en las plantaciones que las que ofrecían Argentina o Uruguay, difícilmente podía competir en la captación de mano de obra extranjera. Sin embargo, contrariamente a lo que sucedió en Brasil, la inmigración asistida se volvió muy impopular en Australia después de la crisis de la década de 1890, que produjo altos índices de desempleo. En Brasil, la inmigración subsidiada pudo haber sido impopular entre trabajadores nativos y ex esclavos, pero gozó de fuerte apoyo por parte de los propietarios de plantaciones brasileños. El objetivo explícito de la política de inmigración brasileña era mantener constante la oferta de mano de obra y, de este modo, los salarios bajos. En Australia, el objetivo general de crecimiento de la mano de obra estaba subordinado a la condición de mantener el nivel de vida de los trabajadores australianos. Mientras en Brasil los inmigrantes eran seleccionados efectivamente para el trabajo de la tierra, en Australia (en Victoria y en Nueva Gales del Sur), el sistema estuvo diseñado para introducir aquellas "clases y sólo aquellas que puedan asimilarse fácilmente a la vida industrial" (citado en Pope, 1987: 48). En contraste, los inmigrantes que podían pagar su propio pasaje a Brasil eran considerados relativamente no deseables porque se suponía que ingresarían en ocupaciones no agrícolas, "aportando consumidores en lugar de productores" (citado en Holloway, 1980: 44). Otra diferencia importante es el hecho de que en Australia la política de inmigración asistida tenía un evidente sesgo pro británico, y todo el sistema había sido establecido en cooperación con el gobierno británico. La política brasileña también tenía un sesgo, pero, en este caso, a favor de los emigrantes más desposeídos de Europa³. Según Bulmer-Thomas (1944), la raíz del problema en Brasil, y en otros países latinoamericanos, era la reticencia de los empleadores a usar los salarios para dejar actuar a las fuerzas del mercado. Esta renuencia a elevar los salario reales concentraba los ingresos en el sector exportador y en los propietarios de la tierra, y también socavaba la búsqueda de innovaciones tecnológicas para ahorrar mano de obra en respuesta a salarios reales altos.

En el contexto de las políticas de inmigración, si bien está claro que Australia procuraba activamente la exclusión de los inmigrantes asiáticos (Brasil no lo hizo, como lo prueba la inmigración japonesa) no está tan claro que los inmigrantes del sur europeo, como los italianos, también fueran considerados especialmente indeseables en Australia y que se entorpeciese activamente su ingreso en el país como una cuestión de política. Los italianos fueron muy bienvenidos en Australia después de 1945 y no fueron excluidos de Canadá, otro dominio británico. Por el contrario, después de

³ Una inmigración subsidiada que proporcionara una solución a la emigración de los más pobres era algo a veces difícilmente posible en los países de origen sin apoyo local y ello era difícil de conseguir dada la oposición al sistema de los latifundistas en el sur de Europa, especialmente en España y Portugal (Costa Leite, 1993; Sánchez Alonso, 1995).

1895 Canadá inició campañas intensivas de reclutamiento en Italia y en distritos rurales de Austria-Hungría y Rusia. Sencillamente no sabemos a cuántos emigrantes mediterráneos desistieron de emigrar a Australia al conocer el famoso examen de dictado que se les presentaba al llegar.

La segmentación de mercados de trabajo internacionales por cultura, idioma, falta de información y costos relativos a la distancia resultaron aparentemente más eficaces que las políticas de inmigración en la selección del país de destino. De hecho, el mercado internacional de trabajo estaba segmentado mucho antes de que comenzara la migración masiva. Los inmigrantes pioneros en Argentina en la década de 1860 atraieron a otros por el efecto de la migración en cadena y del *stock* de inmigrantes previos (Sánchez Alonso, 2000). Asimismo, los emigrantes británicos que eligieron Australia o Canadá lo hicieron como súbditos dentro de un marco imperial que les ofrecía diversas ventajas. Algo similar ocurrió con los españoles en Cuba hasta 1898. A la altura de la década de 1880, los potenciales emigrantes del sur europeo contaban con conexiones bien establecidas y con numerosas compañías navieras que viajaban a Brasil y al Río de la Plata. En la primera década del siglo XX estas compañías competían en precios y condiciones de viaje para captar más pasajeros. Los emigrantes del sur de Europa con intención de viajar a Australia presumiblemente habrían tenido que dirigirse primero a puertos británicos. Al menos en el caso español no había una sola compañía marítima que viajara directamente a Australia (Vázquez González, 1999). De hecho, no parece probable que hubiera un gran número de emigrantes deseados de ir a Australia y que fueron desanimados por la política de inmigración australiana. Más bien, parece que Argentina y Australia nunca fueron destinos competidores, en el hemisferio sur sencillamente por falta de redes de información y de transporte desde muchos países europeos. Sin embargo, ambos países competían con los Estados Unidos por la mano de obra extranjera.

En América Latina, el principal competidor de Argentina fue Brasil. Cuando Brasil comenzó su programa de subsidios, los argentinos pensaron que no podrían competir y no es casual que Argentina comenzara ese mismo año (1888) a pagar el coste del transporte desde Europa. Este es un claro ejemplo de cómo la política de inmigración de un país pudo influir en la política de inmigración de otro. Analizando la interacción de las políticas de inmigración de Brasil y Argentina, Timmer y Williamson (1998) sugieren que Argentina pudo haberse beneficiado con los agresivos programas de subsidios de Brasil. Quizás, sugieren, "inmigrantes de alta cualificación que llegaban a Brasil subsidiados, hallaban no satisfactorias las condiciones de trabajo allí y pasaban la frontera hacia Argentina". Un gran número de inmigrantes optaban por no regresar a casa al fin de sus contratos de trabajo en las plantaciones cafetaleras de São Paulo. La re-emigración de Brasil a Argentina era ciertamente común entre los trabajadores europeos. Por ejemplo, 47 por ciento de los españoles que se fueron de Brasil en las pri-

meras décadas del siglo XX se dirigieron al Río de la Plata (Klein, 1996). Por el contrario, era muy raro pasar de Argentina a Brasil. Sin embargo, otra cosa distinta es que fueran inmigrantes altamente cualificados. Los funcionarios de inmigración argentinos se quejaban a menudo de la baja calidad y el extremo atraso de los inmigrantes europeos que se llegaban a Argentina desde puertos brasileños. Aunque la idea de que Brasil atraía "a los más pobres entre los pobres" de inmigrantes europeos, puede matizarse (sólo 34 por ciento de los inmigrantes mayores de 7 años que llegaron al puerto de Santos entre 1908 y 1936 eran analfabetos), sin duda, Argentina atraía más inmigrantes alfabetizados y cualificados que Brasil. Al programa de subsidios de Argentina fue breve y se abandonó en 1890 a raíz de la crisis de Baring. En la década de 1890 el desempleo aumentó en Argentina pero esto no provocó restricciones a la migración masiva como fue el caso en Australia. Por el contrario, los políticos argentinos de entonces estaban preocupados por la alta tasa de retornos y la caída en el flujo migratorio. Durante los años 1890 los inmigrantes en Argentina se comportaron como "*guest workers*", ya que la migración de retorno alcanzó niveles muy elevados en 1891-1895. Así, los inmigrantes hicieron voluntariamente lo que habría hecho cualquier política de restricciones; el efecto fue el mismo: reducir la inmigración neta. En la década siguiente, cuando el flujo migratorio se recuperó, los políticos argentinos pensaron, con una suerte de mentalidad darwinista, que la inmigración espontánea era la correcta, y no la asistida, porque sólo los mejores emigrarían (Devoto, 2003)⁴. La evolución al alza del flujo migratorio posterior pareció darles la razón, pues tras la crisis de Baring la corriente migratoria alcanzó los niveles más altos sin ayuda de subsidios. Parece claro que la política (es decir, los subsidios) tuvo un papel modesto en Argentina. El factor de atracción más importante para los inmigrantes a la Argentina fueron los elevados salarios reales. Gracias al trabajo realizado por Williamson (1999) podemos documentar ahora los salarios reales anuales para todo el período de las migraciones de masas. En la década de 1870 los salarios reales en Argentina eran casi el 88 por ciento de los de Gran Bretaña. Los salarios brasileños en el sudeste, donde se concentraban los inmigrantes, eran apenas 42 por ciento de los salarios británicos en la primera década del siglo XX. Las comparaciones relevantes, sin embargo, deben hacerse con aquellos países que en el segmento latino del mercado internacional de trabajadores se dirigían a los países latinoamericanos: Italia, España y Portugal. Los salarios en Argentina y Uruguay (ambos países pueden considerarse como un único mercado laboral para los migrantes internacionales) eran sistemáticamente más de 200 por ciento superiores al promedio ponderado de Italia, Portugal y España. Eran

⁴ Al menos para el caso español esto parece cierto, ya que los inmigrantes eran seleccionados en regiones con altos niveles de alfabetización (Sánchez-Alonso, 2000).

100 por ciento superiores en Cuba en los años anteriores a la Gran Guerra. Sin embargo, los salarios brasileños en el sudeste fueron sólo un 48 por ciento más elevados que en el sur de Europa. (Williamson 1999: tabla 4).

Brasil, como el resto de los países latinoamericanos, no podía competir con los Estados Unidos, pero tampoco podía competir por la inmigración de masas con la atracción de los elevados salarios que ofrecía Argentina. Por lo tanto, solo con una política de puertas abiertas, la llegada de inmigrantes hubiera sido previsiblemente muy escasa. De hecho, incluso con pasajes subsidiados, el flujo de ingresos fue menor en Brasil que en Argentina, pero suficiente para asegurar la oferta de mano de obra para los cafetales. Era, pues, perfectamente racional desde el punto de vista de los plantadores recurrir a los subsidios para deprimir el coste de la mano de obra y ahorrar así coste marginal presente y futuro. Entre 1890 y 1913 el *stock* de cafetos en el estado de São Paulo, utilizado por Leff (1982) como indicador de la demanda de mano de obra, se incrementó en una tasa de aproximadamente 6,5 por ciento por año. El interés de los plantadores por asegurar una abundante oferta de mano de obra barata era claro. Por ello, Brazil desarrolló una activa política de atracción de inmigrantes que sobresale en el contexto de los países de América Latina. No obstante las diferencias en política migratoria, la jerarquía de salarios reales en América Latina corresponde exactamente al *ranking* de inmigración, lo que de nuevo induce a relativizar el papel de las políticas migratorias.

Considerada en conjunto, parece claro que las políticas de inmigración en América Latina estuvieron determinadas por las condiciones del mercado laboral, y no por preocupaciones políticas o étnicas. La mayoría de los análisis de las políticas migratorias suponen que los intereses del capital y del trabajo están divididos. Foreman-Peck (1992) plantea, asimismo, que la propiedad de la tierra también es importante, especialmente en las décadas finales del siglo XIX y en las economías agrícolas del Nuevo Mundo orientadas a la exportación. Según este autor, si el sistema político otorga mucho peso al capital y a la propiedad de la tierra, el resultado será una política pro-inmigración. Los historiadores parecen estar de acuerdo en que este ha sido el caso de América Latina (Adelman, 1994, Solberg, 1970, Leff, 1997). Tanto los propietarios de la tierra como los del capital fueron los principales beneficiarios de la inmigración masiva y por lo tanto los mayores defensores de una política inmigratoria sin restricciones.

III. ¿Por qué América Latina continuó abierta a la inmigración de masas en los años Veinte?

En los Estados Unidos el incremento de los flujos migratorios a fines del siglo XIX, especialmente de inmigrantes considerados de baja calidad, y la

amenaza de nuevos arribos de inmigrantes de calidad aún inferior, dieron un impulso a los partidarios de cerrar la puerta a los extranjeros. El cierre llegó finalmente al término de la Gran Guerra, pero había habido intentos de restringir la inmigración desde la década de 1890 (Goldin, 1994). En 1917, los Estados Unidos introdujeron un examen de alfabetización (en cualquier idioma) para los inmigrantes extranjeros, aunque se admitía el ingreso de los familiares analfabetos de un inmigrante alfabeto. Se pensaba que así beneficiaría a los potenciales inmigrantes de los países más alfabetizados de Europa noroccidental y desalentaría a los inmigrantes de los países menos alfabetizados de sur y centro de Europa. Al test de alfabetización le siguieron las cuotas basadas en los orígenes nacionales de 1921 y 1924. La evolución de la política de inmigración de los Estados Unidos pudo haber influido en los países de América Latina. Después de todo, una política restrictiva en los Estados Unidos podría haber reorientado los flujos hacia otros destinos en América Latina. Según Devoto (2003), parte de los inmigrantes excluidos de los Estados Unidos fueron a la Argentina, como muestra el brusco aumento de llegadas de Europa Central en 1923. Tanto el examen de alfabetización como las cuotas pretendía excluir a los inmigrantes "de baja calidad" (menos cualificados) de Europa del sur y del este. Ni en Brasil ni en general en los países de inmigración de América Latina hubo preocupaciones ni debates semejantes a los de Estados Unidos sobre la inmigración cualificada. La calidad de los trabajadores era una cuestión secundaria, si los salarios se mantenían bajos. En Argentina, en vísperas de la Primera Guerra Mundial parece haber una preocupación creciente por las cantidades masivas de inmigrantes, pero no se tomó ninguna disposición activa para restringir las llegadas (Solberg, 1970).

