

tancia de los efectivos ya había aparecido en la época de la Revolución francesa al adoptarse la conscripción; ésta había adquirido su valor completo después de 1871, cuando en el continente europeo el reclutamiento de todos los ejércitos se había basado en el servicio militar obligatorio; se había consolidado aún más en el curso de la primera Guerra Mundial, a pesar de los considerables progresos del armamento. Sólo durante los últimos 40 años el número de los efectivos perdió algo de su importancia: desde 1930, el informe de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Desarme señalaba que, "en la guerra moderna", el poderío de ataque pertenecía al país que poseía el mayor potencial industrial y no al que tenía el mayor número de reservistas.² El desarrollo de las armas aéreas durante la segunda Guerra Mundial y, sobre todo, la aparición del armamento atómico confirmaron en gran medida la verdad de esta afirmación.

Incluso en la época en que era normal admitir que la fuerza militar de un Estado dependía de su número de habitantes, esta situación se veía desmentida a menudo por los hechos.

Italia estaba en pleno crecimiento demográfico, pero su ejército era bastante inferior en número al de los otros grandes Estados europeos: a principios de 1914, los efectivos de tiempos de paz no rebasaban los 275 000 hombres. Italia no había tratado de aprovechar más sus recursos en hombres para incrementar su potencial militar. ¿Se debió solamente a que los poderes públicos no pensaban que fuera necesario mantener un ejército más fuerte? Fue sobre todo porque la mayoría parlamentaria estimaba inoportuno o aun imposible imponer al país las cargas financieras que habría requerido el aumento de los efectivos y porque estaba resuelta a reducir todos los gastos "improductivos". Durante 20 años, de 1887 a 1907, privó la voluntad de ahorrar en los créditos militares. Las condiciones económicas, al menos hasta los primeros años del siglo xx, bastaron para explicar esta política: en este país cuyas actividades agrícolas eran preponderantes y cuyo campesinado, en los dos tercios del territorio, era pobre en extremo, ¿dónde encontrar la materia sujeta a imposición?

Rusia, cuya población duplicaba la del Imperio alemán, tenía en 1914 un ejército activo que, aun si se hubiera realizado por completo la reforma militar decidida el año anterior, cuando mucho habría rebasado 50% de los efectivos del ejército activo alemán. Y el número de las reservas instruidas era apenas superior al de este ejército. Evidentemente, en ello

² Sin embargo, se insiste en los puntos de vista tradicionales. Ciano, por ejemplo en enero de 1939, declaraba: "La significación política de Francia como gran potencia obligatoriamente debe decrecer, pues el déficit anual de sus nacimientos equivale a una batalla perdida". *Les archives secrètes de la Wilhelmstrasse*, tomo v, p. 412 (París, 1934).

II. LAS CONDICIONES DEMOGRÁFICAS

EN EL curso del último siglo la evolución demográfica estuvo marcada por la rapidez del crecimiento de la población del mundo y por la amplitud de las migraciones internacionales. Los movimientos demográficos han modificado en gran medida el poderío relativo de los Estados, tanto desde el punto de vista económico como en el dominio político, y éste es un aspecto importante para el estudio de las relaciones internacionales. En este sentido, los desplazamientos de poblaciones no han tenido un papel menor, sino que además han sido tanto la causa como la ocasión de litigios o de conflictos entre los Estados.

1. EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

A pesar de todas las incertidumbres que traen consigo las estimaciones anteriores al inicio de los censos, por lo general se admite que el mundo tenía alrededor de 900 millones de habitantes en 1800 y se ha establecido que en 1954 había alrededor de 2 460. Entre 1850 y 1900 se alcanzó la tasa máxima de crecimiento. La población de Europa pasó de 187 millones en 1800 a 266 millones en 1850, a 401 en 1900, a 530 en 1938; entre 1870 y 1914 el crecimiento fue el más rápido: casi 300 millones en 1870, 400 en 1900 y 452 en 1914; por tanto, un aumento de aproximadamente 50%. Pero la parte de cada uno de los grandes Estados europeos en este crecimiento fue muy desigual. La población de la Rusia europea aumentó durante este periodo, alrededor de 60 millones; en Alemania el incremento fue de 27 millones; en Gran Bretaña (Irlanda incluida), de 14 millones; en Italia, de ocho millones; en Francia, apenas de tres millones y medio.¹

Entre estas situaciones demográficas diversas y el poderío respectivo de los Estados, ¿qué relaciones permite establecer el estudio histórico, tráfese de la fuerza militar, de la prosperidad económica o de las tendencias de la psicología colectiva?

a) El número de habitantes podría ser un elemento esencial del poderío militar, en los tiempos en que la eficacia de los ejércitos estaba ligada al número de los soldados, más que a la capacidad de fuego. Esta impor-

¹ Sobre estos aspectos generales, la mejor síntesis la ofrece Marcel Reinhard (véase la bibliografía).

Las creaciones financieras tienen su papel como en Italia, pero eran de menor importancia que las condiciones económicas y sociales en este país, donde el desarrollo industrial estaba retrasado, el incremento de los efectivos se hallaba limitado por la insuficiente fabricación de armamento; también lo estaba por las dificultades para formar cuadros, pues la burguesía media y pequeña, fuente de reclutamiento de los mandos subalternos de las formaciones de reserva, no era numerosa y casi no tenía espíritu militar.

Con 51 millones de habitantes, es decir, con una población 20% mayor que la de Francia, Austria-Hungría tenía a principios de 1914 un ejército activo cuyos efectivos no llegaban más que a unos 350 000 hombres, es decir, a 45% de los del ejército francés. Sin embargo, debía tener en cuenta al menos a dos enemigos posibles, Rusia y Serbia, incluso aunque pudiera confiar en la alianza italiana. Pero las poblaciones heterogéneas no sentían ningún patriotismo austro-húngaro ni tenían siquiera un sentimiento de interés colectivo; los parlamentos, en Viena como en Budapest, titubeaban en pedirles sacrificios.

Por tanto, entre las principales potencias continentales (Gran Bretaña, confiada en su insularidad, rechazaba la carga del servicio militar obligatorio), Alemania y Francia eran en esa época las únicas donde la relación entre el número de habitantes y el número de efectivos alcanzaba todo su valor: para mantener los efectivos de su ejército activo en un nivel comparable con el de las fuerzas armadas alemanas, Francia estaba obligada a imponer a su población cargas militares particularmente pesadas, es decir, a incorporar una parte cada vez mayor del contingente ejerciendo una selección física cada vez menos rigurosa.

La comparación entre China y Japón era más contundente todavía. En 1894, durante la primera guerra chino-japonesa, la población del Imperio chino era al menos ocho veces mayor que la de Japón; ahora bien, Japón podía poner en línea fuerzas militares superiores no sólo en armamento, en organización y en formación de cuadros, sino también en efectivos. ¿Por qué el gobierno chino no podía disponer de fuerzas más considerables aun poseyendo un "material humano" que le habría permitido inundar al ejército japonés? Las causas eran financieras: el sistema fiscal no tenía un rendimiento suficiente destinado a dar al gobierno imperial los medios para mantener grandes efectivos. Eran económicas: los armamentos necesarios para una fuerza armada moderna no podían fabricarse en su país por falta de industria, ni comprarse en el extranjero, pues el gobierno del Imperio no poseía los medios para enfrentar los pagos exteriores y no quería contratar préstamos foráneos. Eran políticas: la dinastía manchú no deseaba poner armas modernas en las manos de la población china. Pero sobre todo eran psicológicas: en Japón,

debido a la profusión de armas siempre se había considerado signo de superioridad social, el espíritu de sacrificio por el interés colectivo era un rasgo esencial de la religión y de la moral cívica. En China, la masa de la población ignoraba el sentimiento nacional y despreciaba el oficio de las armas.

Por tanto, en los grandes Estados del mundo, en esta época, la fuerza demográfica no fue un factor del poderío militar más que cuando se encontraban reunidas las condiciones sociales, económicas y financieras necesarias para asegurar el mantenimiento, el armamento y la formación de cuadros, y las condiciones psicológicas que despertaron el espíritu de sacrificio o, por lo menos, la resignación de la población sometida a las obligaciones y a las duras demandas del servicio militar.

b) El efecto de la expansión demográfica en el desarrollo del poderío económico de los Estados fue resaltado a menudo por los economistas y los sociólogos de fines del siglo XIX y de la primera mitad del XX, de Werner Sombart a Dupréel.

El ejemplo de Bélgica, de Gran Bretaña y luego de Alemania entre 1890 y 1914 ha mostrado que el aumento de la población había sido un estímulo para la producción y que la industria no habría progresado si la población rural excedente no le hubiera ofrecido una reserva abundante de mano de obra. El ritmo del desarrollo industrial en los Estados Unidos habría sido mucho más lento, entre 1895 y 1914, sin la afluencia de los inmigrantes que formaban 60% de la mano de obra en Nueva Inglaterra, en Pensilvania y en la región de Chicago: en 1911, el informe de una Comisión de Investigación del Senado estadounidense subrayaba la importancia de este hecho. Entre 1894 y 1914 el despegue de las industrias japonesas no habría sido posible sin la expansión demográfica, la cual, después de un largo estancamiento, había empezado a manifestarse 20 años antes: la abundancia de la mano de obra permitió a los industriales ofrecer salarios bajos y abatir los precios de fábrica; gracias a sus precios bajos, la producción japonesa, inferior en calidad, pudo competir en los mercados asiáticos con la producción europea.

En estas ocasiones, la propia clase obrera, después de haber sufrido una era difícil, acabó por conseguir mejores condiciones, pues la industrialización aumentó el nivel general de vida. Sin embargo, la expansión demográfica no fue —no es necesario recordarlo— más que uno de los factores del crecimiento industrial: la oferta de mano de obra habría sido vana sin la aportación de las técnicas y sin el concurso de los capitales.

En el sector agrícola, la expansión demográfica incitó a la población a aumentar la producción nacional, es decir, a esforzarse por incrementar el rendimiento o por cultivar tierras hasta entonces abandonadas. En

las regiones del mundo donde la presión demográfica es mayor — Japón, China central, deltas indochinos, planicie del Ganges —, cada parcela de suelo cultivable se somete a explotación. En 1925, los poderes públicos japoneses establecen, para resarcir las consecuencias del crecimiento demográfico, un plan de extensión de la superficie cultivable sobre las primeras pendientes de las zonas montañosas. Por el otro lado, los geógrafos han mostrado que en las regiones donde el número de habitantes era insuficiente — en la mayor parte del África tropical y en ciertas regiones de Brasil, por ejemplo —, la escasez de mano de obra frenó el desarrollo de la producción agrícola.

No obstante, esta relación directa entre la situación demográfica y el crecimiento de la agricultura no ocurre rigurosamente sino en los países cuya población, por falta de medios de intercambio, se ve limitada a vivir de sus propios recursos. La relación desaparece cuando la vida económica del Estado está lo bastante evolucionada para satisfacer el déficit de la producción agrícola con importaciones, cuyo financiamiento se garantiza mediante exportaciones de productos manufacturados.

