

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

Blanca SANCHEZ ALONSO **

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

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

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

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

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

I. Las políticas de inmigración en América Latina

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

gales a la entrada de extranjeros y con subsidios a la mano de obra extranjera ¹. En algunos países, los extranjeros, y en particular los europeos, eran considerados potencialmente peligrosos para el orden social y político establecido, y muchos gobiernos pensaban que los sistemas de trabajadores contratados eran más adecuados para resolver los problemas de escasez de mano de obra en sectores específicos. Los países del Caribe optaron decididamente por los inmigrantes bajo contrato. Otros, como Paraguay, América Central y Perú, no lograron atraer grandes cantidades de inmigrantes a pesar de políticas favorables y subsidios. Perú, por ejemplo, estableció en la década de 1870 una agencia oficial de inmigración que también pagaba gastos de viaje, pero el programa fracasó miserablemente: entre 1824 y 1930 Perú recibió unos 30.000 inmigrantes.

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

La inmigración de masas fue, sin embargo, una realidad en Argentina, Uruguay, Brasil y Cuba. Es cierto que la política de puertas abiertas sin restricciones o cuotas al ingreso de mano de obra extranjera se aplicó especialmente a los inmigrantes europeos; otros grupos étnicos fueron excluidos. En este aspecto, las políticas de inmigración en los países latinoamericanos de inmigración masiva no fueron particularmente diferentes de las de otros países receptores. Los inmigrantes chinos eran indeseables en Argentina, Uruguay y en los primeros años de la República de Cuba ². Los trabajadores chinos y, en general, la mano de obra bajo contrato estuvieron excluidos en los Estados Unidos y Canadá durante el siglo XIX. Asimismo, los chinos debían pagar un impuesto especial en Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, los intentos australianos por restringir la inmigración de la India fueron vetados por el gobierno británico debido a que la India era parte del Imperio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes: Flora (1973). Población adulta.

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

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

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

(*) población mayor de 7 años

Fuente: Censo Argentino, 1914, Tomo III.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

- CHISWICK, Barry R., (2001), "The Economics of Illegal Immigration for the Host Economy", en M. A. B. Siddique (ed.), *International Migration into the 21st Century*, London, Edward Elgar.
- CHISWICK, Barry R. y HATTON, Timothy J., (2003), "International Migration and the Integration of Labor Markets", en M. BORDO, A. M. TAYLOR y J. G. WILLIAMSON, *Globalization in Historical Perspective*, Chicago, NBER-The University of Chicago Press, pp. 65-120.
- COSTA LEITE, Joachim, (1993), "Portugal and Emigration, 1855-1914", Ph. D. *Dissertation*, Columbia University.
- DEAN, Warren, (1989), "Economy" en L. BETHELL, (ed.), *Brazil. Empire and republic, 1822-1930*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 217-256.
- DEVOTO, Fernando, (1991), "Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea, 1876-1925", en F. DEVOTO (ed.), *Estudios sobre la emigración italiana a la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX*, Napoli, Edizione Scientifiche Italiane.
- DEVOTO, Fernando, (2003), "Ideas políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva de largo plazo (1852-1950)", en N. SÁNCHEZ-ALBORNOZ y M. LLORDÉN (comps.), *Migraciones iberoamericanas. Reflexiones sobre economía política y sociedad*, Colombes, Fundación Archivo de Indianos, pp. 173-220.
- FLORA, Peter, (1973), "Historical Processes of Social Mobilization: Urbanization and Literacy", en S. N. EISENSTADT y S. ROKKAN (eds.), *Building States and Nations: Analyses by Region*, London, Sage, pp. 213-256.
- FOREMAN-PECK, James, (1992), "A Political Economy Model of International Migration, 1815-1914", *The Manchester School*, 60, 4, pp. 359-376.
- FRANZINA, Emilio, (1979), *Merica! Merica! Emigrazione e colonizzazione nelle lettere dei contadini veneti in America Latina, 1876-1902*, Milano, Feltrinelli.
- GOLDIN, Claudia, (1994), "The political economy of immigration restriction in the United States, 1890 to 1921" en C. GOLDIN y G. LIBECAP (eds.), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*. Chicago, University of Chicago Press.
- GOULD, John D., (1980), "European Inter-Continental Emigration. The Road Home: Return Migration from the U.S.A.", *Journal of European Economic History*, IX, 1, pp. 41-113.
- HATTON, Timothy, J. y WILLIAMSON, Jeffrey G., (2001), "Demographic and Economic Pressure on Emigration out of Africa", IZA, Discussion Paper nº 250.
- HOLLOWAY, Thomas H., (1980), *Immigrants on the Land. Coffee and Society in São Paulo, 1886-1934*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- KLEIN, Herbert S., (1983), "The Integration of Italian Immigrants in to the United States and Argentina: A Comparative Analysis", *American Historical Review*, 88, 2, pp. 306-329.
- KLEIN, Herbert S., (1996), *La inmigración española en Brasil*, Gijón, Fundación Archivo de Indianos.
- LEFF, Nathaniel H., (1982), *Underdevelopment and Development in Brazil. Economic Structure and Change, 1822-1947*, Vol. I, London, Allen & Unwin.

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

RESUMEN

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

Argentina y Brasil, dos países de inmigración masiva, constituyen el punto de partida para la comparación desarrollada en este artículo. El análisis incluye también otros contextos migratorios como Australia, Canadá o los Estados Unidos. Se buscan confrontar las políticas inmigratorias, a partir de los conocimientos existentes, al tiempo que se intentan presentar nuevas perspectivas interpretativas, para comprender las migraciones actuales. En líneas generales, el estudio tiende a relativizar el peso de las políticas migratorias en la orientación de los flujos examinados, y por el contrario, privilegia el papel cumplido por los condicionantes económicos (operantes a nivel de las sociedades de origen y de destino), en la determinación de los mismos.

SUMMARY

Some reflections on immigration policies in Latin America during the age of mass migration

Argentina and Brazil as mass immigration countries provide the starting point for a comparative analysis including also Australia, Canada and the United States. Migration policies in Latin American countries are compared, on the basis of available knowledge, and offering new interpretive lines in search for an understanding of present migrations. Migration policies seem to have been relatively less influential in directing migration flow than economic conditions (both in the countries of origin and destination).