La amenaza del examen de alfabetización a los inmigrantes en los Estados Unidos preocupó mucho más en Italia que en Argentina. Si se hubiera establecido un examen de alfabetización para los inmigrantes en Argentina después de la guerra, el flujo habría sido 21 por ciento inferior en el quinquenio 1923-1927. En 1914, año de llegadas masivas, un examen de alfabetización habría reducido la inmigración un 42 por ciento en Argentina⁵.

El impacto habría sido, por tanto, mucho mayor que en los Estados Unidos, donde el test de alfabetización habría reducido la cantidad de inmigrantes de todos los grupos en un 37.4 por ciento de haberse aplicado en 1907, año de máximo de la inmigración (Goldin, 1994).

En los Estados Unidos, se introdujo el test de alfabetización y cobró impulso el deseo de restringir las llegadas de extranjeros porque desde la úl-

⁵ En este cálculo debería excluirse a los niños de las tasas generales de analfabetismo de las estadísticas argentinas, especialmente en los años inmediatamente anteriores a la Primera Guerra Mundial, cuando la proporción de familias con niños que llegaba a la Argentina alcanzó su mayor nivel.

tima década del siglo XIX había habido un aumento de las llegadas de grupos étnicos y nacionales cuyos niveles de alfabetización y de vida se encontraban netamente por debajo de los de grupos anteriores de inmigrantes. Sencillamente no sabemos si lo mismo sucedió en Argentina. Los orígenes nacionales de los inmigrantes eran globalmente los mismos antes y después de 1890 y hasta 1914 (con un aumento de otomanos y rusos relativamente notable antes de la guerra), pero no sabemos si hubo una caída en la calidad de los inmigrantes italianos y españoles. Las tasas de analfabetismo eran más elevadas en la Europa meridional que en el norte, pero estas muestran una tendencia general descendente desde 1870 a 1930, y el aumento de la alfabetización fue particularmente intenso en la década de 1920. La tabla 1 muestra la evolución de las tasas de analfabetismo de los países mediterráneos durante el período considerado.

TABLA 1
Tasas de analfabetismo en países mediterráneos
(% de la población que no sabe leer ni escribir)

	1870	1890	1910	1930
Italia	69	54-56	39	23
Portugal		75-80	69	60
España	65-70	61	52	30-35

Fuentes: Flora (1973). Población adulta.

De la Tabla 1 podemos concluir que los migrantes de Italia y España estaban más alfabetizados en 1910 que en 1870 debido al aumento de la alfabetización en sus países de origen. Los bajos niveles de alfabetización y cualificación pudieron darse en los nuevos grupos como los inmigrantes del Medio Oriente, pero según las estadísticas argentinas de inmigración, las tasas de analfabetismo de los inmigrantes aumentaron levemente del 40 por ciento en 1880-1886 al 42 por ciento en 1914. En la década de 1920 las tasas de analfabetismo totales de los inmigrantes descendieron al 20 por ciento. Es bien sabido también que los italianos que emigraban a la Argentina eran más alfabetizados que los que iban a los Estados Unidos debido a sus diferentes orígenes regionales (Klein, 1983). Sin embargo, es tal vez menos conocido que los españoles, el segundo grupo en importancia numérica en Argentina estaban más alfabetizados que los italianos, según los censos argentinos (Tabla 2).

TABLA 2
*Argentina: tasa de analfabetismo en 1914 (%) **

	Argentinos	Espanoles	Italianos
Hombres	38.9	21.3	32.7
Mujeres	40.3	44.8	47.6
Total	39.6	30.2	38.2

(*) población mayor de 7 años

Fuente: Censo Argentino, 1914, Tomo III.

Podría sugerirse que en el caso de Argentina la baja calidad de los inmigrantes no fue nunca una preocupación, como en los Estados Unidos, debido a una mayor homogeneidad en las nacionalidades de los inmigrantes (con mayor nivel de alfabetización que la población local) y una tasa creciente de alfabetización de los inmigrantes en la década de 1920. No obstante, según Devoto (2003) hubo varias iniciativas parlamentarias para restringir el ingreso de inmigrantes analfabetos, pero ninguna fue sancionada en el Congreso. Sin embargo, desconocemos qué grupos políticos favorecían la política restrictiva. En 1923 el presidente Alvear envió al parlamento un proyecto legislativo que ampliaba las categorías de exclusión por razones de edad, de salud y políticas. Sin embargo, este proyecto fue abandonado tras fuertes discusiones en los diarios y en círculos políticos. El gobierno finalmente optó por una modificación a la vieja ley de 1876. Es en este terreno donde una aproximación desde la economía política esclarecería la política de inmigración de la década de 1920.

Puesto que la Argentina era un país constituido por inmigrantes en mayor proporción que los Estados Unidos, las actitudes y las acciones políticas relacionadas con la inmigración eran muy diferentes. A muchos viejos inmigrantes como los italianos les habría gustado excluir a otros inmigrantes de los nuevos grupos como los sirios o los provenientes de los Balcanes, pero manteniendo, al mismo tiempo, una política de puertas abiertas para sus parientes y compatriotas; una combinación difícil de lograr políticamente. En Argentina el movimiento anti- inmigración nunca fue una fuerza política importante antes de la Gran Guerra. Los sindicatos argentinos siempre reclamaron salarios más altos pero nunca relacionaron el nivel salarial con la inmigración masiva. Al parecer estaban más preocupados por las condiciones de trabajo, la duración de la jornada laboral y objetivos generales como "la revolución social", que por el flujo masivo de trabajadores europeos. Era di-

fácil también desarrollar un grupo de presión que defendiera los valores nativos frente a la inmigración en un país donde hasta las élites eran inmigrantes de primera generación. Para entender las diferentes políticas migratorias adoptadas durante este período por los gobiernos latinoamericanos, la investigación futura debería preguntarse quién ganó y quién perdió con la inmigración de masas (¿los inmigrantes eran trabajadores complementarios o sustitutos de la mano de obra nativa?) y quién estaba en posición de hacer algo al respecto. La agenda de la investigación futura debería ir más allá del análisis de los hechos ya conocidos: los perdedores son siempre la mano de obra no calificada y los ganadores son los propietarios de los otros factores de producción, la tierra, el capital y quizá habría que incluir entre los beneficiados a los trabajadores cualificados (Foreman-Peck, 1992).

La cuestión del desempleo y la manera en que este afectó a los países de inmigración en América Latina no ha sido analizada aún en el contexto de las políticas de inmigración. Las altas tasas de migración de retorno en períodos de crisis y de desempleo relativamente alto, como en Argentina en la década de 1890, muestran que cualquier medida restrictiva de la inmigración habría sido percibida como innecesaria. Adelman (1994) subraya el hecho de que una fuerza de trabajo muy móvil desplazándose entre el sector rural y el urbano sólo experimentaba un desempleo temporal mientras esperaba la próxima cosecha. Tampoco se ha estudiado si la inmigración incrementó la brecha entre salarios de mano de obra cualificada y los no cualificados y cuál fue la reacción, si la hubo, de los trabajadores cualificados frente a posibles restricciones a la inmigración. La participación electoral y el derecho de voto podrían también darnos algunas pistas acerca de quién estaba en condiciones de hacer algo en la arena política.

La distinción que hacen Timmer y Williamson (1998) entre las cuestiones fundamentales que podrían motivar los cambios (o su ausencia) en las políticas de inmigración y los determinantes de corto plazo parece ser especialmente relevantes en el caso de Argentina. La política pro inmigración parece haber sido una vigorosa fuerza de largo plazo en América Latina y, en especial, en Argentina⁶.

IV. Observaciones finales. ¿Podemos aprender algo de la historia?

La tendencia actual a la integración y globalización de los mercados de producción y de capitales probablemente continuará en el futuro. Los mercados de trabajo internacionales están, sin embargo, menos integrados hoy

⁶ Es interesante notar que en la década de 1920 Argentina no elevó los derechos aduaneros comerciales como hicieron otros países después de la Primera Guerra Mundial.

que en el pasado, y casi todos los países desarrollados, en especial Europa, levantan barreras contra la inmigración masiva.

Las políticas migratorias de los países desarrollados son cada vez más restrictivas, mientras las presiones demográficas y económicas sobre la emigración desde África, Asia y América Latina probablemente se incrementarán en los años venideros. Las diferencias salariales entre los países del Tercer Mundo y los países avanzados son mayores hoy que las que existían entre países emisores y receptores en los tiempos de la migración de masas antes de 1914. A medida que los países más pobres se desarrollen, el crecimiento económico proporcionará a potenciales migrantes de los países atrasados los recursos para financiar la migración internacional al mundo desarrollado. Las remesas del stock de migrantes que ya viven en los países receptores también contribuyen, y los seguirán haciendo en el futuro, a que los potenciales emigrantes afronten el coste de la migración internacional. Hoy en día, no existen obviamente subsidios a la inmigración pero, salvando las distancias, los propios inmigrantes ya residentes en los países avanzados, subsidian a los potenciales inmigrantes en sus países de origen. El rápido crecimiento demográfico en la cohorte de la población joven en las áreas menos desarrolladas del mundo también incrementará la propensión a emigrar (Hatton y Williamson, 2001). Sin embargo, estos emigrantes están, y estarán, entrando en economías tecnológicamente avanzadas con una demanda creciente de trabajadores muy cualificados pero pocas oportunidades relativas para la mano de obra no cualificada. Esta es una diferencia importante con la experiencia histórica, ya que la demanda laboral se concentraba entonces en el empleo de baja cualificación en los sectores industrial, agrícola y de la construcción de los países receptores. Al comienzo de este nuevo siglo, las políticas de inmigración están diseñadas para atraer básicamente mano de obra calificada y excluir a los inmigrantes menos cualificados. La inmigración de trabajadores de baja cualificación que compitan directamente con la mano de obra no cualificada nacional será cada vez más difícil.

La existencia del estado de bienestar en países avanzados en otra diferencia importante con la era de la migración de masas. Los trabajadores nativos de baja cualificación, principales beneficiarios del estado de bienestar, y los más perjudicados por la competencia de una inmigración poco cualificada, presionarán a los gobiernos para que restrinjan la entrada de mano de obra competitiva. Sin embargo, las restricciones legales a la inmigración serán más o menos exitosas en el futuro, pero las fuerzas de la globalización sin duda incrementarán el número de inmigrantes ilegales en los países avanzados. En la era de las migraciones de masas, particularmente antes de la Primera Guerra Mundial, la inmigración ilegal no era una cuestión significativa. Para las leyes de inmigración del siglo XIX, virtualmente todos los inmigrantes eran legales. En la actualidad se da la paradoja de que las políticas de inmigración destinadas a atraer a los inmigrantes altamente cualificados, aumentarán la inmigración ilegal de mano de obra poco

cualificada y, de hecho, la dejarán sin opción de entrar legalmente en los países de destino (Chiswick, 2001; Chiswick y Hatton, 2003). Por eso los esfuerzos para reducir la inmigración ilegal han tenido en el pasado, y tendrán en el futuro, un éxito limitado. Además, dejando aparte la dudosa eficacia de las medidas policiales para controlar las fronteras nacionales o de la imposición de multas a los empleadores de extranjeros ilegales, es probable que en el futuro la población creciente de inmigrantes ilegales de baja calificación se beneficie de amnistías periódicas y procesos extraordinarios de regularización legal (como ha sucedido recientemente en algunos países). Así, el aumento constante del número de inmigrantes ilegales y la presión para resolver el problema, volverán ineficaces en el medio plazo a cualquier política de inmigración.

La opinión pública también desempeña hoy un papel diferente del que tuvo en el pasado. ¿Pero hasta qué punto la opinión pública (normalmente a favor de reducir la inmigración) se reflejará en la acción política?. Las actitudes hacia los inmigrantes varían normalmente según su *status* legal y/o etnicidad (país de origen). En muchas ocasiones, ahora y antes, los orígenes étnicos sirven sencillamente para señalar, aun de manera imperfecta, el contenido de capital humano o la "calidad" de los inmigrantes. Sin embargo, la selección de inmigrantes según su origen nacional ha resultado difícil en el pasado. La segmentación del mercado de trabajo internacional por afinidades culturales, información sobre destinos competidores y/o distancia parece haber tenido más poder para moldear la composición del flujo migratorio que cualquier política que trate de seleccionar migrantes según su origen nacional. Finalmente, como muestra la historia, la fuerza más poderosa que orienta las migraciones son las distintas condiciones económicas (medido por los diferenciales salariales o cualquier otro indicador) entre países de origen y países de destino. Las políticas de inmigración, ya sea las no restrictivas como en el pasado o las muy restrictivas hacia la mano de obra de baja cualificación como en las últimas décadas, desempeñan un papel muy modesto.