Por lo demás, en muchos casos el crecimiento rápido de la población acarrea una fragmentación excesiva del laboreo, lo que obstaculiza el desarrollo racional de la producción. Los agricultores se empeñan en sembrar los productos que aseguran la subsistencia de su familia, incluso cuando el suelo no se presta a estos cultivos. Los poseedores de estas minúsculas parcelas son tan pobres que no pueden adquirir el material o los fertilizantes que les permitirían mejorar sus rendimientos. En resumen, la expansión demográfica provocó que se mantuvieran fuerzas económicas caducas a expensas de una economía de intercambios, la única capaz de mejorar las condiciones de la producción y de aumentar su volumen global. El aumento demográfico no entraña un crecimiento correlativo de los productos del suelo:³ tal aumento engendró la miseria en China durante todo el siglo XIX y principios del XX; en Irlanda durante la primera mitad del siglo XIX; en Rusia, agravó las dificultades sociales.

El estudio de estas relaciones entre el crecimiento de la población y el desarrollo económico conduce necesariamente al de la "presión demográfica" y al de la "sobrepoblación". Pero el simple examen de las cifras de superficie y de población no basta, es verdad, para establecer la realidad de ambas nociones. Es preciso examinarlas más de cerca, a la luz de las observaciones hechas por los demógrafos, los economistas y los geógrafos.

³ Cf. Otto Effertz, "Théorie ponomo-physiocratique de la population", en *R. économie politique*, 1914.

Cual es, en cada Estado, "el punto óptimo de la población", es decir, el momento al que puede elevarse esta población sin que sobrevenga una disminución del nivel de vida? Este número depende de los recursos del suelo y del subsuelo, del estado de las técnicas y de la disponibilidad del capital que permita ponerlas en práctica, de la organización interna de la economía y, en fin, del desarrollo de los intercambios exteriores que completen, mediante importaciones, los recursos nacionales.⁴ Por tanto, el punto óptimo está ligado a una situación que de hecho puede variar con el tiempo: ciertos recursos del subsuelo pueden adquirir una importancia nueva como consecuencia de los descubrimientos técnicos y ciertas importaciones pueden volverse imposibles cuando la balanza de pagos es deficitaria. Pero ¿no depende también de los "objetivos de los países", es decir, de la importancia que una población concede al bienestar, o, más exactamente, del lugar que otorga al bienestar en relación con otras preocupaciones, por ejemplo: el deseo de tener una descendencia numerosa? Así, toda tentativa para calcular el punto óptimo de población es precaria.

A partir de este punto de referencia inestable se establece la noción de sobrepoblación: "decir que un país está económicamente sobrepoblado significa que la población es superior a su óptimo económico".

¿Cuál es el alcance de esta observación? Aun cuando retiene la atención de los especialistas, la sobrepoblación "moderada" casi nunca tiene consecuencias en las relaciones internacionales: por ejemplo, en Francia ciertas regiones rurales experimentaron una sobrepoblación a mediados del siglo XIX; pero el progreso del ferrocarril, que facilitó los desplazamientos entre las regiones, aligeró esta presión demográfica. La sobrepoblación se vuelve manifiesta cuando la población crece con demasiada rapidez en relación con los recursos alimenticios de un país que, al no poder practicar una economía de intercambios, es incapaz de remediar este déficit; lo mismo ocurre cuando el crecimiento de la población agrava el desempleo y se abate el nivel de vida de una parte de los habitantes. De todos modos, la noción de sobrepoblación no está asociada por fuerza a este deterioro. Es posible que un grupo humano, aun cuando sus condiciones materiales de existencia sean casi estables, se vuelva consciente de la insuficiencia de sus recursos en comparación con la de los grupos vecinos y aspire con mayor energía que antes a mejorarlos. Tal es el caso que se da cuando el contacto con extranjeros más evolucionados implica un cambio en los hábitos alimenticios: el grupo social

⁴ L. Buquet, *L'optimum de population*, Paris, 1956, y los debates de la Conferencia Internacional de la Población (Ginebra), en 1927.

⁵ A. Sauvy, *Théorie générale de la population*, Paris, 1952, capítulo 5, "L'optimum économique".

en el que ocurre esta transformación no se resigna fácilmente a volver a sus hábitos anteriores, y los recursos alimenticios con los que hasta entonces se había conformado ya no le parecen suficientes. Este sentimiento colectivo puede bastar para despertar reacciones análogas a las que provoca la baja efectiva del nivel de vida.

Aunque no pueda dar lugar a una definición científica, la noción de sobrepoblación conserva toda su importancia cuando se trata de establecer una *comparación* entre dos Estados. Este sobrepoblamiento "relativo" puede convertirse en un elemento de perturbación en las relaciones internacionales cuando los pueblos interesados cobran conciencia de ello y cuando asocian a esta observación la de una desigualdad en las condiciones de vida. La desigualdad era evidente desde 1919 no sólo en el Extremo Oriente o en la India sino también en Insulindia; sin embargo, en esa época sólo se resintió Japón y contribuyó a alimentar sus sentimientos imperialistas. Desde 1945 se convirtió, fuera de Europa,⁶ en un fermento cada vez más activo en el comportamiento de ciertos pueblos y en sus preocupaciones políticas.⁷ Se debe sólo a que el desajuste entre el crecimiento de la población y los recursos disponibles se agravó en ciertas regiones del mundo.⁸ Se debe también y sobre todo a que la diferencia entre el auge económico de los Estados "pudientes" y el de los Estados "proletarios" se manifestó con más insistencia y a que se sintió cada vez más como una injusticia. Esta toma de conciencia está en relación directa con el desarrollo de los medios de información: prensa, radio, televisión, que han dado a los pueblos más golpeados por la miseria o la indigencia⁹ la ocasión de conocer las condiciones de vida de los otros pueblos y de hacer comparaciones. Que haya sido espontánea o que haya sufrido la influencia de una propaganda interesada, la noción de sobrepoblación se ha vuelto un hecho importante en la vida actual del mundo.

c) Por último, a veces incluso las tendencias de la psicología colectiva pueden modificar la expansión demográfica. En las observaciones que han hecho a este respecto los sociólogos han insistido en tres señalamientos:

El aumento de la población es un signo de vitalidad que puede dar confianza en el destino nacional y justificar un sentimiento de optimismo.⁸ A fines del siglo XIX, el Imperio alemán es un ejemplo de esta evolución de la psicología colectiva: confianza y optimismo se acompañan

⁶ Si "la sobrepoblación relativa" de Alemania occidental o de Italia no tuvo las mismas consecuencias, es tal vez porque los niveles de vida mejoraron en estos países.

⁷ Es evidente que el "subdesarrollo" y la sobrepoblación no están siempre asociados: tal es el caso del África negra.

⁸ Pero ¿no es verdadero lo recíproco? ¿No puede acaso favorecer el incremento de la natalidad la confianza derivada de una esperanza de expansión económica?

también de un sentimiento de superioridad con respecto a pueblos que no muestran una expansión demográfica semejante. Alrededor de 1890, una parte de la prensa alemana insistió en la ventaja que este crecimiento de la población daba a Alemania sobre Francia. Según estos periódicos, Alemania tendría 100 millones de habitantes en 1920, mientras que Francia apenas sumaría 30.

La edad media de la población es todavía más importante. En un país donde la proporción de los jóvenes es grande los adolescentes no ignoran que por su propio número no les será fácil encontrar un empleo; están conscientes de la necesidad del esfuerzo: se alienta el espíritu de iniciativa, el espíritu de empresa y el sentido del sacrificio del individuo por el interés del grupo.⁹ Por el contrario, el envejecimiento de la población pone las "palancas de mando" en manos de personas de edad; la mentalidad se vuelve más indecisa, más rutinaria.

Por último, las dificultades que encuentran los jóvenes cuando llegan a la vida activa pueden llevarlos a escuchar a los apóstoles de una política de intimidación. En una población rural donde los "candidatos a la tierra" saben bien que pocos de ellos quedarán satisfechos, la rapidez del crecimiento demográfico incita a esta juventud a desear una extensión del territorio nacional. Así en Japón, entre 1919 y 1939, los cuadros del ejército (los oficiales subalternos eran, en sus tres cuartas partes, de origen campesino), como tenían una experiencia directa de la sobrepoblación rural, fueron también los más ardientes partidarios de una acción armada a expensas de China; en 1934 formaron el principal punto de apoyo del movimiento fascista del general Araki. En una población industrial, el desempleo, cuando toca a los jóvenes en el momento mismo en que deberían comenzar a ejercer un oficio, provoca entre ellos más aún que entre los adultos una desesperanza que los impulsa a la violencia: estos jóvenes están dispuestos —como lo mostró el ejemplo de Alemania durante la crisis económica de 1931-1933— a escuchar al hombre o al partido que prometan asegurarles, mediante la conquista del espacio vital, nuevos medios de existencia.

¿Cuál es el valor de estos señalamientos? Se ven contradichos por otras observaciones, hechas en otros países.

Aun cuando la expansión demográfica fue en la Alemania de Guillermo II un factor de confianza en el porvenir, no tuvo en el mismo período las mismas consecuencias en Rusia ¿Y qué decir de China o de la India? En estas regiones, donde privaban el problema de la tierra y la cuestión de la subsistencia, el rápido crecimiento de la población no podía

⁹ En la tesis desarrollada por A. Dumont, *Depopulation et civiltation* (1890). Los demógrafos de la primera mitad del siglo XX se consagraron a difundir estas nociones de "país joven" o de "país en curso de envejecimiento".



832561

inspirar el optimismo. También hubo un sobrepoblamiento rural en otros países donde, a diferencia de Japón, no se dieron los mismos resultados políticos. Por último, la gran crisis de desempleo que atacó por largo tiempo y con gran peso a los medios obreros ingleses entre 1922 y 1938 en nada modificó su comportamiento pacífico, no más de lo que los inclinó al programa fascista de sir Edward Mosley.

Sólo cuando el temperamento de un pueblo se ha prestado a ello, la presión demográfica ha ofrecido una ocasión a los partidarios de la violencia. Todavía hacía falta que la acción armada brindara oportunidades favorables: una situación demográfica, aunque sea "explosiva", no conduce a la guerra sino cuando lo permite la relación de las fuerzas.¹⁰

Los gobiernos han debido ejercer acciones frente a esta expansión demográfica, acciones que el estudio de las relaciones internacionales no debe ignorar.

La acción legislativa o administrativa en favor del crecimiento de la población se ha manifestado ya sea en el adelanto de los servicios de higiene y de asistencia médica que han disminuido los índices de mortalidad, ya sea mediante los estímulos dados al aumento de la natalidad y con las medidas tomadas para enviar socorros a las regiones cuyos recursos alimenticios hubieran sido atacados por calamidades climáticas.

La primera forma de estas acciones tuvo resultados particularmente importantes en los territorios colonizados por los europeos, porque atenuó las grandes epidemias y las hambrunas que frenaban el crecimiento natural de la población. Más o menos desde 1880 la curva demográfica de la población indígena en Argelia fue un ejemplo característico de esta transformación.¹¹ Hemos observado una evolución análoga en la demografía de las poblaciones negras de África del Sur, así como en la delta tonquinés. De este modo, las iniciativas de los europeos incrementaron la "presión demográfica" que se convirtió en una de las causas de malestar social y político y, a largo plazo, de los movimientos de resistencia a la dominación de los blancos. Por tanto, aquí se manifiesta el lazo entre la evolución demográfica y las relaciones internacionales, pero al parecer no fue previsto en lo absoluto por los Estados interesados: sus acciones estuvieron inspiradas por una preocupación humanitaria, sin que se hayan considerado las consecuencias lejanas.

