

LA POLÍTICA DE EMIGRACIÓN EN ITALIA (1860-1973)

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, leyes 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 adquirirían 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 bandidaje 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-Salemo, 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, disintió 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 algodonero 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

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) Tránsferencias 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 disparó 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 temporal, 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 libras 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 libras 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 prevenirá 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'Esterio*» 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 Cadoma-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

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 (°)	

(a) de ellos 1.800 en Libia; los datos se refieren a los primeros diez meses; (°) 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 había 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. BIANCI 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.