Referencias

- ADELMAN, Jeremy, (1994), *Frontier Development. Land, Labour and Capital on the Wheatlands of Argentina and Canada, 1890, 1914*, Oxford, Clarendon Press.
- AVERY, Donald H., (1995), *Reluctant Host: Canada's Response to Immigration Workers, 1896-1994*, Toronto.
- BAINES, Dudley, (1991), *Emigration from Europe, 1815-1930*, London, MacMillan.
- BULMER THOMAS, Victor, (1994), *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press

- CHISWICK, Barry R., (2001), "The Economics of Illegal Immigration for the Host Economy", en M. A. B. Siddique (ed.), *International Migration into the 21st Century*, London, Edward Elgar.
- CHISWICK, Barry R. y HATTON, Timothy J., (2003), "International Migration and the Integration of Labor Markets", en M. BORDO, A. M. TAYLOR y J. G. WILLIAMSON, *Globalization in Historical Perspective*, Chicago, NBER-The University of Chicago Press, pp. 65-120.
- COSTA LEITE, Joachim, (1993), "Portugal and Emigration, 1855-1914", Ph. D. *Dissertation*, Columbia University.
- DEAN, Warren, (1989), "Economy" en L. BETHELL, (ed.), *Brazil. Empire and republic, 1822-1930*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 217-256.
- DEVOTO, Fernando, (1991), "Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea, 1876-1925", en F. DEVOTO (ed.), *Estudios sobre la emigración italiana a la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX*, Napoli, Edizione Scientifiche Italiane.
- DEVOTO, Fernando, (2003), "Ideas políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva de largo plazo (1852-1950)", en N. SÁNCHEZ-ALBORNOZ y M. LLORDÉN (comps.), *Migraciones iberoamericanas. Reflexiones sobre economía política y sociedad*, Colombes, Fundación Archivo de Indios, pp. 173-220.
- FLORA, Peter, (1973), "Historical Processes of Social Mobilization: Urbanization and Literacy", en S. N. EISENSTADT y S. ROKKAN (eds.), *Building States and Nations: Analyses by Region*, London, Sage, pp. 213-256.
- FOREMAN-PECK, James, (1992), "A Political Economy Model of International Migration, 1815-1914", *The Manchester School*, 60, 4, pp. 359-376.
- FRANZINA, Emilio, (1979), *Merica! Merica! Emigrazione e colonizzazione nelle lettere dei contadini veneti in America Latina, 1876-1902*, Milano, Feltrinelli.
- GOLDIN, Claudia, (1994), "The political economy of immigration restriction in the United States, 1890 to 1921" en C. GOLDIN y G. LIBECAP (eds.), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago, University of Chicago Press.
- GOULD, John D., (1980), "European Inter-Continental Emigration. The Road Home: Return Migration from the U.S.A.", *Journal of European Economic History*, IX, 1, pp. 41-113.
- HATTON, Timothy, J. y WILLIAMSON, Jeffrey G., (2001), "Demographic and Economic Pressure on Emigration out of Africa", IZA, Discussion Paper n° 250.
- HOLLOWAY, Thomas H., (1980), *Immigrants on the Land. Coffee and Society in São Paulo, 1886-1934*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- KLEIN, Herbert S., (1983), "The Integration of Italian Immigrants in to the United States and Argentina: A Comparative Analysis", *American Historical Review*, 88, 2, pp. 306-329.
- KLEIN, Herbert S., (1996), *La inmigración española en Brasil*, Gijón, Fundación Archivo de Indios.
- LEFF, Nathaniel H., (1982), *Underdevelopment and Development in Brazil. Economic Structure and Change, 1822-1947*, Vol. I, London, Allen & Unwin.

- LEFF, Nathaniel H., (1997), "Economic Development in Brazil, 1822-1913" en S. HABER (ed.), *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press, 1997, pp. 34-64.
- MOYA, Jose C., (1998), *Cousins and Strangers. Spanish Immigrants in Buenos Aires, 1850-1930*, Berkeley, University of California Press.
- POPE, David, (1987), "Population and Australian Economic Development, 1900-1930", en R. MADDOCK y I. W. McLEAN (eds.), *The Australian Economy in the Long Run*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 33-60.
- SANCHEZ-ALONSO, Blanca, (2000) "Those Who Left and Those Who Stayed Behind: Explaining Emigration from the Regions of Spain, 1880-1914", *Journal of Economic History* 60 (3), pp. 730-755.
- SANCHEZ-ALONSO, Blanca, (1995), *Las causas de la emigración española, 1880-1930*, Madrid, Alianza.
- SOLBERG, Carl E., (1970), *Immigration and Nationalism. Argentina and Chile, 1890-1914*, Austin, University of Texas Press.
- TAYLOR, Alan M., (1992), "External Dependence, Demographic Burdens and Argentine Economic Development After the Belle Epoque", *Journal of Economic History*, 52, pp. 907-936.
- TIMMER, Ashley S. y WILLIAMSON, Jeffrey G., (1998), "Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash", *Population and Development Review*, 24, 4, pp. 739-771.
- VAZQUEZ GONZALEZ, Alejandro, (1999), *"La emigración gallega a América, 1830- 1930"*, Ph D dissertation, Universidad de Santiago de Compostela.
- WILLIAMSON, Jeffrey G., (1999), "Real Wages Inequality and Globalization in Latin America before 1940", *Revista de Historia Económica*, 17, special issue, pp. 101-142.

RESUMEN

Algunas reflexiones sobre las políticas de inmigración en América Latina en la época de las migraciones de masas

Argentina y Brasil, dos países de inmigración masiva, constituyen el punto de partida para la comparación desarrollada en este artículo. El análisis incluye también otros contextos migratorios como Australia, Canadá o los Estados Unidos. Se buscan confrontar las políticas inmigratorias, a partir de los conocimientos existentes, al tiempo que se intentan presentar nuevas perspectivas interpretativas, para comprender las migraciones actuales. En líneas generales, el estudio tiende a relativizar el peso de las políticas migratorias en la orientación de los flujos examinados, y por el contrario, privilegia el papel cumplido por los condicionantes económicos (operantes a nivel de las sociedades de origen y de destino), en la determinación de los mismos.

SUMMARY

Some reflections on immigration policies in Latin America during the age of mass migration

Argentina and Brazil as mass immigration countries provide the starting point for a comparative analysis including also Australia, Canada and the United States. Migration policies in Latin American countries are compared, on the basis of available knowledge, and offering new interpretive lines in search for an understanding of present migrations. Migration policies seem to have been relatively less influential in directing migration flow than economic conditions (both in the countries of origin and destination).

AGER
REVISTA DE ESTUDIOS
SOBRE DESPOBLACIÓN Y
DESARROLLO RURAL
Nº 2 - Año 2002

Este número monográfico, a cargo de los editores Alfonso Herranz, Vicente Pinilla y Carles Sudrià, se halla dedicado a analizar la evolución económica de los Pirineos, a lo largo de los siglos XIX y XX. Desde una perspectiva interdisciplinar, se indagan principalmente los procesos de despoblación que afectaron a la región, y las políticas que se implementaron, con el fin de mitigar sus efectos.

JAVIER SILVESTRE RODRÍGUEZ, *«Las emigraciones interiores en España durante los siglos XIX y XX: una revisión bibliográfica»*, pp. 227-248.

El objetivo de este trabajo es presentar un panorama de la historiografía existente sobre las migraciones interiores españolas, a lo largo de los siglos XIX y XX. Se incluyen obras que abordaron este fenómeno desde distintas disciplinas sociales. Para organizar esta «guía bibliográfica», como la denomina el autor, se propone una periodización, que intenta dar cuenta de las distintas etapas que caracterizaron a los desplazamientos humanos en cuestión. En líneas generales, se sostiene la idea de que la pauta evolutiva de estos últimos fue similar a la que presentaron movimientos del mismo tipo, en otros países europeos de industrialización tardía (como

Italia o Portugal). Finalmente, se plantean futuras líneas de investigación, en torno al tema indagado. Entre las mismas, destacan las posibilidades de avanzar con estudios que conciben a las migraciones interiores desde puntos de vista comparativos o de largo plazo.

• Otros artículos incluidos en el mismo número:

PALOMA IBARRA BENLLOCH, *El medio natural de los Pirineos: límites y condicionantes para el desarrollo de actividades económicas*, pp. 9-42.

JOSÉ RAMÓN MORENO FERNÁNDEZ, *La economía de montaña en el Antiguo Régimen: los equilibrios tradicionales en el Pirineo aragonés*, pp. 43-80.

DAVID MOLINA GALLART, *El proceso de desertización demográfica de la montaña pirenaica en el largo plazo: Cataluña*, pp. 81-99.

MARÍA ISABEL AYUDA BOSQUE y VICENTE PINILLA NAVARRO, *El proceso de desertización demográfica de la montaña pirenaica en el largo plazo: Aragón*, pp. 101-138.

IÑAKI IRIARTE GOÑI, *Derechos de propiedad y crisis de las economías pirenaicas. Una visión a largo plazo*, pp. 139-171.

TEODORO LASANTA MARTÍNEZ, *Los sistemas de gestión en el Pirineo central español durante el siglo XX: del aprovechamiento global de los recursos a la descoordinación espacial en los usos del suelo*, pp. 173-195.

ALFONSO HERRANZ LONCÁN, *Infraestructuras y desarrollo económico*

✍ (N. D. C.)

INTERNATIONAL MIGRATION REVIEW

Vol. 37, Nº 2, Summer 2003

ROBERT C. SMITH, «*Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics*», pp. 297-343.

El artículo propone repensar la noción de «membership» de una comunidad política como un proceso instituido en el marco de cuatro factores básicos: las políticas domésticas del estado de origen de un determinado flujo humano; las relaciones internacionales que este último mantiene con el sistema mundial; la sociedad civil, transnacional y semi-autónoma, creada en parte por el fenómeno migratorio, y el contexto de recepción de las corrientes humanas desplazadas. El punto de partida para esta conceptualización lo constituye el examen de las políticas extra-territoriales implementadas por el Estado mexicano, así como también, el estudio de la emergencia de prácticas de «membership», por parte de los migrantes de Oaxaca y Zacatecas. El presupuesto es que las actuales teorías sobre la globalización, la transnacionalización o la ciudadanía no logran explicar satisfactoriamente el último tipo de prácticas mencionadas, y que por ello, se torna necesario proponer nuevas herramientas de análisis.

NOAH LEWIN-EPSTEIN, MOSHE SEMYONOV, IRENA KOGAN y RICHARD A. WANNER, *Institutional structure and immigrant integration: a comparative study of immigrants' labor*

market attainment in Canada and Israel, pp. 389-420.

Este trabajo colectivo indaga el proceso de incorporación socio-económica de migrantes de la ex Unión Soviética, dentro de dos países de acogida: Canadá e Israel, entre 1990 y 1995. Las fuentes principales para este estudio son censales, lo que posibilita una lectura estructural del problema, altamente confiable. Se examinan las características demográficas de los colectivos que se desplazaron a Canadá e Israel, así como también, las políticas migratorias puestas en marcha por ambos países, tomando en cuenta el grado de apertura de las mismas, en cada caso. Los autores plantean varias hipótesis sobre la cuestión analizada, que se vinculan básicamente con la mayor calificación profesional de las personas que se trasladaron a Canadá; las consecuencias positivas de las políticas de intervención estatal israelíes, en lo relativo a la obtención de un empleo, por parte de los recién llegados; o los mayores logros alcanzados por los migrantes de la ex Unión Soviética que se dirigieron a Canadá, en contraste con los que fueron a Israel, tomando en consideración sus ingresos o su estatus ocupacional, entre otras cuestiones.

• Otros artículos incluidos en el mismo número:

JOHN R. LOGAN, RICHARD D. ALBA y BRIAN J. STULTS, *Enclaves and entrepreneurs: assessing the payoff for immigrants and minorities*, pp. 344-388. SERGIO DÍAZ-BRIQUETS y CHARLES C. CHENEY, *Foreign scientists at the National Institutes of Health: ramifications of U. S. immigration and labor policies*, pp. 421-443.

JACQUELINE HAGAN, NÉSTOR RODRÍGUEZ, RANDY CAPPS y IKA KABIRI, *The effects of recent welfare and immigration reforms on immigrants' access to health care*, pp. 444-463.

AUDREY MACKLIN, *Dancing across borders: 'exotic dancers', trafficking, and Canadian immigration policy*, pp. 464-500.

✉ (N. D. C.)

MIGRACIONES

Nº 14, Diciembre 2003

En este número especial se presenta un panorama de los movimientos de población hacia distintos ámbitos europeos, en especial, luego de la crisis del año 1974. El lector encontrará trabajos sobre Alemania, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Portugal, España y otros países del centro y este del viejo continente (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía). En los mismos se plantean visiones globales sobre los fenómenos inmigratorios y las políticas puestas en marcha por los gobiernos, tendientes a fomentar, controlar o limitar, según el caso, la entrada de extranjeros a sus respectivos espacios nacionales.

EMMANUEL MA MUNG, *Continuidad y fluctuaciones de la política migratoria francesa*, pp. 43-61.

El autor sostiene que a largo plazo, los principios en los que se basa la política migratoria francesa presentan una elevada continuidad, mientras que su aplicación está sujeta a significativas fluctuaciones. Ello se pone de manifiesto en el hecho de que desde la segunda posguerra hasta nuestros días, los distintos gobiernos que llegaron al poder se inclinaron por promover la inmigración de trabajadores, con vistas a que los mismos adquirieran posteriormente la nacionalidad francesa. Sin embargo, esta persistente tendencia también sufrió variaciones importantes (períodos

de cierre o de reanudación de la inmigración laboral), y probablemente experimente profundos cambios con la integración europea y la actual transformación de las migraciones internacionales.