La otra forma de intervención gubernamental fue la política "natalista" adoptada, entre 1919 y 1939, por tres grandes Estados.

¹⁰ Sobre este punto véanse los señalamientos de Bouthoul, p. 206 (cf. la bibliografía).

¹¹ Las observaciones hechas a este respecto por Louis Chevalier en "Le problème démographique nord-africain", *Cahiers de l'INED*, núm. 6, han sido confirmadas por el reciente estudio de Nouschi: *Enquête sur le niveau de vie des populations constantinoises de la conquête jusqu'en 1939*, París, 1961, 767 páginas.

Japón fue el primero en emprender este camino. Sin embargo, al principio el gobierno se limitó a organizar una propaganda que presentaba como un deber nacional y como un signo de prosperidad el aumento de la natalidad y a hacer votar la ley de 1929, que prohibía toda iniciativa tendiente al control de los nacimientos. Sólo hasta enero de 1941 se establecieron, 10 meses antes de participar en la segunda Guerra Mundial, un sistema de préstamos para el matrimonio y de asignaciones a las familias numerosas. Japón, declaró su gobierno, deberá alcanzar los 100 millones de habitantes en 1960.¹² El gobierno alemán, desde el advenimiento de Hitler al poder, había adoptado esta línea de conducta: la ley del 1.º de junio de 1933, que instituyó el préstamo para el matrimonio y que concedía su condonación si la familia tenía cuatro hijos; la ley de marzo de 1936, que concedía subsidios a las familias numerosas. Desde 1928, el gobierno de la Italia fascista había manifestado su propósito natalista a través de medidas de exención fiscal; pero esperó hasta 1937 para promulgar las medidas legislativas apropiadas.

Ahora bien, en estos tres casos, la política demográfica tuvo una base jurídica: tendía a afirmar el "número como fuerza".

En los primeros años del siglo xx, el gobierno alemán invocó el argumento demográfico cuando reivindicó su derecho a una "buena situación", la cual era una lícita pretensión del imperio de Guillermo II. El canciller Bethmann-Hollweg presentó este argumento en enero de 1914 en sus negociaciones con el embajador de Francia en torno a las cuestiones atlánticas o africanas: no era posible —decía— negar a Alemania "la parte legítima de todo ser que crece". Pero fue la Alemania hitleriana la que dio a este tema su expresión más categórica. En *Mein Kampf*, Hitler declara que "la política exterior del Estado racista debe asegurar los medios de existencia, en este planeta, de la raza que agrupa al Estado, estableciendo una relación sana, viable y conforme a las leyes naturales entre el número y el crecimiento de la población, por una parte, y a la extensión y al valor del territorio, por la otra". Ahora bien, ¿en qué caso es sana esta relación? Cuando "la alimentación de un pueblo está asegurada por los recursos de su territorio". El movimiento nacionalsocialista "debe, por tanto, esforzarse por hacer desaparecer el desacuerdo entre el número de nuestra población y la superficie de nuestro territorio"; debe "asegurar al pueblo alemán el territorio que le corresponde en este mundo". Y Schacht afirmó, en diciembre de 1936: "La paz en Europa, y en consecuencia en el resto del mundo, depende de la cuestión de saber si, sí o no, las masas compactas de Europa central tendrán alguna posibilidad de vida".¹³ Cinco años más tarde, Goebbels, al enumerar los vic-

¹² El Japón propiamente dicho tenía, a fines de 1938, 72 222 000 habitantes.

¹³ Discurso del 8 de diciembre de 1936 en Francfort del Mein.

jos problemas "que la guerra va a resolver",¹⁴ evocó la situación demográfica de Alemania "que, con su creciente natalidad, se encontraba comprimida en un espacio demasiado pequeño". Pero en ningún momento los dirigentes de la política alemana se tomaron la molestia de dar una fuerza más precisa a sus afirmaciones, cuyo principio mismo parecía muy discutible a los observadores extranjeros.¹⁵

El crecimiento demográfico había sido uno de los argumentos presentados por el expansionismo italiano desde sus primeras manifestaciones. En un discurso de junio de 1889, Crispi declaró que Italia debería adquirir un territorio de colonización al cual encaminar su "excedente de población". Enrico Corradini, el primer ideólogo de este imperialismo, en su informe ante el Congreso Nacionalista de Florencia en 1911 insistió en esta misma idea: el excedente de población del que disponía Italia no debería ir a perderse en países donde el emigrado corriera el riesgo de "desnacionalizarse"; por tanto, debería dirigirse hacia territorios coloniales italianos, que el Estado tenía el deber de adquirir.¹⁶ El fascismo no hace más que retomar estos argumentos. Esbozado por Mussolini desde el 11 de diciembre de 1923, en un discurso ante el Senado, el tema que asocia expansión demográfica y expansión territorial fue retomado en 1926 por toda la prensa italiana: como Italia es, "de todas las grandes naciones, aquella que tiene las mayores disponibilidades en hombres", tiene fundamentos para reclamar colonias de poblamiento.¹⁷ El *duce*, en su "discurso de la Ascensión" del 26 de mayo de 1927, declaró que Francia, después de haber ejercido una preponderancia en la época en que poseía una superioridad demográfica, perdió este sitio eminente cuando fue alcanzada por la *desnatalidad*. Para "ser tomada en consideración" —proclamó—, Italia debe presentarse en el umbral de la mitad del siglo con una población que no sea inferior a 60 millones de habitantes.

Pero fue en Japón, entre 1919 y 1939, donde la relación entre el avance demográfico y el imperialismo se expresó con más fuerza. Los apóstoles de la "expansión armada" y, sobre todo, los medios militares se valieron de la sobrepoblación rural como justificación para su programa de expansión territorial.¹⁸

¹⁴ Artículo publicado en la revista *Das Reich*, 9 de noviembre de 1941.

¹⁵ En un informe del 7 de junio de 1933 el embajador de Francia señalaba que en Alemania el índice de natalidad (15,1 por 1 000) era "uno de los más bajos de Europa", y agregaba: "El argumento de la población, del que gustosamente Alemania se vale para legitimar sus deseos de expansión, pierde hoy la mayor parte de su valor". Este índice, es verdad, llegó a 19 en 1936, pero había sido de 27,5 en 1913.

¹⁶ Así, esta tesis considera insignificantes las perspectivas que podía ofrecer, en la acción de la política italiana, la presencia de grandes grupos de emigrados italianos en América (*vid infra*, p. 52).

¹⁷ *Le Popolo d'Italia*, 10 de abril de 1926, presentó un buen resumen de esta argumentación.

¹⁸ A decir verdad, otros Estados de Europa podían hacer valer con la misma razón rei-

Queda por saber aún que valor real atribuían estos gobiernos al argumento demográfico. ¿Consideraban necesaria la conquista del espacio vital o se basan en este argumento el medio simple de "satisfacer" un problema político, cuyo verdadero móvil era la voluntad de poder? La segunda interpretación parece verosímil. Por lo menos recuerda las palabras de Hitler en enero de 1941:

...son las leyes de la naturaleza, el suelo pertenece a quien lo conquista. El hecho de tener hijos que quieren vivir, el hecho de que nuestro pueblo sobrepuje a las otras naciones, eso justifica todas nuestras pretensiones sobre los territorios del Este. El desbordamiento de nuestra natalidad será nuestra oportunidad. La sobrepoblación impide que un pueblo se desarrolle. No corre el riesgo de permanecer paralizados en nuestro nivel actual: la necesidad nos obligará a estar siempre a la cabeza del progreso.¹⁹

Para establecer una certeza, sería necesario apoyarse en otros textos, en otros documentos: se trata de un dominio que todavía no ha sido objeto de la investigación histórica. Al manejar una política "natalista" que tiene en cuenta los recursos económicos, es decir, sin detenerse a considerar la perspectiva de una baja en el nivel de vida, ¿tenían estos gobiernos la intención deliberada de agravar la presión demográfica a fin de dar a sus reivindicaciones territoriales un punto de apoyo más sólido? Es muy posible, pero también nos faltan las pruebas de ello. Si, en cambio, no es suficiente tener en cuenta las contradicciones internas de un comportamiento para fundamentar un juicio válido. Quizá la investigación histórica futura encontrará, en los documentos o en los testimonios, los elementos de una respuesta a estas interrogantes, que son de un interés primario para el estudio de las relaciones internacionales.

2. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

El período que se extiende de 1880 a 1914 es el de los grandes movimientos migratorios europeos. Entre 1871 y 1914, 34 millones de hombres salieron de Europa, de los cuales alrededor de 16 lo hicieron durante los 13 primeros años del siglo xx. Si descontamos las repatriaciones cuya cifra exacta se desconoce, por falta de informaciones estadísticas anteriores a 1886), la emigración internacional neta proveniente de repatriaciones análogas. Por ejemplo, la población polaca tenía un nivel de vida notablemente más bajo que la alemana. Pero Polonia no poseía los medios suficientes para sustentar con las armas sus reivindicaciones.

¹⁹ Adolf Hitler, *Libros propíos sur la guerre et la paix*, recogidas por encargo de Martin Heidegger (versión francesa, París, 1952, 370 pp.), p. 254.

Europa fue, verosímilmente, del orden de 20 millones de individuos que, en su gran mayoría, eran hombres en la flor de la edad. Fuera de Europa, las corrientes migratorias internacionales no tenían nada de comparable con los desplazamientos masivos de las poblaciones europeas. En Japón, donde la presión demográfica era aún poco importante, la media anual de la emigración no pasó de 12 000 hombres entre 1910 y 1913. El movimiento de emigración india que llevó hacia el Natal a 160 000 hombres en más de 20 años, cesó en 1897. La corriente de emigración china, que por el puerto de Amoy iba hacia las Indias Holandesas, hacia la península indochina y hacia Singapur, no parece haber rebasado 45 000 hombres por año, entre 1900 y 1910.

Después de la primera Guerra Mundial, que paralizó temporalmente las salidas, los movimientos migratorios europeos ya no tuvieron la misma amplitud. La "recuperación" que se manifestó en 1920 (820 000 salidas) no es sino una llamarada de petate; a partir de 1921, las estadísticas registran una baja casi continua, porque los Estados Unidos, que habían recibido antes de 1914 a 65% de los emigrantes, cerraron sus puertas. En cambio, las migraciones asiáticas cobraron un poco más de importancia, pero quedaron muy lejos de ofrecer el espectáculo de estos éxodos masivos que había experimentado el continente europeo entre 1905 y 1914; la emigración china, que es por mucho la más importante, apenas rebasa 70 000 u 80 000 habitantes. Sólo entre 1926 y 1927, en el momento en que la China central se convirtió en el teatro de operaciones de la guerra civil, el número de emigrantes alcanzó excepcionalmente 220 000. Pero es de destacar también la existencia de una corriente migratoria que, entre 1920 y 1930, llevó a los Estados Unidos año con año unos 100 000 canadienses, casi siempre canadienses franceses.

¿Cuál fue la influencia de estos movimientos migratorios en las relaciones internacionales?

Las migraciones y el poderío relativo de los Estados

El alcance que debemos estudiar de esta influencia se ubica en el periodo comprendido entre 1880 y 1914, cuando la política de los Estados concedió mayor libertad a las migraciones²⁰ y permitió que estos movimientos alcanzaran toda su amplitud.

Las características de la emigración no han sido las mismas en todas

²⁰ El término *migración* se emplea aquí en su acepción más común: un desplazamiento internacional de individuos que deciden libremente cambiar de lugar de residencia. Por tanto, no hablamos de transferencias de población realizadas en virtud de un tratado ni de migraciones "forzadas".

los Estados Unidos (excepto Irlanda) el movimiento adquirió desde 1910 un carácter muy particular: ²¹ no eran campesinos pobres los que iban a la masa de "los que se van", sino artesanos o técnicos que buscaban su salida en el extranjero, sobre todo en la industria estadounidense, con mejores remunerados. Lo mismo ocurrió en Escandinavia. En conjunto, estos casos han sido relativamente poco numerosos. La emigración europea fue mayoritaria en Europa continental.

Los países de partida

Los países europeos que proveyeron a la emigración de los contingentes más numerosos debemos examinar cuáles fueron, según los gobiernos, las ventajas o los inconvenientes de estas partidas en masa, tanto para la emigración en su propio país como para la proyección de su influencia.

En el plano interior, las ventajas fueron sociales, económicas y políticas. Desde el punto de vista social, la emigración disminuyó la densidad demográfica excesiva en ciertas regiones agrícolas y, por tanto, aportó una alivio parcial a la miseria campesina y en ocasiones apaciguó las quejas dirigidas contra el régimen agrario. En las regiones industriales la emigración atenuó los males del desempleo. Aliviar las penurias era el propósito que el gobierno italiano, en los debates parlamentarios de los primeros años del siglo XX, afirmaba perseguir con su política de estímulo a la emigración.

Desde el punto de vista económico, las "remesas" de los emigrados²² contribuyeron a mejorar la vivienda familiar e incluso a veces las técnicas de cultivo en la medida en que estos envíos de fondos hicieron posible que muchas familias campesinas invirtieran en materiales agrícolas. También proporcionaron al Estado el medio para cubrir el déficit de su balance por los pagos y, en consecuencia, le facilitaron la importación de materias primas o de bienes de equipo. Este papel de las "remesas" parece haber sido particularmente notable antes de 1914 en el caso de Italia y en el de España.²³

Desde el punto de vista político, en general la emigración se ha considerado una garantía de paz interior; no sólo ha servido como un exuto para los descontentos sociales (los campesinos "sin tierra", que po-

²¹ Véase, sobre este punto, los señalamientos de la señora Beaujeu en *L'Europe du Nord et du Nord-Ouest*, t. I, París, 1958, p. 236.

²² Es decir, los envíos de fondos efectuados por los emigrados a los familiares que se quedaban en su país. Estos envíos, según J. Isaac (*Economics of migrations*, p. 233), alcanzaron en los Estados Unidos 600 millones de dólares en promedio por año entre 1924 y 1929.

²³ Según la investigación hecha en 1911 por Fairchild.

dían formar un día las tropas de un movimiento revolucionario, sino también ha dejado fuera a ciertos adversarios del régimen o del gobierno. En Austria-Hungría las "minorías nacionales" tuvieron en la emigración una parte mucho más importante que los alemanes o los magiares; en la Rusia zarista, donde la emigración estaba sujeta al otorgamiento de un pasaporte concedido en casos estrictamente determinados (viajes de estudios, estancias comerciales) y válido cuando mucho por cinco años, la administración concedió abundantemente y sin límite de duración pasaportes a los judíos, cuya partida deseaba el gobierno; al parecer, luego de la represión de los movimientos revolucionarios de 1905, la emigración se dio del mismo modo con respecto a buen número de socialistas o de liberales. Considerando en retrospectiva los movimientos migratorios europeos anteriores a 1914, el informe que entregó en 1922 la Oficina Internacional del Trabajo hacía ver que, en la Europa danubiana y oriental, las partidas en masa habían sido a menudo un "gran alivio" para los gobiernos.

En sus relaciones exteriores, los Estados ganaron otras ventajas con la emigración. Los emigrantes, que al menos durante algún tiempo conservaron sus costumbres en los países a los que habían ido a establecerse y que siguieron comprando de preferencia los productos de su país, proporcionaron un estímulo a las exportaciones. Al mismo tiempo fueron un instrumento de penetración comercial en la medida en que hicieron conocer sus productos nacionales a la población en la cual habían decidido vivir en lo sucesivo. En ocasiones, sobre todo si habían abandonado Europa por motivos políticos, fueron los agentes de una influencia cultural. Después del golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851, en Argentina, en Uruguay y en Chile fueron intelectuales franceses emigrados —Armédée Jacques, Alexis Peyret, Albert Larroque, Corcelle-Seneuil— los organizadores o promotores de la enseñanza secundaria y superior. Y las congregaciones religiosas que abandonaron Francia luego de la ley de 1901, ¿no contribuyeron a reforzar la influencia intelectual francesa en el Imperio otomano? Por último, a menudo los emigrantes del mismo origen formaron en el sitio de su nueva residencia grupos homogéneos que se esforzaron por salvaguardar su cohesión y su individualidad y por conservar un lazo sentimental con su patria. La presencia de estos grupos podía otorgar al Estado con el que permanecían ligados sentimentalmente un medio de influencia política o, por lo menos, una fuerza más grande de proyección.²⁴

Por último, los Estados europeos han visto en la emigración de sus

²⁴ La presencia de grandes grupos de población alemana en los Estados Unidos tal vez dio esperanzas a la política del gobierno alemán entre 1914 y 1916.

medios, un medio para fomentar la prosperidad de sus dominios ultramarinos. En ciertos casos —cuando se trataba de colonias cuyo clima era hostil a los europeos— estimularon esta emigración e incluso la apoyaron en forma directa. Tal fue la política practicada por Inglaterra en Nueva Zelanda y Australia, a partir de 1830, con la instigación de Edward Gibbon Wakefield²⁵ y de su *Colonization Society*; dicha política propuso sustituir la mera emigración con la "colonización sistemática" al hacer a los emigrantes pagándoles los gastos de viaje, pero ejercer una selección; ayudar a los elegidos a instalarse en tierras por las que debían pagar, porque una concesión gratuita implicaría el riesgo de estropear a los recién llegados a hacerse de lotes cuya dimensión habría excedido sus medios de explotación. En la práctica, los resultados fueron excelentes pues no se pudo establecer un "precio justo" para la venta de las tierras. Pero el principio de la emigración facilitada para el dominio colonial despertó la atención de la opinión pública y más adelante se efectuó algunas aplicaciones en la política imperial británica.²⁶

Ante estas ventajas, ¿cuáles fueron los inconvenientes de la emigración para los Estados que proporcionaron los contingentes más grandes? El "desvitalización", un envejecimiento demográfico, una disminución de los efectivos militares.

¿Desvitalización? La emigración acarrea, para el Estado de "los que se van", una pérdida de sustancia en la medida en que disminuye la mano de obra y, en consecuencia, la capacidad de producción. En su gran mayoría, quienes van a establecerse en el extranjero son hombres en el apogeo de la edad. En su juventud, sus familias —pero también el Estado— han dedicado gastos indispensables para su formación física o técnica. De repente, cuando deberían incorporarse a la actividad económica, llevan a otra parte su fuerza de trabajo. Pero este inconveniente, sufrido por los economistas, ¿se ha resentido de verdad? En la gran mayoría de los casos, "los que se van" eran trabajadores rurales "excedentarios", que se expatriaban precisamente porque no habían encontrado oportunidad de trabajo remunerador.

¿Envejecimiento? La emigración de estos hombres jóvenes disminuía la fuerza del crecimiento demográfico mucho más de lo que indicaba la cifra de "los que se van". La proporción de los jóvenes en la población total disminuía y la "pirámide de edades" cambiaba notoriamente.

²⁵ En 1849, Wakefield presentó la exposición más amplia de sus tesis en *A View of the Principles of Colonization*.

²⁶ En particular en 1922 (promulgación de la *Empire Settlement Act*). Véanse Hancock, *History of British Commonwealth Affairs*, Londres, 1942, 2 vols., 324 y 355 pp., t. II, p. 147, y Brown, *Overseas Settlement. Migration from the U.K. to the Dominions*, Londres, 1951, 356 pp. Véase también, las tentativas de evaluación de estos gastos arrojando resultados bastante inciertos. No obstante, véase sobre este punto J. Isaac, *op. cit.*, p. 228.

En el corto plazo, la consecuencia inevitable debería ser el aumento del índice de mortalidad. En la mentalidad colectiva, este envejecimiento también debería dejar pronto sus huellas. Pero ¿qué pasó en realidad? La gran marea de la emigración europea duró apenas 15 años, un periodo demasiado corto para que los contemporáneos hayan adquirido conciencia de estos cambios.

3) ¿Disminución de los efectivos militares? Habida cuenta del carácter de las fuerzas armadas en esta época, el inconveniente parecía primordial. ¿Había que aceptar que se fueran los reservistas, de los cuales una parte, en caso de movilización general, no querría o no podría regresar? Los Estados que dejaban entonces las puertas abiertas a la emigración, e incluso los que favorecían las partidas, tomaban algunas precauciones a este respecto. En Austria, donde la emigración no estaba sometida en principio a ninguna formalidad administrativa, los hombres en edad militar no podían emigrar sin autorización. En Hungría, donde el emigrante debía solicitar un pasaporte, los hombres en edad militar estaban obligados, pero sólo a partir de 1909, a presentar una autorización del Ministerio de la Defensa Nacional. En Alemania, la ley de 1897 prohibía pura y llanamente la emigración de los hombres de 17 a 25 años, a menos que hubieran "recibido un permiso" por la autoridad militar. En Italia, sólo los hombres de 20 a 28 años debían solicitar una autorización, mientras que todos los demás reservistas conservaban la libertad de emigrar. Pero, ¿cuál fue la eficacia práctica de estas restricciones? Por ejemplo, la comparación entre las estadísticas austro-húngaras de las partidas y las estadísticas que registraban el ingreso a los Estados Unidos de ciudadanos austríacos o húngaros permite corroborar que la emigración clandestina de hombres en edad militar era importante. ¿Habrían sido posibles estas partidas clandestinas si hubiera sido seria la vigilancia administrativa? A decir verdad, la vigilancia parecía menos urgente de lo que hoy estamos inclinados a creer, ya que en los Estados que alimentaban con mayor amplitud las corrientes migratorias nunca fue llamada a filas la totalidad del contingente.

Para resumir, en la óptica de esta época los poderes públicos en Europa se inclinaban a considerar que la emigración tenía más ventajas que inconvenientes para los Estados de los que partían grandes contingentes de emigrantes. En el congreso internacional que, reunido en París en agosto de 1889, trataba de estudiar —¡con gran rapidez!— "la intervención de los poderes públicos en la emigración y en la inmigración", el delegado de Argentina no encontró ninguna objeción de parte de los delegados europeos cuando afirmó: "Hay menos inconveniente en dejar partir a un ciudadano útil, que podrá regresar, que en retener a un descorazonado que fácilmente se convertirá en un sedicioso".