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ, *La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad*, pp. 219-304.

En este artículo se presenta un cuadro general de la inmigración reciente en España. Para ello, se periodiza (en tres grandes etapas) el proceso de transformación de este último país en un ámbito receptor de flujos humanos. También se analizan los orígenes de la población extranjera, su distribución, su composición etaria y por sexos, su nivel educativo, y los tipos de permisos de residencia de los inmigrantes no comunitarios. La parte central del trabajo está dedicada a examinar los procesos de integración de los recién llegados, en lo vinculado a su inserción en el mercado de trabajo y en el sistema educativo españoles. Finalmente, se comentan cuáles son los discursos y actitudes de la población nativa frente a la inmigración, y algunas de las prácticas de exclusión social que generan. Según el autor, el siglo XXI abre nuevos desafíos en materia de políticas migratorias, en especial, en lo relativo a la construcción y defensa de una cultura antidiscriminatoria.

• Otros estudios incluidos en el mismo número:

RAINER MÜNZ, *Alemania y sus inmigrantes*, pp. 7-42.

TIZIANA CAPONIO y CLAUDIA FINOTELLI, *La inmigración en Italia entre el derecho de asilo y la obligación de trabajar*, pp. 63-96.

JEROEN DOOMERNIK y JEANNE-

TTE MAK, *Del rechazo a la inquietud: inmigración e integración en los Países Bajos después del 11 de septiembre*, pp. 97-129.

MARIA I. BAGANHA, *La inmigración y el mercado de trabajo en Portugal*, pp. 131-144.

CHARLES HUSBAND, *Una buena práctica sigilosa, aunque flirteando con el racismo. Algunas dinámicas contradictorias del multiculturalismo británico*, pp. 145-179.

RAFAEL VIRUELA MARTÍNEZ, *Transición y migraciones en Europa Central y Oriental*, pp. 181-218.

LUIS ABAD MÁRQUEZ, *Economía en red y políticas migratorias. ¿Hacia un mercado global de trabajo?*, pp. 305-341.

• Experiencias comentadas en este número:

PAULA BENITO BALTASAR y JOSÉ JOAQUÍN CEREZO GÓMEZ, *La integración de los inmigrantes, a través de procesos educativos*, pp. 345-359.

ANIANO HERNÁNDEZ GUERRA, *El comité de expertos sobre población e inmigración en Canarias*, pp. 361-373.

• La presente revista también consta de una Sección Legislativa, a cargo de PABLO BENLLOCH.

✎ (N. D. C.)

MIGRATIONS SOCIÉTÉ

Vol. XV, N° 90

novembre-décembre 2003

Esta revista contiene un dossier sobre las migraciones y la movilidad espacial dentro del hemisferio sur de nuestro planeta, coordinado por Eric Guerassimoff. Además de incluirse nu-

merosos estudios, se propone una bibliografía sobre el tema, seleccionada por Christine Pelloquin (pp. 169-172).

ÉRIC GUERASSIMOFF, *Les migrations au sud*, pp. 39-41.

En esta presentación se sostiene que las migraciones con dirección sur-sur constituyen uno de los fenómenos menos indagados de la movilidad humana a escala planetaria. Estos flujos no son recientes, pero las modalidades según las cuales se han efectuado fueron profundamente modificadas en el curso del siglo XX, en especial, a partir de la década de 1970. Las migraciones «forzadas» (de refugiados, por ejemplo) ocupan un importante lugar dentro de las corrientes humanas en consideración, diferenciándose de los desplazamientos por razones laborales.

YVAN GASTAUT, *Étudier l'immigration au sud. Le cas du racisme*, pp. 43-52.

En general los investigadores —especialmente los historiadores— se han inclinado a analizar las actitudes discriminatorias de los occidentales, frente al «otro» (negros, árabes, asiáticos, judíos, amerindios), y no han prestado suficiente atención al racismo existente entre las víctimas tradicionales del mismo. Por esta razón, el autor se detiene en el análisis de las manifestaciones de xenofobia que tuvieron lugar en diferentes países africanos, en la etapa postcolonial.

JORGE MARTÍNEZ PIZARRO, *Tendances récentes de la migration internationale en Amérique Latine et dans les Caraïbes*, pp. 131-154.

Este trabajo examina la evolución de los flujos migratorios en la América

Latina y el Caribe, en los últimos años. Se hace hincapié en el análisis de diversas cuestiones: el debilitamiento de la inmigración del sur europeo, el Próximo Oriente y Asia, que había caracterizado la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX; la migración intra-regional, de intensidad moderada y predominio femenino; los flujos hacia los Estados Unidos, que reúnen las tres cuartas partes de los migrantes de la región; y el nuevo modelo migratorio extra-regional que se está imponiendo, que tiene como principales países de destino España y Japón.

LOUISE AUBIN, *Migrations Sud-Sud: réfugiés et personnes déplacées*, pp. 155-168.

Contrariamente a ciertas ideas generalizadas, la mayoría de los refugiados no se encuentra en la Europa Occidental, en América del Norte o en Oceanía, sino en Asia (46 %), África (22 %) y Europa en su totalidad (21 %). Los desplazados encuentran frecuentemente asilo en las regiones limítrofes de sus lugares de origen, donde no existen los medios indispensables para brindarles la protección y asistencia necesarias. La autora sostiene que es necesaria la solidaridad internacional para comenzar a diseñar políticas que tiendan a solucionar el problema planteado por los refugiados.

• El mencionado dossier incluye también los siguientes trabajos:

NASSER SERHAN, *Évolution de la configuration des migrations libanaises en Côte-d'Ivoire*, pp. 53-66.

DAOUDA GARY-TOUNKARA, *Circulation et réseaux migratoires soudanais-maliens en Afrique de l'Ouest (1932-1974)*, pp. 67-82.

LAURENCE MARFAING, *Investir au Sénégal. Les Sénégalais résidant en*

Allemagne entre le retour virtuel et le va-et-vient, pp. 83-98.

DENIS GAY, *Transnationalités ambiguës. Les Gujarati de Madagascar*, pp. 99-111.

ÉRIC GUERASSIMOFF, *Migrations, éducation et transaction. Les écoles chinoises à Singapour et en Malaisie au début du XXe siècle*, pp. 113-130.

✉ (N. D. C.)

REVISTA DE DEMOGRAFÍA HISTÓRICA XXI, I, 2003

Este número reúne investigaciones sobre el mundo urbano en la España moderna. Se discuten cuestiones históricas aún no suficientemente indagadas en la historiografía sobre el tema, y también se brindan reflexiones metodológicas acerca de los límites y potencialidades de la documentación disponible. En la mayoría de los trabajos se consideran los movimientos migratorios, en relación con la evolución de los indicadores demográficos de las ciudades y su entorno rural.

VICENTE PÉREZ MOREDA, DAVID REHER, *Hacia una definición de la demografía urbana: España en 1787*, pp. 113-140.

En este artículo se intentan verificar algunos de los rasgos peculiares de las poblaciones urbanas españolas de fines del siglo XVIII, en contraste con las rurales, de la misma época. Para ello, los autores sistematizaron valiosa información derivada del Censo de Floridablanca (1787). El resultado es un análisis pormenorizado que incluye aproximaciones —a menudo indirectas— a la fecundidad, la mortalidad, la nupcialidad, la composición etaria, las migra-

ciones y la estructura socio-profesional de la población activa, para el mundo urbano (localidades con más de 5.000 habitantes) y rural (el resto de los ámbitos que no llegaban a poseer la mencionada cantidad de individuos). De este modo, se pueden apreciar fuertes diferencias en el comportamiento demográfico de los espacios señalados. Se comprueba que las poblaciones de las ciudades eran fuertemente influenciadas por el aporte migratorio proveniente del exterior.

JOSÉ ANTONIO SALAS AUSÉNS, *Buscando vivir en la ciudad: trayectorias de inmigrantes franceses en los siglos XVII y XVIII*, pp. 141-165.

A partir de una variada documentación, que incluye los expedientes matrimoniales de la ciudad de Zaragoza, se intentan reconstruir los itinerarios migratorios de los franceses, en el territorio español. Las visiones de los contemporáneos, que hicieron hincapié en la figura del francés emprendedor y exitoso, debería matizarse, a la luz de la evidencia empírica que analiza el autor. La misma revela que en muchos casos, los recién llegados no lograban el esperado ascenso social. A menudo se veían obligados a insertarse en actividades dependientes o poco calificadas, y también, a cambiar continuamente de trabajos, pues los que conseguían eran de ca-

rácter temporario. De este modo, más que trayectorias lineales y triunfalistas, el artículo presenta un conjunto de experiencias migratorias que involucraron esfuerzos, dificultades y no pocos fracasos, en lo relativo a los procesos de integración en la sociedad de acogida.

• El número en cuestión incluye también los siguientes trabajos:

MARÍA JOSÉ VILALTA, *'Ciudades rurales' en la España Moderna. El protagonismo de las continuidades*, pp. 15-43.

PRIMITIVO J. PLA ALBEROLA, *Las modificaciones de las estructuras administrativas y su incidencia en el estudio de la evolución de la población urbana*, pp. 45-77.

JOSÉ PABLO BLANCO CARRASCO, *Notas para un estudio sobre las migraciones y la movilidad geográfica en el entorno urbano extremeño (1500-1860)*, pp. 79-111.

JOSÉ BERNABEU-MESTRE, DIEGO RAMIRO FARIÑAS, ALBERTO SANZ GIMENO, ELENA ROBLES GONZÁLEZ, *El análisis histórico de la mortalidad por causas. Problemas y soluciones*, pp. 167-193.

✉ (N. D. C.)

✉ (N. D. C.); Nadia De Cristóforis.



ESTUDIOS MIGRATORIOS LATINOAMERICANOS

incluye los sumarios de sus ediciones en la base de datos **Latbook** (libros y revistas)

Disponible en INTERNET en la siguiente dirección: <http://www.latbook.com>

críticas bibliográficas

LILIA ANA BERTONI, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2001, 319 pp.

El propósito principal de esta obra es analizar el complejo proceso de construcción de la nacionalidad argentina, en las dos últimas décadas del ochocientos. Una de las ideas básicas que recorre este estudio es que dicho fenómeno no tuvo un carácter espontáneo ni aislado, sino que se produjo en estrecha relación con condicionantes locales e internacionales. Según la autora, la formación de la nacionalidad constituyó una *respuesta o solución* a situaciones y circunstancias percibidas como peligrosas, por parte de un importante sector de la élite dirigente del momento. A fines del siglo XIX, un conjunto diverso de factores se combinaron, configurando un panorama «amenazante» para el orden político y económico imperante: la creciente inmigración de procedencia europea, los profundos y acelerados cambios sociales derivados de la inserción de la Argentina en el sistema capitalista mundial, la tendencia de los líderes de las colectividades extranjeras a mantener los rasgos culturales de sus países de origen, la reticencia de los recién llegados a naturalizarse (con lo cual se abría la posibilidad de que sus hijos conservaran su nacionalidad), entre otros. Uno de los elementos que más preocupó a los grupos gobernantes finiseculares fue la presencia extranjera. Si bien esta última era necesaria, para profundizar dentro del país los lineamientos del modelo económico orientado hacia el exterior, también podía resultar problemática. Existían importantes evidencias de la inclinación de los inmigrantes a constituir enclaves étnicos, que en el contexto de la creciente endeblez de la nacionalidad argentina, podían contribuir a generar cierta disgregación social. Esta sensación de «vulnerabilidad» fue la que, según Bertoni, impulsó a amplios sectores de las élites dirigentes a tomar medidas concretas, orientadas a construir la nacionalidad argentina.

La obra en cuestión se divide en dos partes principales, que constan de cuatro capítulos cada una. En el primero se examina de qué modo la nacionalidad se ubicó en el centro de las preocupaciones de los grupos que detentaban el poder político, en el contexto de la llegada masiva de inmigrantes y de la consolidación de las ambiciones expansionistas y colonialistas italianas en el Río de la Plata. En el capítulo segundo se analiza cómo la educación comenzó a tener un papel clave, en tanto instrumento para la formación de la nacionalidad. La redefinición de los contenidos de los programas y planes de

estudio, la enseñanza de la «historia patria» y de la «lengua nacional», o la atracción del potencial alumnado, se convirtieron entonces en objetivos perentorios para alcanzar el propósito mencionado. La importancia atribuida a las escuelas, en la construcción de la nacionalidad, condujo a limitar las iniciativas que en este campo llevaban a cabo las comunidades extranjeras, proceso que no estuvo exento de tensiones con algunas de ellas, como por ejemplo, la italiana, que ya había empezado a crear una estructura educativa que podía competir con la local. En el tercer capítulo se estudia el nuevo rol que comenzaron a jugar las fiestas públicas, y el significado que adquirieron como manifestación de la adhesión a la patria. Junto al interés por vivificar las conmemoraciones ligadas al pasado argentino, cobraron fuerza las iniciativas destinadas a erigir estatuas, monumentos, ámbitos históricos o museos, o aquellas otras orientadas a reglamentar la utilización de los símbolos que se identificarían con el Estado. Estas acciones tuvieron como finalidad principal lograr que la vasta y heterogénea población se sintiera parte constitutiva de la nación argentina. En el capítulo cuarto se indaga un fenómeno que pareció limitar el proceso de integración de los recién llegados, en el país sudamericano de acogida: su escaso interés por naturalizarse. Los políticos y hombres públicos de la época fueron adoptando distintas posiciones con respecto a esta última realidad: algunos defendieron el derecho a la adopción voluntaria de la ciudadanía, otros plantearon que la adquisición de la misma debía ser automática y general, mientras que otros, desde concepciones más exclusivistas de la nacionalidad, propusieron que los extranjeros permanecieran al margen de ella.