Después de 1919 desapareció la pasividad que habían manifestado todo tiempo la mayor parte de los Estados con respecto a los movimientos migratorios. Sin embargo, una abundante legislación testimonia el interés que pusieron los poderes públicos en estos movimientos.²⁸ El espíritu de esta legislación es profundamente diferente del que había antes de 1914.

En Europa, los países que habían practicado ampliamente la libertad de emigración y que antes habían provisto la gran masa de los emigrantes, los gobiernos renunciaron a esta política, y la práctica del pasaporte, que se volvió general, aseguró la eficacia de las medidas restrictivas. En junio de 1927, el gobierno de la Italia fascista ordenó a los prefectos "atribuir "con lentitud" los pasaportes; los candidatos a la emigración debían presentar un contrato de trabajo que les garantizara un empleo en el país al que querían ir, o bien la prueba de que iban a reunirse con un padre o un hermano. Checoslovaquia prohibió la emigración de hombres menores de 40 años, lo mismo que Rumania, si bien sólo hasta los 28 años. En diciembre de 1925, Polonia adoptó un decreto restrictivo: el emigrante no podía partir a menos que obtuviera un pasaporte especial, expedido por un servicio de control. La Rusia soviética prohibió prácticamente toda emigración; las visas de salida, cualquiera que fuera el motivo, sólo se concedían a los ciudadanos rusos en condiciones excepcionales. En Japón, la emigración seguía siendo libre con destino a China, pero estaba subordinada, para cualquier otro destino, a una autorización administrativa. En China, en virtud de una ley de 1918, las oficinas de emigración debían procurar al emigrante, en el país al que iba a establecerse, un contrato de trabajo que tenía que presentar al gobierno chino; no admitían a los hombres casados, a menos que aceptaran que se les descontara 20% de su salario para su familia. Sería bastante imprudente tratar de encontrar una explicación general de estos cambios. A veces, las medidas restrictivas no tenían otra finalidad que asegurar la protección del emigrante o de su familia; tal era el caso de la ley china de 1918. En Checoslovaquia respondían a la preocupación de salvaguardar el número de los efectivos del ejército, en caso de movilización. Sin embargo, eran testimonio de un estado de espíritu nuevo. La emigración había de ser disciplinada, porque menguaba las fuerzas vivas del país; el Estado tenía el deber de no dejar que sus ciudadanos partieran "al azar" y corrieran el riesgo de "perder sin provecho su nacionalidad". Por tanto, era la "pérdida de sustancia" la que inquietaba a los gobiernos, mientras que antes de 1914 esta preocupación les había

²⁸ Véanse el informe del BIT de 1929 y los estudios de Varlez, mencionados en la bibliografía.

parecido insignificante. Tal parece ser el caso en Gran Bretaña, donde se manifestaba la preocupación de no ver partir a los elementos jóvenes de la población, porque fueran en adelante demasiado poco para asegurar la "sustitución demográfica".

¿Por qué se modificó el punto de vista? Quizá porque la congestión demográfica que padecían ciertas regiones agrícolas de Europa central se volvió menos mutable: por una parte, la población campesina había sufrido durante la guerra las mayores pérdidas de vidas, pues proporcionó los efectivos de la infantería; por la otra, las reformas agrarias promulgadas en los nuevos Estados dieron una solución parcial al problema de la tierra. Pero esta explicación, aun si es válida en Polonia, en Checoslovaquia o en Rumania, no lo es en Italia ni en Rusia. La Rusia soviética prohibía la emigración porque quería poblar Siberia; la Italia fascista la restringió porque estaba convencida de que la fuerza de un pueblo está ligada a su "vitalidad demográfica".²⁹ Entonces, la amplitud de los movimientos migratorios depende en gran parte de la política de los Estados.

No obstante, siguen siendo grandes las incertidumbres al interpretar las decisiones de los gobiernos antes o después de 1914. Se han mencionado los aspectos generales de las consecuencias demográficas y económicas de los grandes movimientos de emigración, pero no han sido objeto de estudios precisos, país por país. Se ha observado el comportamiento del gobierno austro-húngaro con respecto a la emigración clandestina de hombres en edad militar, así como el del régimen zarista con respecto a la emigración judía, pero sin que las explicaciones verosímiles se hayan sometido a una verificación seria. Las relaciones entre las restricciones impuestas después de 1919 en Europa central y oriental a la libertad de emigración y las condiciones económicas o sociales nuevas no son más que hipótesis. Para resumir, apenas se ha iniciado el estudio crítico de las políticas de emigración. No obstante, éste sería el prefacio indispensable a toda interpretación válida.

• En los países de llegada

Cada Estado es libre de reglamentar la entrada de los extranjeros en su territorio. En 1919, el artículo 15 del pacto de la Sociedad de Naciones confirmó este principio. ¿Cuáles fueron las posturas de cada nación que orientaron las políticas de inmigración?

En los Estados que recibieron el aflujo de los movimientos migrato-

²⁹ Véase, sobre la política "poblacionista" del fascismo, *supra*, pp. 47-49.

rios, es decir, esencialmente en los Estados americanos, hacia los cuales el aflujo 95% de los emigrantes europeos, el beneficio ha sido considerable para la vida económica, tanto en la agricultura como en la industria.

Por el ritmo de la inmigración donde se despertó la vida económica de la pampa argentina, donde la colonización agrícola fue casi exclusivamente obra de los inmigrantes italianos; fueron estos trabajadores y los portugueses los que proporcionaron la mano de obra de las plantaciones de café en el Brasil meridional; fue la llegada masiva de los emigrantes procedentes de Europa central y oriental la que permitió el desarrollo y el aprovechamiento de las provincias centrales de Canadá. En los Estados Unidos, la participación directa de los inmigrantes en el desarrollo de la economía agrícola fue importante antes de 1895; fue mucho más restringida entre 1895 y 1914, pues los italianos y los polacos recién llegados casi no pasaron de la zona litoral del Atlántico, pero allí el aflujo de los inmigrantes propició un movimiento de migración interior dirigida hacia las tierras del Oeste. Además, se aceleró en gran medida el crecimiento de la población urbana. Ahora bien, este crecimiento acarrió el desarrollo, en los estados de la Nueva Inglaterra, de nuevas formas de la economía agrícola, cuyos frutos beneficiaron a los agricultores del continente. Así, en todas las regiones que recibieron grandes contingentes de inmigrantes, las condiciones de la producción agrícola se transformaron.

La influencia de la inmigración en el desarrollo de la industria fue particularmente notable en los Estados Unidos. Los contemporáneos estuvieron muy conscientes de ello. Subrayaron el sitio que tenían los inmigrantes entre los trabajadores de las explotaciones mineras; reconocieron que los progresos de la producción en las industrias de la transformación habrían sido menos rápidas sin este aporte incesante de mano de obra y de nuevos consumidores; observaron que el auge de ciertas industrias, aquellas en que la calidad de la mano de obra importaba menos, se había visto favorecido en gran medida por las condiciones del mercado de trabajo, es decir, por la presencia de inmigrantes recién llegados, tan apremiados por encontrar un empleo como para discutir el monto de los salarios. Todas estas observaciones se hicieron y rehicieron en los primeros años del siglo xx y fueron expuestas con amplitud en los informes publicados en 1911 por la Comisión Norteamericana de Inmigración. A quienes impugnaban las ventajas del movimiento migratorio, el gobierno federal se limitó a responder, en dos ocasiones, que la llegada constante de una mano de obra abundante era indispensable para mantener el ritmo del crecimiento industrial y para fomentar la prosperidad económica.

Sin duda esta absorción de una masa de inmigrantes en la vida económica requirió gastos de equipamiento a nivel nacional, que no eran posibles sino mediante un aflujo de capitales. Pero al Estado que recibe a los inmigrantes no le es difícil encontrar capitales extranjeros, pues los presamistas confían en que la magnitud de la inmigración favorecerá el desarrollo de las actividades económicas. En todo caso, no cabe la menor duda de que ciertos gobiernos no se conforman con dejar entrar con satisfacción a los inmigrantes, sino que organizan una propaganda para acelerar el movimiento: tal ha sido el caso de Canadá, que antes de 1914 estableció oficinas de emigración, dio facilidades para el transporte marítimo, otorgó concesiones gratuitas de tierra y mantuvo esta política entre 1922 y 1929.

Pero si los resultados de la inmigración fueron favorables en el plano económico, no ocurrió lo mismo en la vida social y política. Fue también en los Estados Unidos donde los inconvenientes del aflujo comenzaron a manifestarse en el momento mismo en que la inmigración alcanzaba, entre 1905 y 1913, una magnitud sin precedentes.

2) *Consecuencias sociales.* La nueva mano de obra, por su sola presencia, es decir, por la abundancia de oferta en el mercado de trabajo, obstaculizaba o disminuía el alza de los salarios; tal vez esta competencia no era muy notoria entre los trabajadores "calificados", pues los inmigrantes recientes, procedentes casi todos de poblaciones campesinas, no eran sino peones; pero la existencia de este "ejército de reserva industrial" otorgaba a los empleadores una seguridad de la cual abusaron.³⁰ En el curso de las polémicas que se dieron en torno a este tema en la opinión pública estadounidense, las divergencias se referían a la magnitud del perjuicio sufrido por el mundo obrero, no al origen. La inmigración también fue en parte responsable de las dificultades que enfrentó el sindicalismo estadounidense: como los inmigrantes eran de origen campesino, les tomó tiempo adquirir una conciencia de clase, y cuando lo hicieron, no entraron fácilmente en la gran organización estadounidense: la American Federation of Labor, cuya acción orientaban obreros calificados, que se inclinaban de preferencia a los grupos nuevos de carácter revolucionario. Por tanto, la magnitud de la inmigración causó una "fragmentación" de la masa obrera. Los observadores de la vida social en Canadá o en Argentina hacían señalamientos análogos pero en menor escala, por supuesto, ya que la industrialización era escasa antes de 1914.

3) *Consecuencias políticas.* El aflujo de estos extranjeros, en cualquier

³⁰ J. Isaac, *op. cit.*, p. 205, destaca que el salario medio en los Estados Unidos, que había ascendido regularmente entre 1899 y 1905, mostró una ligera baja entre 1906 y 1914, es decir, en la época en que el aflujo de inmigrantes fue más importante.

parte en que alcanzara cifras considerables, podría ser una amenaza para la cohesión nacional. Por tanto, en ciertas ocasiones debilitaría las relaciones exteriores del Estado. En realidad, el inconveniente se sintió un poco por todas partes pero en condiciones muy diversas, aunque su estudio crítico no se ha hecho aún.

En los Estados Unidos la cuestión se planteó a partir del momento en que, en 1895, la ola de inmigración estaba formada en su gran mayoría por italianos o esclavos, menos cultivados que los alemanes o los escandinavos; a estos recién llegados les costaba trabajo aprender la lengua inglesa y sobre todo adaptarse a las instituciones liberales y democráticas de los Estados Unidos, que hasta entonces habían asimilado fácilmente a los inmigrantes europeos, cobraron conciencia de que el "crisol americano" comenzaba a perder su eficacia. La opinión pública se sorprendió un tanto cuando se dio cuenta de que ciertos grupos de inmigrantes, de igual origen nacional, en vez de tratar de incorporarse al medio social en el que en adelante estaban llamados a vivir, se esforzaban por conservar su lengua y sus costumbres, por llevar hasta donde fuera posible su existencia aparte de la población estadounidense, y por manifestar a veces un nacionalismo "mórbido".³¹ Estas inquietudes habían encontrado su expresión tres años antes de la primera Guerra Mundial en el informe de la Comisión de Inmigración, que había recomendado en vano medidas restrictivas.

Las experiencias de 1915 a 1920 confirmaron la amenaza que pesaba sobre la cohesión nacional: en 1916, éxito parcial de la propaganda alemana entre los germano-estadunidenses; protestas de las organizaciones de inmigrantes italianos contra la aplicación de los principios wilsonianos a los problemas del Adriático durante la Conferencia de Paz; en 1920, manifestaciones antiinglesas de los inmigrantes irlandeses en el momento mismo en que los Estados Unidos necesitaban aliarse con Inglaterra contra Japón en los asuntos del Pacífico. ¿Y podemos perder de vista que durante la guerra la publicación de periódicos en lenguas extranjeras había adquirido una amplitud sin precedentes: 1 350 periódicos en 36 lenguas, entre los cuales se contaban 95 diarios? En realidad, ninguna de estas tentativas había influido en la política del gobierno; pero provocaron agitaciones bastante vivas para legitimar serias preocupaciones, sin que podamos saber, en el estado actual de los estudios históricos, si los poderes públicos estaban verdaderamente alarmados por ello.

En 10 años (de 1902 a 1912) Canadá había recibido alrededor de dos millones y medio de inmigrantes, de los cuales dos tercios se habían

³¹ Estas observaciones tal vez fueron exageradas a propósito por los partidarios de una restricción de la inmigración.

establecido definitivamente en el país, mientras que los demás cruzaron pronto la frontera de los Estados Unidos. Por su composición, esta inmigración era muy diferente de la que había tenido lugar antes: contaba con 28% de "no ingleses". En el censo de 1911, los ingleses, incluidos los escoceses, eran apenas tres millones, los canadienses franceses un poco más de dos millones y los "otros" europeos (alemanes, escandinavos y eslavos) 1 250 000. Y como los recién llegados se habían dirigido sobre todo al oeste canadiense, las tres provincias de la Pradera tenían una población cosmopolita. La asimilación de estos inmigrantes recientes era de importancia primordial para el porvenir político. ¿Podrían "hacerse ingleses" y adquirir un "patriotismo canadiense"? ¿O se inclinarian por los Estados Unidos, cuya fuerza de atracción económica había ya captado a más de 700 000 de ellos? ¿Y cómo creer en la posibilidad de formar una conciencia nacional³² canadiense? Ésta era, inmediatamente después de la primera Guerra Mundial, una preocupación que expresaban a menudo no sólo observadores extranjeros, sino también los canadienses.³³ La legislación estadounidense de 1921 y de 1924 tendía a agravar estos temores, pues impedía a los recién inmigrados pasar a los Estados Unidos, es decir, impedía adoptar la vía que 30% de ellos había seguido hasta entonces; pero no se aplicaba a los canadienses. ¿No había que temer que los canadienses emigraran a los Estados Unidos y que fueran reemplazados en su territorio por un nuevo aflujo de eslavos o de escandinavos? Eso fue precisamente lo que pasó entre 1920 y 1930 cuando 1 230 000 europeos entraron en Canadá y 1 100 000 de sus ciudadanos cruzaron la frontera de su gran vecino.

¿Por qué no se manifestaban las mismas inquietudes en Argentina, donde la proporción de los inmigrantes recientes, inscritos en las estadísticas como "nacidos en el extranjero", llegó en 1914 a 30% en todo el país (dos veces más que en los Estados Unidos) y a 75% en la ciudad de Buenos Aires? Los italianos, que formaban casi la mitad de estos inmigrantes y que constituían en 1900 un cuarto de la población total del país, casi no se apegaban a este suelo y eran candidatos a una reemigración próxima, pues a menudo el acceso a la propiedad era mucho más difícil que en los Estados Unidos. Pero ¿resistirá esta explicación verosímil un examen crítico?

La situación de la emigración china en las colonias holandesas e inglesas del sureste asiático y en el Estado siamés también presentaba algunas analogías con las precedentes. Los emigrados chinos, que en los países donde habían llegado a establecerse formaban "comunidades" en las que los niños recibían la enseñanza de las escuelas chinas, no habían

³² Sobre este punto véase, *ibídem*, capítulo vi, pp. 191-193.

³³ André Stieghed, Kirkconnell, Corbett (véanse estos autores en la bibliografía).

tratado hasta los primeros años del siglo xx de participar en la vida política local. Pero la revolución de 1911 y más aún el "movimiento del 4 de mayo de 1919"³⁴ habían despertado entre ellos un sentimiento nacional, reforzado en 1928 por la victoria del Kuomintang en la guerra civil china. Durante los años siguientes,³⁵ el gobierno siamés se sintió inquieto por el lugar que había tomado en la vida económica la inmigración china (550 000 chinos, en una población total de 10 millones de habitantes). El gobierno de las Indias Holandesas creyó necesario aumentar el impuesto a los inmigrantes para frenar la llegada de chinos, y la administración inglesa en Malasia no ocultaba los temores que le inspiraba la presencia de 1 700 000 chinos (más de 30% de la población): temores legítimos, por que el más reciente historiador del movimiento nacional malayo³⁶ había subrayado el papel que tenía la burguesía china en este movimiento.

Por tanto, hay que pensar que los temores provocados por las dificultades de la asimilación fueron la causa de que, después de 1919, los Estados Unidos hayan tomado medidas para restringir la inmigración.

En los Estados Unidos se invocó este argumento cuando se votaron las leyes de 1921 y 1924. Pero había otros móviles, tal vez más poderosos, que actuaban en la misma dirección. La competencia de la mano de obra inmigrada se volvía más peligrosa para los obreros estadounidenses justo en el momento en que el país sufría la crisis económica de 1921; los medios políticos temían que los inmigrados originarios de Europa central y oriental "importaran" las concepciones soviéticas; los industriales tenían menos necesidad de trabajadores desde que habían desarrollado, gracias a las utilidades obtenidas en el curso de la guerra, el equipo mecánico de sus fábricas. Al parecer, las preocupaciones económicas y sociales eran más urgentes que el deseo de proteger la unidad nacional contra amenazas todavía vagas.

Fueron también los intereses económicos los que inspiraron la política canadiense de inmigración: libertad concedida, después de 1919 como antes de 1914, a la inmigración europea, a pesar de los inconvenientes políticos; restricciones establecidas en 1930 y luego limitaciones impuestas en 1934, como consecuencia de la crisis económica mundial. Las mismas preocupaciones predominaron en Brasil y en Argentina: se aplicaron las restricciones a la inmigración cuando, a causa de la crisis económica y del desempleo que acarrea, pareció oportuno obstaculizar la llegada de la mano de obra europea.³⁷

³⁴ Véase, *ibídem*, capítulo vi.

³⁵ Según Mosloff, *op. cit.*, p. 221, y Ta-Chen (en la bibliografía).

³⁶ Lennox Mills, *Malaya*, Minneapolis, 1958.

³⁷ En Argentina la inmigración, que había alcanzado 140 000 personas en 1929, bajó a 33 000 en 1934 y a 30 000 en 1933.

¿Cuál es el balance en lo que toca a las relaciones internacionales? Estos grandes movimientos migratorios, mientras pudieron darse libremente, no sólo fueron un gran acontecimiento demográfico: hicieron crecer, en el dominio económico y en detrimento de ciertos Estados europeos, la fuerza de producción de los Estados americanos; por tanto, modificaron profundamente para el futuro cercano la importancia respectiva de los continentes europeo y americano en la vida del mundo. Pero en lo inmediato, no provocaron trastornos en las relaciones entre los Estados ni amenazaron la paz. Tal vez a este respecto fue feliz su influencia, pues en ciertas regiones de Europa aliviaron la presión demográfica, atenuaron la miseria y, así, suprimieron causas de inestabilidad social capaces de crear crisis políticas internas; ahora bien, probablemente estas crisis habrían incidido en las relaciones internacionales, habrían agravado las tensiones u ofrecido oportunidades favorables a los designios imperialistas.

Los movimientos migratorios y los litigios internacionales

No obstante, en otras circunstancias, los problemas planteados por estos movimientos migratorios dieron lugar a conflictos o amenazas de conflictos entre los Estados. Las trabas opuestas a las migraciones, sobre todo después de 1919, fueron con frecuencia el origen de estas discrepancias. Pero a veces la libertad de emigración y de inmigración condujo también a situaciones peligrosas para la paz e incluso a guerras. En estos litigios, ¿las condiciones demográficas fueron la causa o simplemente plantearon un contexto? Ésta es la cuestión que constituye el centro de interés para el estudio de las relaciones internacionales.

a) *El caso de la libertad de inmigración.* Entre 1890 y 1939, en el Transvaal, en Túnez, en Manchuria y en Palestina la libertad de inmigración provocó controversias diplomáticas o conflictos armados.

En el Transvaal, donde el descubrimiento de minas de oro en el Witwatersrand había atraído desde 1884 una numerosa inmigración europea, estos inmigrados —los *uitlanders*— constituían en 1895, entre la población blanca, dos tercios de los hombres adultos. En este país, donde hasta entonces las formas de la producción se habían petrificado en las vías tradicionales y donde las estructuras sociales eran estables, la explotación de las minas de oro había atraído un flujo de capitales. Al mismo tiempo que habían conquistado una situación predominante en la vida económica, los *uitlanders* querían, para garantizar la protección de sus intereses materiales, adquirir derechos políticos que les habrían

podrían modificar las instituciones y la política económica del Estado. Ahora bien, si los *boers* aceptaban conceder a los inmigrantes el derecho de voto corrían el riesgo de ser inundados por otra civilización. La resistencia pasiva del gobierno *boer* llevó a los *uitlanders*, en su mayoría *uitlanders*, a pedir en marzo de 1899 al gobierno británico una intervención diplomática. Por tanto, es indiscutible que la situación demográfica que se creó en el origen de la crisis. Pero, ¿esta situación habría conducido a una guerra sin la acción de la política inglesa? En realidad, los *uitlanders* estaban lejos de tener una postura unánime. En 1895 habían permitido pasivos cuando Cecil Rhodes trató de solucionar la cuestión del Transvaal mediante un fuerte ataque sorpresa: la incursión Jameson; en 1899, muchos de ellos (según el agente inglés en Pretoria) no deseaban un conflicto que pusiera en peligro los capitales colocados en la explotación de las minas. Sin embargo, el gabinete británico decidió dar su apoyo a las reivindicaciones políticas de sus compatriotas, porque a juicio del asunto sería una confesión de debilidad, lo cual perjudicaría la "posición mundial" de Gran Bretaña. Y cuando en agosto de 1899 el gobierno del Transvaal terminó por aceptar casi por completo, en la cuestión del derecho de voto, las reivindicaciones de los inmigrados, el gabinete inglés reinició el conflicto al declarar el 8 de septiembre de 1899 que no podía aceptar que el Transvaal pretendiera ser un "Estado independiente y soberano". Por tanto, la protección de los *uitlanders* fue la oportunidad de llevar a cabo un propósito de dominación motivado por intereses políticos, económicos y financieros.