Si la primera parte del libro está dedicada a examinar el proceso de formación de la nacionalidad argentina, fundamentalmente, entre 1880 y 1890, la segunda se concentra en la década siguiente. La justificación de esta división puede hallarse ampliamente desarrollada en el capítulo quinto. Como sabemos, hacia comienzos de los años noventa nuestro país atravesó una etapa de gran conflictividad interna, signada por la crisis económica, la revolución política, la constitución de un frente opositor y un nuevo protagonismo de los extranjeros. La movilización de estos últimos, en pos de la obtención de derechos políticos, se sumó a la desplegada por sectores de la Unión Cívica, generando situaciones de inestabilidad para el régimen. En opinión de ciertos grupos dirigentes locales, la delicada coyuntura exigía una decidida acción de defensa de la nacionalidad argentina. En este contexto, comenzó a cobrar fuerza una concepción cultural esencialista, excluyente y defensiva de la nación. La misma suponía la existencia de un idioma, una raza, tradiciones y costumbres compartidos, que constituyeran la base de la identidad común. La noción precedente de nación (política contractual, liberal y cosmopolita) no desapareció, pero fue debilitándose, frente al avance de la última. Según Bertoni, ambas visiones coexistieron conflictivamente, hasta que la primera se terminó imponiendo hacia 1910, momento de la conmemoración del centenario de la Revolución de Mayo.

En el capítulo sexto se examina en qué sentidos el interés por reforzar los rasgos originales de la nación (como el idioma o la raza), y las nuevas políticas encaminadas a estrechar los vínculos con las co-

munidades extranjeras instaladas en el país, condujeron a un acercamiento con España, y a un progresivo cambio de la imagen que esta última tenía dentro de la sociedad argentina. En el capítulo séptimo se estudian algunas de las reacciones que se produjeron en nuestro país, como consecuencia del creciente militarismo a nivel mundial, y de la amenaza de un conflicto armado con Chile. En estas circunstancias, sectores de la élite dirigente vieron como prioritario reorganizar el ejército, garantizar la instrucción de los soldados y la formación disciplinada de los jóvenes en general. Algunas instituciones se comprometieron con estos objetivos, brindando entrenamiento deportivo en tiro al blanco, esgrima o gimnasia. El clima belicista también estimuló el despliegue de una política de confraternidad con la colectividad italiana en la Argentina, tendiente a cohesionar el frente interno, en caso de conflicto exterior. Finalmente, en el capítulo octavo se indagan las vicisitudes que acompañaron el proceso de definición de una «historia nacional», aquella versión de los hechos destinada a vertebrar nuestra tradición cultural. En este ámbito, los debates más intensos giraron alrededor de distintas cuestiones: cuáles eran las figuras que merecían ser incorporadas en el «panteón nacional» o las que podían justificar la erección de una estatua; o incluso, cuál era la interpretación historiográfica que permitía recuperar nuestro pasado de manera fehaciente, y acorde a los propósitos de la élite que detentaba el poder.

A través de variadas estrategias analíticas, la obra pone de manifiesto que el movimiento patriótico de fines del siglo XIX involucró a distintos sectores y posturas políticas, halló expresión en debates, campañas de opinión, manifestaciones y publicaciones de la época, llegando a difundirse desde espacios públicos y privados, a un nivel individual y colectivo. Creemos que la labor de Bertoni se halla sólidamente fundamentada. El empleo de una abundante y variada documentación y bibliografía así parecen sugerirlo. Estas últimas se ponen al servicio de una reconstrucción historiográfica que intenta combinar de manera flexible los tres tiempos braudelianos: la estructura, la coyuntura y los eventos. Si bien la autora organiza su obra en torno a reflexiones generales y comprensivas, no olvida la descripción minuciosa y fidedigna de aquellos acontecimientos que permiten restituir el sentido histórico de los contextos más abarcativos, dentro de los cuales tuvo lugar el proceso de formación de la nacionalidad argentina. En este sentido, deberíamos subrayar el interés que reviste la constante preocupación por inscribir la problemática indagada, dentro del marco más amplio de condicionantes mundiales. El imperialismo, el militarismo, el nacionalismo o la expansión capitalista, son algunos de los elementos de esta evolución internacional que se introducen constantemente, enriqueciendo y fortaleciendo el análisis.

En suma, la construcción de la nacionalidad argentina no se presenta como un proceso monolítico y armonioso, sino todo lo contrario: como un fenómeno que involucró importantes controversias y debates, avances y retrocesos, así como también, constantes tensiones entre las concepciones más homogeneizadoras, o por el contrario, predominantemente pluralistas, de la nacionalidad y de la nación. La obra que tenemos en nuestras manos abre sin duda nuevos interrogantes y

promisorias líneas de investigación. La reflexión sobre los orígenes de la nación argentina, de larga tradición en nuestro país, aún no se encuentra agotada. Recientemente, la lectura de Pilar González Bernaldo, por ejemplo, ha iluminado la cuestión desde nuevos puntos de vista, tomando como uno de los ejes de análisis las mutaciones en la sociabilidad¹. También sería de gran interés aproximarnos a otro problema, poco explorado hasta el momento, y cuya pertinencia ha sido señalada por Gérard Noiriel, para otros contextos históricos: aquel vinculado con la recepción de los mensajes dirigidos a nacionalizar a las masas². La focalización de este aspecto conduciría a examinar de qué modos, con qué significados, y lo más importante, con qué límites, fueron apropiados los discursos e imágenes nacionalizadores, por parte de la población en general, y en especial, por aquella de origen extranjero. Por supuesto, esto último exigiría ampliar el repertorio documental (asunto que no se revela del todo sencillo), así como también, extender las dimensiones socio-espaciales de la indagación. Esperamos que futuros trabajos puedan continuar con el esfuerzo emprendido por Bertoni, aportando nuevos elementos a un tema que hoy en día ha adquirido una gran actualidad historiográfica y política, a nivel nacional e internacional.

NADIA ANDREA DE CRISTÓFORIS

Universidad de Buenos Aires - Becaria de CONICET

PERES, Elena Pájaro, *A Inexistência da Terra Firme. A imigração galega em São Paulo, 1946-1964*. São Paulo, Edusp, 2003.

As palavras *movilidade, fragmentos, ruptura*, nos acompanham ao longo das páginas desse livro, *A Inexistência da Terra Firme*, de Elena Pájaro Peres, como uma forma de demonstrar que a emigração galega a partir da década de 40 do século XX à cidade de São Paulo é algo mais que um fenômeno homogêneo ou que um grupo de indivíduos divididos entre franquistas e anti-f franquistas. A autora, utilizando dos instrumentos da história social, unida à história da cultura e da historiografia da emigração, argumenta que a riqueza da emigração

¹ PILAR GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001. (También se puede consultar la versión anterior de este libro: *Civilité et Politique aux origines de la nation argentine. Les sociabilités à Buenos Aires 1829-1862*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999).

² GÉRARD NOIRIEL, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Éditions Belin, 2001, pp. 135-137.

galega está justamente na pluralidade dos sujeitos, na multiplicidade das experiências vividas pelos próprios protagonistas, em contra dos estereótipos criados em relação ao emigrante espanhol. A emigração espanhola não se restringe aos trabalhadores especializados ou aos exilados da Guerra Civil, também havia uma parcela importante de indivíduos que chegavam desde o meio rural, sem formação profissional e que saíam das suas aldeias sem nenhum apoio econômico que não fosse o da sua própria família. No interior desse grupo, estariam os galegos, paradoxo entre o rural e o urbano, entre a política subvencionada do governo e a emigração espontânea.

Na visão desta autora, acontecem, em geral, sempre os mesmos problemas: a escassez bibliográfica e os trabalhos sobre emigração espanhola, que podem não levar em consideração as diversidades emigratórias das diferentes comunidades dentro do Estado Espanhol. O primeiro porque a emigração espanhola, assim como outros grupos de estrangeiros que se estabeleceram no Brasil, resulta ser um fenômeno historicamente novo e que ainda está despertando o interesse dos pesquisadores e colhendo os frutos das pesquisas desenvolvidas nos últimos anos; e o segundo, porque os estudos vinculados à emigração espanhola ao Brasil, sempre recaem nos temas relacionados a política subvencionada do governo brasileiro e do paulista ou a questões políticas como o franquismo e as ideologias dentro das associações étnicas.

Consideramos que a emigração galega no período pós-guerra ainda não está muito estudada, mas para chegar até este período histórico e a essa corrente, interrompida na década de 60 do século passado, é necessário conhecer a primeira emigração massiva, no final do século XIX/começos do XX e tentar unir esses vínculos alimentados durante mais de um século. Se os galegos continuaram emigrando por conta própria, a partir da década de 40, é porque os mecanismos utilizados, como as cadeias emigratórias, persistiu com o tempo, e a compreensão desse momento resulta difícil sem buscar seus antecedentes, aqueles que começaram a construir o que é hoje o perfil da emigração galega no Brasil ou nos Estados mais representativos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia. Se há uma carência nos estudos da segunda emigração massiva ao estado brasileiro, pensamos que também há vários espaços em branco na história da primeira emigração pedindo para serem preenchidos. Certamente, as queixas são muitas quando o tema é emigração galega a Brasil.

É complexo estudar uma coletividade e buscar seus fragmentos de história nas mais diferentes fontes. Mas, está claro que quando Elena Pájaro, escreveu este trabalho interdisciplinar, utilizando fontes literárias, documentação oficial, material das associações espanholas de São Paulo e Santos e as listas de embarque de passageiros do porto de Santos, além da documentação pessoal (fotos e entrevistas), sua prioridade era justamente demonstrar que a fragmentação das fontes coincidiam com o próprio cotidiano galego, fragmento e dividido. A perda da identidade, mencionada ao longo do livro, encontra um apoio nas cenas imortalizadas nas fotografias; imagens estáticas, mas que jogam com o passado-presente dos emigrantes. A memória, recuperada através dos diálogos e das fotos, expressa esse sentimento

de identidade, ainda que abordado de maneira individual, recai sobre o coletivo.

A dualidade presente/passado representada nos fragmentos recolhidos em cada entrevista nos aproxima das experiências de vida dos galegos e nos leva a olhar a história desde o ponto de vista dos próprios protagonistas. A memória coletiva passa a ser um instrumento crucial para a compreensão do cotidiano do emigrante, um cotidiano, entendido pela autora, como um espaço plural, de rupturas e mudanças. O indivíduo passa a ser um dos pólos de interesse da história e as fontes deixam de ser somente um instrumento de quantificação e ordenação de dados.

Esta obra, a *Inexistência da Terra Firme* percorre, através das fontes literárias (capítulo II) e das correspondências trocadas entre os Consulado do Brasil em Vigo e o Ministério de Assuntos Exteriores (e podemos observar o uso dessa documentação ao longo de quase todo o livro), a época do franquismo, os tempos negros do regime e como viveram os espanhóis esse período. Frisa, muitas vezes, a entrada da modernidade no campo, a chegada da sociedade de consumo e as contradições da ditadura espanhola. Podemos observar, no capítulo II, um acercamento à realidade galega, ao mundo rural dos emigrantes que partiram para São Paulo, a chegada da modernidade no campo e a visão dos intelectuais da época sobre o tema. Percebe-se sempre a contradição, colocada pela autora, entre o atraso da Galiza e o desenvolvimento do Brasil, da cidade de São Paulo, do gigante que crescia vertiginosamente frente às pequenas aldeias galegas que pararam no tempo. Até mesmo dentro da própria Galiza haveria o confronto de temporalidades, ou seja, os símbolos da modernidade, da sociedade de consumo, que chegavam na Espanha do franquismo, com o atraso do campo galego. Galiza e São Paulo vêm unidas pelas "vozes" dos emigrantes, pelas sensações, pela emoção descrita nas entrevistas. As relações sociais, a família, as festas, o trabalho, as experiências, separadas pelo oceano, pelas duas margens do rio, se unem nos fragmentos da história de cada emigrante, na maneira como cada um vê a suas conquistas, os seus fracassos e ilusões. Através das fontes literárias, dos romances contemporâneos ao período estudado, observamos, com seus personagens, situações da época do franquismo, comportamentos sociais, os aspectos negativos do regime e o consumismo.

A partir dessa descrição da sociedade galega, talvez, sentíssemos falta de uma bibliografia mais atual e mais densa, que relativizasse a idéia de que a Galiza se encontrava no mais perfeito atraso. Obras clássicas como as da escola de História Agrária de Ramón Villares, que insistem no desenvolvimento relativo da modernização agrária e social, não se encontram na bibliografia e, por isso, essa parte relacionada com a origem dos protagonistas fica sem um apoio científico mais sólido, pelo menos assim o entendemos, que pode ser compreensível, em parte, pelo distanciamento geográfico da autora de algumas fontes bibliográficas.