Túnez, cuando se estableció el protectorado francés, tenía una colonia italiana (11 200 habitantes) que gozaba desde 1868 de un estatuto particular y fijo por una duración de 30 años, según un tratado italo-tunecino. Quince años después, estos italianos inmigrados eran 55 000, mientras que el número de franceses no llegaba a 16 000. La colonia italiana tenía su periódico desde 1886, el *Unione*, y desde 1889 había comenzado a organizarse con el impulso de su cónsul general. Pero no contaba con el apoyo de Roma, donde el gobierno y la opinión pública manifestaban —según el *Unione*— la indiferencia más absoluta. Cuando expiró en 1896 el tratado italo-tunecino, el gobierno francés aceptó negociar un nuevo convenio y se empeñó en suprimir las cláusulas comerciales del tratado de 1868, a fin de establecer en Túnez un régimen aduanero favorable a la importación de las mercaderías francesas. No obstante, permitió que continuara casi por completo la situación privilegiada que beneficiaba desde el punto de vista de su estatuto personal, de sus asociaciones y de sus escuelas a los italianos de Túnez. Por tanto, bajo este régimen la colonia italiana continuó creciendo: 82 931 en 1904; 88 086 en 1911. Numéricamente, era dos veces más importante que la

colonia francesa. En Túnez, la prensa en lengua francesa comenzó a preocuparse por la invasión italiana en 1903, cuando el *Unione* reclamó el derecho de los italianos a tener representantes en la conferencia consultiiva y en los consejos municipales de las ciudades más importantes. Pero los gobiernos, en París y en Roma, se abstuvieron de intervenir en un asunto que querían mantener en el nivel local. En realidad, la cuestión de los italianos de Túnez no constituyó un problema de política internacional hasta después de 1919. El gobierno francés amenazó con poner fin al régimen establecido en 1896 y con imponer a los italianos la naturalización automática, porque se dio cuenta de que la preponderancia numérica de los italianos impediría establecer "sobre bases estables" la dominación francesa. El gobierno fascista no sólo reivindicó la conservación de los convenios de 1896, sino que en Túnez llevó a cabo una acción de "fortalecimiento de la italianidad", mientras dejaba entender que se podría haber evitado si Italia hubiera recibido en la Conferencia de Paz un dominio colonial "proporcionado a sus necesidades". Entre 1925 y 1935, en las ásperas controversias de Francia e Italia, la "colonia sin bandera" se convirtió en el instrumento de la política fascista; no es su móvil.

En Manchuria, que en teoría seguía siendo territorio de la República China, pero que entre 1922 y 1928 no había caído realmente bajo la autoridad del gobierno de Pekín, había tenido lugar una gran corriente migratoria procedente de China del norte (433 000 llegados en 1923, 532 000 en 1925, 1 178 000 en 1927 y 1 046 000 en 1929). Cabe entonces preguntarse si esta inmigración no fue la causa profunda del conflicto chino-japonés de 1931. En realidad, desde 1905 los japoneses tenían en la Manchuria meridional una influencia preponderante desde el punto de vista económico y político; desde entonces podían temer ser despojados por este aflujo de inmigrantes chinos. Esta inquietud creció en 1928 cuando el gobierno "nacional" de Chiang Kai-shek se apoderó de Pekín, pues los agentes del Kuomintang en Mukden realizaban una propaganda contra el imperialismo japonés y contra los privilegios otorgados a los japoneses. La prensa japonesa declaró que, para evadir el riesgo, el gobierno de Tokio debía suprimir el régimen chino en Manchuria. La ocasión la ofreció el incidente del 18 de septiembre de 1931.

Pero ¿han confirmado los documentos esta interpretación "demográfica" del asunto manchú? Es preciso recordar que ni la propaganda japonesa ni la china citaron este movimiento de inmigración cuando expusieron las causas de la intervención japonesa y que el informe de la Comisión de Investigación de la Sociedad de Naciones, que observaba la importancia del movimiento migratorio, no estableció ningún vínculo directo entre el aflujo de inmigrantes chinos y los orígenes del conflicto: se limi-

taba a indicar que la inmigración había aumentado la interdependencia económica de China y Manchuria y que, en consecuencia, había estimulado a Mukden a los dirigentes del movimiento nacional chino a tomar partido en contra de los intereses económicos extranjeros. En el fondo, la culpa de los intereses políticos radica en la polémica que ocurrió en 1931 y 1932.

En todas estas ocasiones, el movimiento de inmigración fue el origen del conflicto. Sin embargo, no es posible examinar aisladamente el hecho demográfico. En todas partes, el antagonismo de intereses que resulta del contacto entre los inmigrados recientes y los otros elementos de la población no alcanza su fase crítica sino hasta el día en que interviene los Estados interesados. La inmigración crea el terreno favorable, pero es la política la que proporciona el impulso decisivo.

Solamente en Palestina la cuestión de la inmigración desempeñó un papel determinante al principio de un conflicto armado. En este país, en el que la población árabe practicaba una economía pastoril y una agricultura extensiva, se había iniciado la inmigración judía antes de 1914 por iniciativa del movimiento sionista; entonces no había provocado dificultades, porque era poco numerosa (en 1919, 65 000 judíos en una población total calculada en 700 000 habitantes). La decisión de crear el "hogar nacional judío" y de poner en marcha la inmigración provocó en 1919 las protestas de los árabes, que temían que los inmigrantes ocuparan las tierras cultivables y que veían que pesaba una amenaza sobre la forma de civilización a la que estaban ligados. Balfour comprendió que la instalación del hogar nacional judío enfrentaba la hostilidad de la "mayor parte de la población" de Palestina, pero la atribuyó a causas políticas o religiosas y contaba con las transformaciones económicas para modificar el estado de ánimo de los árabes cuando observaran "las ventajas que resultarían del aflujo de dinero judío y de los métodos judíos de desarrollo del país".³⁸ Sólo olvidó que la colonización judía iba a quitar tierras a los árabes. A fines de 1936, después de 14 años de mandato británico, los judíos eran 404 000 y constituían 30% de la población total. Ahora bien, alrededor de un cuarto de estos inmigrados se instalaron fuera de las ciudades, en 200 poblados de colonización. Esta población rural recibió tierras concedidas por el gobierno, pero compró todavía más a los árabes (97 000 hectáreas) y, al decir de éstos, ocupaba 20 o 25% de la superficie cultivable. Es verdad que hubo un vínculo entre el aflujo de inmigrantes y los trastornos políticos de 1920, 1921, 1929, 1933 y 1936. El gobierno británico tenía conciencia de ello, ya que en 1939 decidió restringir la inmigración y en 1940 prohibió a los judíos la compra

³⁸ *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939*, 1ª serie, t. II, núm. 218 (nota).

de tierras, salvo en la planicie litoral. Pero lo que exigían los árabes en 1945 era la prohibición total. La guerra no llegó sino el día en que la existencia de la Liga Árabe estimuló las protestas de los árabes palestinos. Pero aquí la relación entre la situación demográfica y el conflicto es directa y evidente.

b) *El caso de las restricciones a la inmigración.* Mucho más que la libertad de inmigración son los obstáculos opuestos a los movimientos migratorios, los que han dado lugar a litigios y a amenazas de conflicto. Los litigios han enfrentado a los Estados europeos con los Estados Unidos, y también, en una ocasión, a dos Estados europeos. Ha habido amenazas de conflicto entre los asiáticos y los Estados del Pacífico.

La "clausura" de los Estados Unidos, decretada por la ley de 1921, había asestado un golpe fuerte a los intereses de varios países europeos, que en 1920 habían vuelto a proporcionar un abundante contingente de emigrantes. Desde 1921 se habían expresado los resentimientos en los debates de la Comisión Internacional de la Emigración; en vano, pues los Estados Unidos se habían negado a participar en los trabajos de la comisión. La promulgación de la ley estadounidense de 1924, que acentó la "clausura", muestra hasta qué punto era indiferente el Congreso de los Estados Unidos a estas quejas.

No obstante, cuando ese mismo año se reunió en Roma la Conferencia Internacional de la Emigración, se mostró el alcance del problema: Mussolini (entonces no había decidido todavía restringir la emigración italiana) declaró que el intercambio de las "fuerzas de trabajo" entre las naciones era una necesidad económica y social y que la emigración favorecía "los acercamientos espirituales entre los pueblos". Subrayó la influencia que deben ejercer los movimientos migratorios en las relaciones políticas internacionales, pero se abstuvo de precisar las formas de esta influencia. Las resoluciones de la conferencia comprobaban que "la elasticidad y la amplitud de los movimientos migratorios son necesarios para una buena organización de la sociedad humana y para un buen poblamiento de la tierra". En septiembre de 1927, en el Congreso de la Población que tuvo lugar en Ginebra, Albert Thomas, director de la Oficina Internacional del Trabajo, hizo alusión a los peligros ocultos en la cuestión de las migraciones. Considerada "desde el punto de vista puramente nacional", la cuestión implicaba "la posibilidad de conflictos o incluso guerras entre naciones". Para atenuar la tensión internacional producida por los obstáculos impuestos a la libertad de los movimientos migratorios, sería necesario —indicaba— que una "autoridad supranacional" regulara la distribución de la población, estudiara las necesidades de emigración y la capacidad de absorción de los países de inmigración, decidiera en qué casos un Estado sobrepoblado tendría el

de hecho de enviar a sus ciudadanos a poblar otro territorio y dirigiera los desplazamientos. Los demógrafos³⁹ se empeñaban en definir los términos del problema. Un Estado que posee "tierras vacantes" ¿tiene el derecho de cerrarse a los extranjeros? Y si los acoge, ¿tiene el derecho de imponerles medidas de asimilación? Un Estado "sobrepoblado" ¿tiene bases para exigir tierras de colonización? Pero estas declaraciones de principio no venían seguidas de ninguna operación diplomática. ¿En qué medios podrían los Estados europeos hacer que el Congreso estadounidense revisara la política de "clausura"⁴⁰?

En realidad, las audiencias internacionales que examinaban la cuestión de las migraciones se limitaron a sugerir medidas para el mejoramiento de la suerte de "los que se van" (vigilancia de las oficinas de emigración, control de la seguridad y de la higiene de los transportes), para expresar el voto de que los países de inmigración garantizaran una igualdad de trato a todos los europeos, independientemente de su nacionalidad y de que no practicarán una política de asimilación forzada; por último, para favorecer la negociación de acuerdos bilaterales destinados a asegurar la protección de los migrantes. Se postulaba sólo como una obra humanitaria y social. Por lo demás, el huracán económico que se desencadenó en 1929 quitó a la cuestión casi todo interés práctico: los Estados Unidos dejaron de ser un polo de atracción.

La propia Francia llegó a practicar, pero a una escala muy modesta, una política de restricciones a la inmigración. Después de haber abierto sus puertas ampliamente durante el periodo de reconstrucción de las regiones devastadas a los trabajadores polacos e italianos y luego de haber favorecido el establecimiento de los campesinos italianos en el suroeste, en febrero de 1927 comenzó a poner en práctica medidas restrictivas cuando aparecieron los primeros signos de una crisis de desempleo; Albert Thomas, en el Congreso de la Población que tuvo lugar unos meses más tarde, señaló que estas medidas tenían el fin de provocar un "malestar franco-italiano". Sin embargo, las quejas de la prensa italiana fueron bastante discretas. En ese momento, la cuestión de la inmigración no era sino un asunto muy secundario en el expediente de los litigios entre Francia y la Italia fascista. En 1930, el "freno" del gobierno francés se hizo más severo, pero en esa fecha el propio gobierno italiano adoptó una política de restricción a la inmigración: ¿cómo podría quejarse de las medidas tomadas en Francia?

Los resentimientos fueron más ásperos cuando las preocupaciones

³⁹ Varlez, Landry y Qualid por ejemplo. Cf. Qualid, "Les éléments d'une solution internationale du problème des migrations humaines", informe presentado en la *Conférence permanente des Hautes études internationales*, 1937, 13 hojas dactilografiadas.

⁴⁰ No es posible esperar "milagros", escribió el 4 de junio de 1924 el *Giornale d'Italia*.

raciales vinieron a reforzar la divergencia entre los intereses económicos y sociales.

Fue en los Estados Unidos donde se manifestó primero la voluntad de prohibir la inmigración china. Sin embargo, el gobierno estadounidense había firmado en 1868 un tratado de amistad con el gobierno imperial chino, negociado "de igual a igual", en el que se había planteado el principio de la libertad de inmigración recíproca. Pero el aflujo demasiado rápido de inmigrantes chinos a las costas del Pacífico (entre 1871 y 1878 ingresaron 100 000) había inquietado a los habitantes de California, pues esta mano de obra amarilla, que se conformaba con salarios muy bajos, hacía competencia a la mano de obra estadounidense. Después de haber establecido en 1882 una restricción a la inmigración china, el Congreso tomó en 1892 una medida de prohibición pura y simple, evidentemente contraria a las promesas de 1868. En cambio, la inmigración japonesa primero fue lícita, pero desde que el número de estos inmigrantes se incrementó (llegó a 12 000 en el año de 1900), los californianos exigieron que la medida de exclusión les fuera aplicada. ¿Motivo laboral? En efecto, los sindicatos obreros pusieron en marcha la campaña. Sin embargo, el motivo racial se afirma con no menos claridad, ya que las autoridades municipales de San Francisco anunciaron la intención de establecer la segregación escolar para evitar a los niños estadounidenses "el contacto con alumnos de raza mongola". El presidente Theodore Roosevelt, aunque le parecía "insensata" la actitud de los californianos, consideraba inevitable darles una satisfacción parcial. Así, en marzo de 1907 logró que el gobierno japonés prometiera no entregar a trabajadores manuales pasaportes para los Estados Unidos. Con todo, la población japonesa siguió creciendo debido a sus índices de natalidad. Por eso, las dificultades reaparecieron en 1922. El estado de California, mediante leyes cuya validez reconoció la Corte Suprema, prohibió a los japoneses adquirir tierras o tomarlas en arrendamiento a largo plazo y les quitó el derecho de naturalizarse. En 1924, una ley federal prohibió toda inmigración japonesa y retiró incluso a los japoneses ya establecidos el derecho de llevar a su esposa, a sus hijos o a sus padres.

En Canadá, el ejemplo de los Estados Unidos fue seguido de inmediato: se prohibió la inmigración de chinos y la de japoneses se redujo, a partir de 1908, a un contingente de 150 personas por año.

Nueva Zelanda adoptó una línea de conducta análoga: en 1871 comenzó a recibir inmigrantes chinos, que formaron parte de la mano de obra en las minas de oro. Desde 1881 trató de restringir sus llegadas, imponiendo un gravamen especial a los navíos que transportaban chinos. En 1888 decidió una "limitación de contingentes", sin poder ponerla en ejecución, porque el gobierno inglés exigió a la reina Victoria que

reprochara la exclusión a esta medida legislativa, expresamente fundada en un motivo racial; pero en 1900 la reina sorteó el obstáculo decidiendo que se aplicara a todos los inmigrados un "examen de instrucción" (saber escribir 50 palabras en una lengua europea), que excluyó casi por completo a los asiáticos. Australia, resuelta a mantener en su territorio una población blanca, empleó el mismo método mediante una ley aprobada en 1901, el mismo año de la creación de la Federación Australiana. Así, los chinos y los japoneses fueron excluidos casi por completo de todos los territorios adonde, en el perímetro del Océano Pacífico, podían haber ido a buscar oportunidades de trabajo.

Sin embargo, quedaron "abiertas" América del Sur y las Filipinas. En 1893 el gobierno japonés se propuso dirigir allá a sus emigrantes (de 100 000 a 150 000 por año). Pero Brasil, que había recibido cada año de 25 000 a 30 000 japoneses en el decenio 1924-1934, puso en vigencia a partir de 1934 una rigurosa limitación de contingentes. En 1936 el número de japoneses instalados fuera del Imperio japonés y del Manchukuo no apenas de 700 000.

Fue esta política de exclusión la que pesó en las relaciones internacionales. En 1892 el gobierno de los Estados Unidos había podido hacer un omiso de las protestas del gobierno chino, pues China era impotente. Pero luego de su victoria en la guerra de Manchuria y, más aún, después de la primera Guerra Mundial, Japón podía hacerse oír. Las protestas del gobierno japonés⁴¹ ponían el acento en el aspecto "psicológico" del asunto y omitieron a propósito todo lo relativo al interés material. ¿Tiene derecho o no Japón "al respeto y a la consideración de las demás naciones"? Y el respeto ¿no es "la base de las relaciones amistosas en el orden internacional..."? Aplicar a la inmigración japonesa un régimen discriminatorio equivale a contrariar gravemente la "susceptibilidad nacional".⁴² Este sentimiento de amargura y de indignación se expresaba entonces en la prensa japonesa. La ley estadounidense, afirmaba, rebajaba a Japón "a un rango inferior a cualquier pueblo europeo". La opinión ve en las medidas de exclusión la manifestación del sentimiento de superioridad racial que se atribuyen los estadounidenses. Pensaba que Japón había sufrido un atentado contra su honor nacional.

Estas protestas se encontraban en el centro de los debates de julio de 1925 y julio de 1927, en las sesiones del Institute of Pacific Relations. El pueblo japonés, declaró la delegación japonesa, se daba cuenta de que sufría una "humillación", porque era tratado como "inferior"; tenía el

⁴¹ Mensaje entregado por el embajador de Japón en Washington el 20 de abril de 1924.

⁴² Por tanto, como lo señaló J.-B. Duroselle, Japón no habría protestado contra la aplicación de la regla del *cirpe*, que se había aplicado a los Estados europeos; ahora bien, esta regla habría limitado a 246 personas por año la inmigración japonesa.

sentimiento de ser víctima de una injusticia. Es verdad que los Estados que se cerraron a la inmigración asiática no rebasaron los límites de sus derechos. Pero hacían de ello un mal uso. Esta aplicación abusiva de la soberanía "perturba la paz y la buena armonía internacionales". La réplica estadounidense no se detuvo en este aspecto sentimental; no quiso ver en la reivindicación japonesa más que el aspecto económico y laboral. Japón necesitaba encontrar un "mercado de exportación" para su excedente de población. Pero ¿por qué no se esforzaba en restringir este excedente? Si no quería hacerlo y prefería insistir en su "imprevisión demográfica", ¿podía razonablemente pedir que los demás Estados modificaran su política de inmigración? De este modo, el Institute of Pacific Relations "suspendió" el examen de la reivindicación japonesa.

Pero en Tokio, los nacionalistas más ardientes tomaron como pretexto este aplazamiento para declarar que, por no poder contar con la buena voluntad de los Estados "subpoblados", Japón debería tratar de adquirir por las armas territorios de emigración. Esta afirmación se convirtió en un tema de propaganda cuando desde 1931 el gobierno de Tokio impulsó una política de expansión armada en Manchuria y luego en China. ¿Fueron entonces las restricciones a la inmigración el origen de esta política? Podemos ponerlo en duda, pues la doctrina de los expansionistas había sido formulada desde 1919, cinco años antes de la promulgación de la ley estadounidense. Pero sirvieron como argumento a quienes, ya sea por motivos económicos o de prestigio nacional, habían resuelto llevar adelante esta política y a quienes contribuyeron a darle el apoyo de una gran parte de la opinión pública japonesa.

Al término de la segunda Guerra Mundial se abrieron otras perspectivas. En Europa, la preocupación urgente era aliviar mediante una migración intercontinental la suerte de quienes, después de haber huido de Europa oriental o de haber sido conminados a abandonarla, se encontraban en Europa occidental sin medios de existencia. El Comité Intergubernamental creado en diciembre de 1951 estaba encargado de dirigir los movimientos migratorios de estas "personas desplazadas"⁴³ y de brindarles asistencia. En este marco cumplió una labor eficaz, que en principio debía ser temporal. Pero ¿no surgió la necesidad de ampliar esta misión? En Asia y en Australasia los problemas que la desigualdad del poblamiento había planteado antes de 1939 adquirieron una nueva dimensión; la reivindicación enarbolada por iniciativa de Japón se convirtió entonces en la de una gran parte de los países subdesarrollados. Economistas y demógrafos se adherieron a menudo a la corriente de

⁴³ La obra de J. Verant, *Les réfugiés de l'après-guerre*, Mónaco, 1953, estudia esta cuestión en forma global.

para momento inaugurada en 1927 por Albert Thomas,⁴⁴ mencionaron la necesidad de un gran esfuerzo de organización internacional: examen de la capacidad de absorción de los países "subpoblados", estudio de "condiciones racionales", preparación de una migración "planificada" que pudiera lograr una redistribución de los hombres en la superficie del globo.⁴⁵ En 1937, Adolphe Landry ya había señalado que el sobrepoblamiento era "más peligroso que antes para la paz", porque el desequilibrio demográfico era más delicado y porque acarrearba una gran desigualdad de los niveles de vida, incluso entre pueblos con técnicas similares. Landry no pensaba más que en Europa. En la actualidad, el problema se plantea en el marco mundial.

¿Es posible descubrir relaciones permanentes en un estudio sobre la influencia de las condiciones demográficas en las relaciones internacionales? Todas estas observaciones muestran que no es así. Hace un siglo, el tamaño de la población de los Estados era un elemento esencial en la situación respectiva de las fuerzas militares; perdió en gran medida su importancia cuando se transformó la técnica de los armamentos. Los movimientos migratorios, en la época en que fueron más importantes, no causaron dificultades internacionales, pues pudieron realizarse libremente. Fueron origen de inquietudes y a veces de conflictos después de 1919, cuando la política de los Estados restringió esta libertad. Incluso las nociones de "sobrepoblación" y de "presión demográfica" varían con el tiempo en función de las mentalidades colectivas. Por consiguiente, en ningún momento pueden examinarse las fuerzas demográficas fuera de los contextos económico, político y psicológico.

⁴⁴ Véanse, *supra*, pp. 66-67.

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, M. Sorre, *Les Migrations des peuples*, París, 1955; D. R. Taft, *International Migrations, The Migrant in Modern World*, Nueva York, 1955, y las observaciones de Enrico de Leone en *R. di politica economica*, junio de 1950.