A visão do "mundo rural galego", como a própria autora assim o classifica, apresentada basicamente nos capítulos II e III, está, em parte, limitada às fontes literárias e às fontes orais. Ainda que ambas

as fontes ofereçam informações valiosas e contribuam de forma significativa para os estudos da emigração, não definem totalmente a realidade do campo galego pós-década de 40. No livro, a vida dos camponeses está cheia de visões tópicas, quase líricas, apoiadas em nomes da literatura galega como Álvaro Cunqueiro, Otero Pedrayo ou Rosalía de Castro. Ninguém nega a importância desses escritores, nem a da percepção particular do emigrante da sua terra natal, mas essas fontes poderiam estar acompanhadas de uma bibliografia, principalmente historiográfica, onde apoiar-se ou complementar-se e, ao mesmo tempo, oferecerem uma imagem mais objetiva da sociedade galega. Além disso, algumas obras referem-se às décadas anteriores ao período estudado, que podem estar bem utilizadas para que o leitor compreenda os antecedentes do assunto a ser desenvolvido, mas que não significa que as mesmas referências possam servir para explicar períodos posteriores, nesse caso o compreendido entre as décadas de 40 e 60. Os períodos temporais se confundem no momento de caracterizar a sociedade galega e as referências à intelectuais como, por exemplo, Castelao aparecem tanto para o começo do século XX quanto para a década de 50 e 60 (p. 161, 162). Isso provoca a sensação de que o campo galego continuou sem nenhum avanço, sem qualquer mudança desde a primeira emigração massiva. Não deveríamos ver o fenómeno emigratório simplesmente como consequência de um atraso do campo galego, mas também como um série de fatores que englobam decisões familiares e/ou individuais, a influência dos retornados e as melhores oportunidades de ascensão econômica e social, estas favorecidas, às vezes, menos pelo crescimento da sociedade receptora que pelo apoio sócio-profissional das cadeias emigratórias.

Quem buscar nesse livro, uma caracterização da emigração galega, baseada em fontes documentais e quantificação de dados, não vai encontrar. A emigração, nesta obra, é vista desde outro prisma, o do encontro entre diversas fontes e a importância das entrevistas, do diálogo, do intercâmbio entre quem pergunta e quem responde, fluindo livremente na narrativa. A identificação da autora com o seu objeto de estudo se nota não só na riqueza das fotos familiares, mas na forma como trata o tema, com aproximação, quase contando histórias. Isso nos lembra uma frase do historiador Marc Bloch: "Evitemos retirar de nossa ciência sua parte de poesia".

ÉRICA SARMIENTO DA SILVA

Universidade de Santiago de Compostela

LETICIA CALEDÓN CHELIUS, JESÚS MARTÍNEZ SALDAÑA, *La dimensión política de la migración mexicana*, Instituto de Investigaciones Dr. J. M. L. Mora. Colección Contemporánea Serie Sociología, ISBN 970-684-052-4, México, 2002, 385 pp.

El libro parte de constatar una situación paradójica, puesto que a los migrantes mexicanos actualmente les está completamente vedado el ejercicio del voto en el exterior, aunque se los considera ciudadanos mexicanos.

Históricamente a los emigrantes mexicanos se les desconoció su ciudadanía mexicana, y recién en 1996 el Congreso de la Unión votó la ley que reconoce su doble ciudadanía; sin embargo, el temor a que los migrantes incidieran negativamente en el voto al partido de gobierno (en ese momento el Partido Revolucionario Institucional), impulsó a los Senadores por la mayoría a suspender la aprobación de la ley que permitía el voto en el exterior para las elecciones del año 2000.

Los autores del libro hacen el esfuerzo en tratar la dimensión política de la migración de una manera más amplia que la sola participación política en sindicatos o partidos políticos. Aunque a veces da la impresión de que se enfatiza demasiado en el aspecto electoral, incorporan resultados empíricos (que se ven limitados por esta misma metodología) a partir de las reacciones, visiones, y hábitos cívicos de los migrantes en Estados Unidos, que definen sus actitudes hacia el poder y la autoridad.

Si bien se observa un cambio gradual en la opinión negativa hacia los migrantes, sobre todo fue la transformación de las políticas que ha desarrollado el Estado mexicano frente a sus migrantes radicados en el exterior, las que comenzaron a reconocer el activo papel económico, que viene a acompañar (sino a suplir) las deterioradas cuentas públicas de los municipios y comunidades locales, y que tienen gran incidencia como paliativos de la pobreza, por su aporte en el ingreso familiar¹.

También se señala como un factor adicional a la dimensión política internacional. Hacia fines de los ochenta y principios de los noventa la nueva relación entre México y los Estados Unidos se modificó debido a la apertura comercial, y a la inminente firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN), y esto llevó a desarrollar una serie de programas y leyes que tuvieron como fin responder a la problemática de la migración mexicana hacia los Estados Unidos. Pero en la práctica estos programas se utilizaron como una herramienta para mantener el control gubernamental sobre las comunidades migrantes y como una extensión del propio partido en el poder (PRI).

Diversos programas gubernamentales como el Programa Paisano, Solidaridad Internacional, la Fundación Solidaridad Mexicano-Americana, y el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, si bien se originan en las necesidades planteadas por la comunidad migrante, han servido más que nada como paliativos a las problemáticas específicas que enfrentan, más que constituir una estrategia responsable y decidida para defender y respetar los derechos de los ciudadanos mexicanos radicados en el exterior.

¹ Debido al envío millonario de remesas, que llega a ser actualmente la segunda entrada de divisas de México, luego de la exportación de petróleo. Consultar la página web <http://www.inegi.gob.mx/>

No obstante ello, para los autores la imagen social sigue presentando a los migrantes como una masa anónima sobre la cual hay que decidir y legislar, proveer herramientas para que mantengan su identidad y hasta convencerlos de los peligros de cruzar la frontera, esto en clara correspondencia con las políticas bilaterales con el socio norteamericano. A los migrantes se les sigue cuestionando su interés y activismo político a ambos lados de la frontera. De esta manera, el manejo político y social de los migrantes mexicanos por parte de las agencias gubernamentales, está relacionado con una de las múltiples carencias históricas del sistema político mexicano, es decir, su obsesión por excluir a las minorías.

Una reflexión interesante es que el tema del voto mexicano en el exterior se halla vinculado al avance democrático, y a la idea de nación que se construye en este país. Sin olvidar que la vida democrática de México transcurrió en los hechos, por setenta años de régimen de partido monopolístico (el Revolucionario Institucional), los autores vinculan estas prácticas con las limitaciones legales que se le imponen a los emigrados. Durante décadas la ideología del «nacionalismo revolucionario» desconfió de todo lo extranjero, como una manera de preservar la identidad mexicana resistiendo a lo exterior. Lo extranjero se convirtió en lo sospechoso, lo desafiante, especialmente de todo lo proveniente de Estados Unidos. En ese esquema, el migrante era considerado parte de lo ajeno, con costumbres extrañas, «apochado»². Según Loaeza el Estado adoptó la estrategia de «no tener política de emigración», o no tener una política explícita, al menos hasta mediados de los ochenta. Al desentenderse del proceso emigratorio a los Estados Unidos que se registraba en varias regiones del país, el Estado Mexicano renunció en los hechos, a la posibilidad de influir sobre los términos del debate del problema de los indocumentados, y sobre la concepción política del fenómeno en ambos países.

También los autores tratan de resaltar el papel que los propios sujetos tienen en este proceso. Sin llegar a constituir una explicación sociológica demasiado profunda, el libro rescata la imagen dominante que se tiene de los migrantes: en el mejor de los casos se los trata simplemente como *víctimas* de un proceso que escapa de sus manos, sin observar cómo reaccionan los propios actores, arriesgándose, enfrentándose e incluso desafiando el orden establecido. El «migrar» históricamente ha sido uno de los más altos riesgos que han emprendido las personas, no sólo por los peligros físicos que involucra, sino por la pérdida de la «existencia social» (la ciudadanía) que le está implícita. Como Arendt bien nos advierte, la pérdida de derechos civiles es la consecuencia más atroz de la constitución de los estados autoritarios en el siglo XX; los migrantes ya no son personas, sino

² A las personas de origen mexicano o a sus descendientes, que radican del lado norteamericano de la frontera, se los llama popularmente «*pocho*», un término que tiene incluso un sentido bastante peyorativo. No hay que confundir este término con el de «*chicano*», ya que éste designa a una cultura específica, México-norteamericana.

parias a los que ningún Estado está dispuesto inicialmente a recibir, si acaso como una forma de demostrar su «humanitarismo» frente a otros Estados.

La *dimensión política de la migración* es una parte inherente y poco explorada de un proceso polifónico y multidimensional como es el migratorio, y es fundamental para comprender una práctica social ampliamente extendida en México, pero que –crisis y autoritarismos mediante– puede ser ampliada satisfactoriamente al resto de los países latinoamericanos.

Quizás la reflexión más aguda del libro, –y que se extiende más allá del fenómeno electoral– sea la negación del papel activo de los sujetos, que se construyó en gran medida sobre la imagen de que los migrantes son *políticamente pasivos*. El falso supuesto de que la lejanía de su comunidad impone la no participación en la vida política nacional, y que implica su desinterés y desinformación, empieza a ser discutible, debido a la intensa vinculación que los migrantes mexicanos mantienen en general con su comunidad de origen, y en parte debido al avance de la tecnología, a través de los diversos medios de comunicación con los que logran establecer algún tipo de contacto a pesar de la distancia.

Como se ha señalado anteriormente, los cambios recientes sobre el tema de los derechos de los migrantes también han estado acorde con las transformaciones en el interior del sistema político mexicano.

Pero no sólo en los ámbitos políticos el tema genera aversión. En el debate académico también se observa la misma tendencia a omitir el papel político activo de los migrantes.

La ausencia de estudios académicos también benefició la especulación, basada en lugares comunes, como la idea de que los migrantes son políticamente opositores *por principio*. Tampoco se investigó acerca de los conceptos de democracia, corrupción, comunidad, ideología, autoritarismo o libertad que tienen los migrantes, sobre los que este libro intenta dar cuenta.

El libro presenta limitaciones para ampliar la dimensión política de la migración y superar el aspecto meramente electoral, y las referencias comparativas que se hacen a la dimensión política *transnacional*, se refieren a la experiencia europea (a las que además se presupone que han sido «exitosas»). Incluso uno de los autores parece reforzar este señalamiento en un trabajo anterior:

«... el estudio de la dimensión política de la migración mexicana se restringió a los análisis sobre las preferencias electorales de los migrantes y su impacto en el sistema político, lo que, a pesar de su indudable potencial, acabó imponiendo una lógica que dejó de lado una perspectiva más amplia que se pregunta por el efecto que el proceso de migración tiene en la conformación política de los sujetos... La dimensión política entendida de una manera más amplia que lo meramente electoral ofrece novedosas perspectivas por explorar en el estudio de la migración mexicana»³.

³ CALDERÓN CHELIUS (2000).

No obstante, hay que contextualizar el libro en el momento en que fue elaborado, y como producto de una serie de resultados de investigación que datan de fines de la década de los noventa. Además de las limitaciones señaladas, puede reconocerse a los autores y a los editores el mérito de haber comenzado a llenar un vacío, pero ello nos plantea la necesidad de empezar a analizar los por qué de una gran ausencia. No hay prácticamente trabajos posteriores que indaguen en la *dimensión política* de la migración mexicana, salvo una obra publicada recientemente por la propia Leticia Calderón⁴.

El libro tiene quizás el mérito adicional de la anticipación, en el sentido de que *nos trae un mensaje*. No puede descartarse que la reducida serie de trabajos sobre el tema se amplíe en el futuro, y podríamos estar seguros de que el vacío de literatura actual sobre el tema (al menos en México) pueda ser superado en cualquier momento. ¿Debería considerarse obra de la casualidad que en México, previo a la campaña presidencial de 2006, haya comenzado nuevamente el debate acerca de la incorporación de los migrantes en el extranjero a los padrones electorales? Surgen opiniones tan asombrosamente entusiastas al respecto —como las propuestas del voto electrónico, etcétera— que es de esperar que este mismo entusiasmo se traslade rápidamente a los debates académicos. Pero esto también plantea el peligro de volver a reducir toda la dimensión política de la migración al ámbito electoral, debido a la tendencia de «ponerse a la moda» en temas *intelectualmente correctos*, que por lo general muestran los claustros latinoamericanos. Nuevamente, hay que plantearse el tema de la migración como un proceso social multidimensional, pero por ello mismo, sujeto a coyunturas especiales (como las electorales en este caso); a los investigadores se les impone la doble tarea entonces, de no desaprovechar el momento en que estos temas pueden resultar «interesantes» para el debate político, pero también la de mantener una estrecha «vigilancia epistemológica».

Si, como señala Majone «La teoría democrática presupone un *demos* territorialmente sustentado...», este libro también podría ser tenido en cuenta como una especie de «estudio de caso» desde el escenario latinoamericano, a la teoría de la democracia. Lo constitutivo de la ciudadanía (el *demos*) ha sido pensado por occidente como una forma de membresía sustentada en un ámbito territorial delimitado. Como indica Majone, la idea de la primacía del estado territorial tiene el mismo origen que la idea de democracia, en la polis griega. La innovación más importante de Cleistenes —a quien se considera el fundador de democracia ateniense—, fue situar la base de los derechos y los deberes políticos individuales sobre una ciudadanía sustentada en la membresía, incorporando de esta manera el principio territorial por encima del principio de parentesco o cualquier otro posible principio de organización social. Según Majone, esto explica por lo menos en parte por qué es tan difícil todavía pensar la democracia más allá del armazón del estado-nación y por qué

⁴ CALDERÓN CHELIUS (2003).

la misma noción de *democracia transnacional* parece tan problemática⁵.

En este sentido más amplio, «La dimensión política de la migración mexicana» puede ser tomado muy en cuenta como pionero dentro de una serie de trabajos que seguramente tendrán al debate sobre la *ciudadanía transnacional* como a uno de los temas centrales del presente siglo que comienza, y que alcanzará su lugar propio junto con otros temas que ya figuran en la «agenda de la *globalización*» (la seguridad fronteriza, el narcotráfico internacional y las remesas monetarias de los migrantes).

Y ello no solamente debido a una cuestión de moda intelectual, sino por el propio interés de los políticos nacionales por volver a legitimar su práctica, y por la necesidad política de legitimar los parlamentos.

Citas bibliográficas

- L. CALDERÓN CHELIUS, «Migración femenina y participación política en El Paso, Texas». En Revista *Frontera Norte*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 2000, Vol. 12, No 23, p. 120.
- L. CALDERÓN CHELIUS, (comp.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto de Investigaciones Dr. J. L. M. Mora, 2003, Colección Contemporánea, Serie Sociología.
- H. ARENDT, *Los orígenes del totalitarismo*, Tomo II, Madrid, Alianza Universidad, 1982.
- G. MAJONE, *International Economic Integration, National Autonomy, Transnational Democracy: An Impossible Trinity?*, Italia. European University Institute, 2002.

CARLOS SIMONELLI⁶
FLACSO, México

⁵ MAJONE (2002).

⁶ Carlos Simonelli, Master en Ciencias Sociales por FLACSO (sede académica México), candidato a Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por FLACSO (sede académica México), <http://www.flacso.edu.mx/>

ERCOLE SORI

Università Politecnica delle Marche
Dipartimento di scienze sociali
Piazzale Martelli 8
Ancona, ITALIA
E-mail: *e.sori@univpm.it*

BRUNO RAMIREZ

Université de Montreal
Département d'histoire
Pavillon Lionel - Groulx, 3150
rue Jean-Brillant
Montreal, local C-6118
CANADA
E-mail: *ramirez@hst.umontreal.ca*

CESAR YAÑEZ GALLARDO

Universidad de Barcelona
Departamento de Historia Económica
Av. Diagonal, 690
08034 - Barcelona
ESPAÑA
E-mail: *yanez@eco.ub.es*

ALEJANDRO E. FERNANDEZ

Universidad Nacional de Luján
Int. Ruta 5 y 7
6700 - Luján, Buenos Aires,
ARGENTINA
E-mail: *aef@mail.unlu.edu.ar*

FERNANDO J. DEVOTO

Instituto de Historia Argentina y
Americana "Doctor Emilio Ravignani"
Universidad de Buenos Aires
25 de mayo 217, 2º piso
1002 - Buenos Aires
ARGENTINA
E-mail: *fdevoto@fibertel.com.ar*

BLANCA SANCHEZ ALONSO

Universidad San Pablo-Ceu
Fac. de Ciencias Económicas
y Empresariales
Julián Romea, 23
28003 - Madrid
ESPAÑA
E-mail: *blanca@ceu.es*

STUDI EMIGRAZIONE MIGRATION STUDIES

International journal of migration studies

VOLUME XLI — N° 153 — MARCH 2004

Table of contents

G. BATTISTELLA, The International Convention on the rights of migrants: origins, development and perspectives

R. BARATTA, The Convention on the rights of migrant workers in the framework of the Italian law on immigration

F. VASSALLO PALEOLOGO, The 1990 UN Convention on the rights of migrant workers, in relation to EU legislative provisions and praxis

B. NASCIMBENE, Immigration policy and the European Constitution project

F. VIOLA, The multicultural society as political society

E. REYNERI, Immigration and underground economy in Southern Europe

U. MELOTTI, Globalisation, migration and political cultures

M. JANDL, The estimation of illegal migration in Europe

F. PITTAU, O. FORTI, Italy, an immigration country: in between legal and illegal flows

G. MAFFIOLETTI, A. COLAIACOMO, Italians abroad. Migratory dynamics and the characteristics of collectivities

Books reviews
Review of reviews
Books received

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE
Via Dandolo 58 - 00153 - Roma - Italy
Tel. 06.58.09.764 — Telefax 06.58.14.651
E-mail: studiemigrazione@cser.it - Web site: <http://www.cser.it>



MIGRATIONS SOCIÉTÉ

La revue bimestrielle d'analyse et de débat
sur les migrations en France et en Europe

janvier-février 2004 — Volume 16 - n° 91 — 256 p.

ÉDITORIAL: La loi sera votée... mais? *Philippe Farine*

ARTICLE

• "Alacant" ou "Alicante"? Une approche sociolinguistique pour la reconnaissance de nouveaux cosmopolitismes alicantins. *William Rodriguez*

DOSSIER: Migrations et mondialisation: actes du VI^e Meeting international sur les migrations (Loreto, 28 juillet - 3 août 2003)

• Mondialisation et migrations *Beniamino Rossi*

• L'Union européenne face aux migration *Catherine Wihtol de Wenden*

• Réfugiés et migrations internationales: analyse et propositions d'intervention *Stefano Zamagni*

• Europe, syndicalisme et migrations *Italo Rodomonti*

• Mondialisation et flux migratoires *Luigi Bobba*

• L'élargissement de l'Union européenne et le développement des migrations *Giuseppe Callovi*

• L'Europe s'élargit, un mur s'élève *Jacek Polasinski*

• L'Union européenne et l'élargissement à l'Est: impact sur les flux migratoires de main-d'œuvre *Jonathan Chaloff*

• Pour une politique d'immigration démocratique *Pietro Folena*

• L'immigration africaine en Italie et en Europe *Enrico Pugliese*

• L'Afrique et les migrations *Eugenio Melandri*

• Relations entre les zones de conflits et les ressources naturelles en Afrique subsaharienne *Pierre Baracetyse*

• Les Africains en Belgique: témoignage *Pierre Baracetyse*

Bibliographie sélective *Christine Pelloquin*

AU FIL DES JOURS *C. Pelloquin*

NOTES DE LECTURE

Le familial au cœur de l'immigration. Les stratégies de citoyenneté des familles immigrantes au Québec et en France (de *Michèle Vatz Laaroussi*) *Emmanuelle Santelli*

Des étrangers dans la résistance (de *Dennis Peschanski*) *Paul Oriol*

Immigration: le défi mondial (d'*Philippe Bernard*); Les nouvelles migrations: un enjeu européen (sous la direction d'*Emmanuelle Bribosia* et *Andrea Rea*) *Catherine Wihtol de Wenden*

DOCUMENTATION *C. Pelloquin*

Abonnements - diffusion: CIEMI: 46, rue de Montreuil - 75011 Paris

Tél. 01 43 72 01 40 ou 01 43 72 49 34 / Fax (01) 43 72 06 42

E-mail: ciemiparis@wanadoo.fr // Siteweb: www.cieml.org

France: 40 €

Soutien: 70 €

Étranger: 50 €

Le numéro: 10 €

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046 - 001X

Vol. 43

Enero - Marzo 2004

Nº 172

MARCELO ROUGIER: Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973.

FACUNDO ALBORNOZ, DARIO MILESI y GABRIEL YOGUE: Tramas productivas en viejos sectores: metodología y evidencia en la Argentina.

ARIEL ALBERTO COREMBERG: La contribución del stock de capital a la productividad de la economía argentina durante la década del noventa. Un enfoque hedónico de valuación del capital.

MARIA ESTELA SPINELLI: La «otra multitud». Las movilizaciones antiperonistas durante la «Libertadora».

COMUNICACIONES

ARIEL FISZBEIN y PAULA INES GIOVAGNOLI: Hambre en la Argentina.

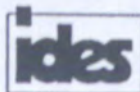
CRÍTICA DE LIBROS

JUAN PABLO SPINETTO: El estilo neoconservador y el nuevo orden.

DANIEL AZPIAZU: El mercado del trabajo y las políticas públicas.

Desarrollo Económico es indexada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (SSCI, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (AEA); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO). También en varias otras ediciones periódicas y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en diversos índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, US\$ 68; Resto de América, US\$ 74; Europa, US\$ 76; Asia, África y Oceanía, US\$ 80. Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el Web site: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ (C1425DGT) Buenos Aires / República Argentina

Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856

Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

HISTORIA AGRARIA

revista de agricultura e historia rural

DICIEMBRE 2003 • N° 31

Estudios monográficos

La historia rural de las sociedades medievales europeas: trayectorias y perspectivas

ISABEL ALFONSO ANTÓN: Presentación.

CHRIS C. DYER y PHILIPP R. SCHOFIELD: Estudios recientes de historia agraria y rural medieval británica.

GHISLAIN BRUNEL y BENOÎT CURSENTE: Tendencias recientes de la historia rural en Francia.

JOSÉ ÁNGEL GARCÍA DE CORTÁZAR y PASCUAL MARTÍNEZ SOPENA: La historia rural de la sociedad hispanocristiana.

Estudios

GERMÁN PACHECO TROCONIS: Hacienda y pequeña producción de añil en la Provincia de Caracas: complementariedad y contradicciones, ss. XVIII-XIX.

JAVIER MORENO LAZARO: Fiscalidad y revueltas populares en Castilla y León durante el bienio progresista, 1854-1856.

FERNANDO COLLANTES GUTIERREZ: La ganadería de montaña en España, 1865-2000: historia de una ventaja comparativa anulada.

Encuentros

LOURENZO FERNANDEZ PRIETO: Tensions of Europe. La tecnología en la construcción de la Europa del siglo XX: Agricultura y Alimentación.

ENCUENTROS - CRÍTICA Y RESEÑA DE LIBROS - TESIS DOCTORALES Y PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN - NOTICIAS DEL SEHA

HISTORIA AGRARIA es una revista cuatrimestral de agricultura e historia rural que publicó su primer número en 1991 con el nombre de *Noticiario de Historia Agraria* y que cambió por presente en 1998. Es la publicación del SEHA y se edita en la Universidad de Murcia.

Editor: J. M. Martínez Carrión, Dpto. de Economía Aplicada, Facultad de Economía y Empresa. UNIVERSIDAD DE MURCIA - 30100 Espinardo, MURCIA-ESPAÑA. E-mail: jcarrión@um.es

CONSEJO DE REDACCIÓN: Isabel Alfonso • Miguel Cabo Villaverde • Ramón Garrabou • Manuel González de Molina • Alberto Marcos Martín • José Manuel Naredo • Ricardo Robledo • James Simpson.

SUSCRIPCIONES - SEMINARIO DE HISTORIA AGRARIA (SEHA), Departamento de Economía e Historia Económica, Facultad de CC.EE., Edificio B - Universidad Autónoma de Barcelona / Bellaterra Barcelona, España - Tels.: 935811200/935812303 - Fax: 935812012 - E-mail: carmen.sarasua@blues.uab.es

CANJE - dirigirse a María Dolores Egea Marcos - Universidad de Murcia, Biblioteca Universitaria, Intercambio, Apdo. 4021, 30080 Murcia (España) - E-mail: mdem@um.es

INTERNATIONAL MIGRATION

vol. 42 (1) 2004

Introduction, **Elzbieta M. Gozdzia**, **Charles B. Keely**

ARTICLES

Anthropological Perspectives on the Trafficking of Women for Sexual Exploitation, **Lynell D. Long**

The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia, and Thailand, **Prem Kumar Rajaram**, **Carl Grundy-Warr**

The Child Care Arrangements of Preschool-Age Children in Immigrant Families in the United States, **Peter D. Brandon**

National Minority, National Mentality, and Communal Ethnicity: Changes in Ethnic Identity of Former Soviet Union Jewish Emigrants on the Israeli Kibbutz, **David Mittelberg**, **Nikolay Borschevsky**

NOTES AND COMMENTARY

Transatlantic Roundtable on Low-skilled Migration in the Twenty-first Century: Prospect and Policies, **B. Lindsay Lowell**, **Yvonne B. Kemper**

EMERGING RESEARCH

Seeking Asylum Alone: Treatment of Separated and Trafficked Children in Need of Refugee Protection, **Jacqueline Bhabha**

Poultry, Apples, and New Immigrants in the Rural Communities of the Shenandoah Valley: An Ethnographic Case Study, **Elzbieta M. Gozdzia**, **Micah N. Bump**



IOM International Organization for Migration

International Migration is a refereed quarterly review of the **International Organization for Migration (IOM)** on current migration issues as analysed by demographers, economists and sociologists all over the world.

Editors: *Elzbieta M. Gozdzia* and *Charles B. Keely*. **Associate Editor:** *Monica A. Hincken*. **Editorial Committee:** *Susan F. Martin* and *Andrew Schoenholtz*. Institute for the Study of International Migration - 3307 M St., NW, Suite 302, Washington, DC 20007 USA.

E-mail: emg27@georgetown.edu or keelyc@georgetown.edu

Internet: For further information about *International Migration*, log on to either: <http://www.iom.int> or: <http://www.blackwellpublishing.com>

Problemas del Desarrollo

Revista Latinoamericana
de Economía

Publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Vol. 35

Nº 136

Enero - Marzo 2004

Editorial

Artículos

El impacto de la entrada de la banca extranjera en los países en desarrollo,
ALEJANDRO SANTANA MARISCAL

El dólar estadounidense: el impacto de sus fluctuaciones, ALMA CHAPOY BONIFAZ

El tipo de cambio flexible y la política monetaria en México: 1995-2003

GERARDO REYES GUZMÁN, BERTHA MUÑOZ SANTIAGO Y CARLOS MOSLARES GARCÍA

Las relaciones fiscales intragubernamentales en México, MARCELA ASTUDILLO MOYA

Los grupos económicos como estabilizadores financieros de la economía mexicana (1996-2000), GONZALO CASTAÑEDA RAMOS

Las microfinanzas en Argentina: teorías y experiencias, MARTHA BEKERMAN Y GUIDO CATAIFE

Comentarios y Debates

Reforma fiscal incierta y sus efectos en las decisiones de consumo y portafolio: impacto en el bienestar económico, FRANCISCO VENEGAS-MARTÍNEZ

Testimonios

La persuasión globalizadora, MARIO MIRANDA PACHECO

Revista De Revistas

Reseñas

Contabilidad bancaria en México, de Salvador Marín Hernández y Francisco Javier Martínez García
FRANCISCO BALLINA RÍOS

The Future of Money, de Benjamin J. Cohen, ÁNGEL LUIS ROCHA ACEVES

L'hégémonie des financiers au Mexique sous le Porfiriato. L'autre dictature, de Javier Pérez Siller, ANNE JULIETTE CHAUDIEU

Globalización, desigualdad y pobreza, de Guillermo de la Dehesa
TANIA ELENA GONZÁLEZ ALVARADO

Actividades en el IIEC - ÍNDICE ANUAL PROBLEMAS DEL DESARROLLO 2003

NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALES / STANDARDS FOR ADMITTING ORIGINALS

OBRAS DEL IIEC DE RECIENTE APARICIÓN, 2003-2004

Ventas: en librerías de la UNAM. **Suscripciones y Ventas:** Depto. de Ventas del IIEC: Torre II de Humanidades, 1er. piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MÉXICO ó al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MÉXICO -Tél.: (52) 5623-0094, Fax: (52) 5623-0124. **Correo electrónico:** ventiiec@servidor.unam.mx **Colaboraciones:** Depto. de la Revista: Torre II de Humanidades, 5º piso, Cubículo 515, Tels.: (52) 5623-0105, 5623-0074, Tel/Fax: (52) 5623-00-97, con Atención de la Directora: Mtra. Leticia Campos Aragón. **Correo electrónico:** revprode@servidor.unam.mx. Consultar la página <http://www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm>.

TRAVESSIA

Revista do Migrante

CEM - Centro de Estudos Migratórios

Publicação quadrimestral, voltada ao estudo e divulgação da realidade do migrante a partir dos diferentes ramos do conhecimento: social, político, econômico, educacional, cultural, etc.

Ano XVI - número 47 - Setembro-Dezembro / 2003

COTIDIANO

- Urbanismo, urbanização e vida cotidiana
Flávia Elaine Da Silva
- Entre cotidianos: Imigrantes africanos em Lisboa
Neusa Maria Mendes de Gusmão
- O lazer no cotidiano da comunidade goiti
Fernanda M. HAddad
- Sociabilidade e lazer no cotidiano de migrantes nordestinos
Dulce Maria Tourinho Baptista
- Cotidiano e convivência na casa do migrante
Elaine Cristina Camillo Da Silva
- Cotidiano e violência: Crimes e identidades étnicas entre imigrantes italianos no meio rural paulista
Oswaldo Truzzi - Karl Monsma

Revista Travessia - Rua Vasco Pereira, 55 - Liberdade -

CEP 01514-030 — São Paulo / SP - Brasil

Fone: (011) 278.6227 - Fax: (011) 278.2284 - E-Mail: cemsp@uol.com.br

Valor da assinatura: Ass. válida por: 1 ano: R\$ 15,00 2 anos: R\$ 25,00
3 anos: R\$ 35,00 Exterior (1 ano): US\$ 20,00



**Add dimension to
your sociological
research**

sociological abstracts

Comprehensive, cost-effective, timely



Abstracts of articles, books, and conference papers from nearly 2,500 journals published in 35 countries; citations of relevant dissertations as well as books and other media.

Available in print or electronically through the Internet Database Service from Cambridge Scientific Abstracts (www.csa.com).

Contact sales@csa.com for trial Internet access or a sample issue.

sociological abstracts

Published by CSA



Cambridge Scientific Abstracts

7200 Wisconsin Avenue
Bethesda, Maryland 20814 USA

Tel: +1 301-961-6700

Fax: +1 301-961-6720

E-Mail: sales@csa.com

Web: www.csa.com

25/26



CICLOS

EN LA HISTORIA, LA ECONOMIA Y LA SOCIEDAD

Año XIII, Vol. XIII, N° 25-26, 1er. y 2do. semestre de 2003

Mario Rapoport, *In Memoriam*: Pierre Vilar.

Marcelo Rougier, *In Memoriam*: Adolfo Dorfman.

Juan Quintar, *In Memoriam*: Sergio Bagú.

Nacho Álvarez Peralta, La dinámica de la economía norteamericana durante los años '90: inestabilidad financiera, crisis y guerra contra Irak.

Jorge Schvarzer y Teresita Gómez, El Ferrocarril del Oeste: la lógica de crecimiento de la primer empresa ferroviaria argentina a mediados del siglo XIX.

Jorge Gilbert, Entre la expansión y la crisis de la economía argentina. "Ernesto Tornquist y compañía".

Aníbal Pablo Jáuregui, Estados y élites empresarias. Argentina y Brasil: 1920-1955.

Claudio Castro, De la industrialización tardía europea a la sustitución de importaciones latinoamericana: Agustino Rocca y los primeros años de la Organización Techint, 1946-1954.

Carlos Gutiérrez, Atractivos y paradojas del éxito tecno industrial en la periferia: el caso de una empresa transnacional argentina de ingeniería.

Liliana M. Brezzo, El retorno de la nación. La nueva bibliografía latinoamericana.

Gerardo Martí, Aportes para una historiografía de entidades oficiales de crédito. El paradigma del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Nidia Carrizo de Muñoz, Los caminos teóricos de la historiografía del 90. El mundo real, la desmitificación y la racionalidad.

Slavoj Žizek, ¿Estamos en guerra? ¿Tenemos un enemigo?.

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS: • Santiago Chelala - • Horacio Lafuente - • Hernán Merele - • Ricardo Grosso - • Luis Andrés Pietrani.

Colaboraciones y correspondencia deben enviarse a: Secretaría de Redacción, Revista **CICLOS** - Instituto de Investigaciones de Historia, Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) Av. Córdoba 2122, 2do. piso, (1120) Buenos Aires, Argentina. Fax (54 - 11) 4370-6153 - Tel.: 4374-4448 int. 6498 - *Suscripciones:* *Ciclos*, Casilla de Correo N° 147, Suc. 53 B, (1453) Buenos Aires, Argentina - E-mail: ihisecon@econ.uba.ar



MIGRATIONS SOCIÉTÉ

La revue bimestrielle d'analyse et de débat
sur les migrations en France et en Europe

mars - avril 2004 - Volume 16 - n° 92 - 152 p.

ÉDITORIAL: Vivre ensemble *Philippe Farine*

ARTICLES

- Immigration et crise de l'intégration de la société française: le miroir insupportable *Ahsène Zehraoui*
- Familialisme et particularisme: spécificité culturelle ou vecteur d'intégration? *Anna Soldano*

DOSSIER: Union européenne, élargissement à l'Est et migrations

- Migrations et mobilité, symbole et instrument de la réunification de l'Europe *Anne de Tinguy*
- Politiques migratoires émergentes en Europe centrale et orientale *Marketa Moore*
 - République tchèque
 - Pologne
 - Slovaquie
 - Slovaquie
- Les politiques migratoires de l'Estonie *Anne Adamson*
- L'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne: conséquences sur la politique migratoire, la politique de contrôle des frontières et la politique d'asile *Juris Gromovs*
- La politique d'immigration en Lituanie *Juste Mileviciute*
- Bibliographie sélective *Christine Pelloquin*

AU FIL DES JOURS *P. Farine*

NOTE DE LECTURE

Droit de Cité pour les femmes (de *Christine Bulot* et *Dominique Poggi*) *Pedro Vianna*

DOCUMENTATION *C. Pelloquin*

Abonnements - diffusion: CIEMI: 46, rue de Montreuil - 75011 Paris

Tél. 01 43 72 01 40 ou 01 43 72 49 34 / Fax (01) 43 72 06 42

E-mail: ciemiparis@wanadoo.fr // Siteweb: www.cieml.org

France: 40 €

Soutien: 70 €

Étranger: 50 €

Le numéro: 10 €

HISTORIA AGRARIA

revista de agricultura e historia rural

ABRIL 2004 • N° 32

Estudios

JULIÁN GALLEGO: La agricultura en la Grecia antigua. Los labradores y el despegue de la *pólis*.

ANGEL POVEDA SÁNCHEZ: Un estudio sobre las norias de sangre de origen andalusí: el caso de la alquería de Benassal (Castellón).

MARÍA TERESA PÉREZ y MIGUEL ÁNGEL PÉREZ DE PERCEVAL: El mercado de la tierra en Murcia, 1836-1862.

JOSÉ LUIS RAMOS GOROSTIZA: Paralelismos entre los debates hidráulicos de España y Estados Unidos a finales del siglo XIX.

JUAN ZABALZA: La contribución de Manuel de Torres a la economía agraria en España (1930-1960).

Estado de la cuestión

GLORIA SANZ LAFUENTE: La historia agraria en la historiografía alemana contemporánea.

ENCUENTROS - CRÍTICA Y RESEÑA DE LIBROS - TESIS DOCTORALES Y
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN - NOTICIAS DEL SEHA

HISTORIA AGRARIA es una revista cuatrimestral de agricultura e historia rural que publicó su primer número en 1991 con el nombre de *Noticiero de Historia Agraria* y que cambió por presente en 1998. Es la publicación del SEHA y se edita en la Universidad de Murcia.

Editor: J. M. Martínez Carrión, Dpto. de Economía Aplicada, Facultad de Economía y Empresa, UNIVERSIDAD DE MURCIA - 30100 Espinardo, MURCIA-ESPAÑA. E-mail: jcarrión@um.es

CONSEJO DE REDACCIÓN: Isabel Alfonso • Miguel Cabo Villaverde • Ramón Garrabou • Manuel González de Molina • Alberto Marcos Martín • José Manuel Naredo • Ricardo Robledo • James Simpson.

SUSCRIPCIONES - SEMINARIO DE HISTORIA AGRARIA (SEHA), Departamento de Economía e Historia Económica, Facultad de CC.EE., Edificio B - Universidad Autónoma de Barcelona / Bellaterra Barcelona, España - Tels.: 935811200/935812303 - Fax: 935812012 - E-mail: carmen.sarasua@blues.uab.es

CANJE - dirigirse a María Dolores Egea Marcos - Universidad de Murcia, Biblioteca Universitaria, Intercambio, Apdo. 4021, 30080 Murcia (España) - E-mail: mdem@um.es

ORDEN DE SUSCRIPCION

ESTUDIOS MIGRATORIOS LATINOAMERICANOS

ORDEN DE SUSCRIPCION (Subscription Form)

...../...../..... = \$

AÑO / Year:

Números:.....

SUSCRIPTOR:
(Subscriber):

DIRECCION:
(Address):

CANTIDAD DE EJEMPLARES:
(Copies):

SUSCRIPCION ANUAL (3 Números)
(Subscription (one year - 3 issues)):

Argentina: \$ 50.-

Resto de América: U\$S 50.-

Europa y resto del mundo: U\$S 50.-

Recargo vía aérea: U\$S 18.- *

(*) Según tarifas del Correo Argentino vigentes no hay recargo vía aérea para países Limítrofes.

CHEQUES A LA ORDEN DE: Congregación de los Misioneros de
(Checks to be made out to): San Carlos (Scalabrinianos)

FAVOR DE REMITIR ESTE FORMULARIO CON SU ORDEN
PLEASE AIRMAIL/TELEFAX THIS FORM WITH YOUR ORDER

CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS LATINOAMERICANOS
Avda. Independencia 20 / (C1099AAN) - Buenos Aires / República Argentina
Teléfonos / Fax: (0054 11) 4334-7717 / 4342-6749 / 4331-0832
Internet: <http://www.cemla.com> — E-mail: cemla@cemla.com