

# LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA

## I

### EXISTENCIA ACTUAL DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA

1. ¿Existe actualmente emigración en España? Una opinión negativa. 2. La legislación como muestra de la persistencia del fenómeno emigratorio. 3. La emigración ante la realidad diaria. 4. Actividades internacionales de los últimos años. Conferencias internacionales del Trabajo y Comisión permanente de migración. 5. Estadísticas migratorias. 6. Acción estatal demostrativa de la existencia del fenómeno migratorio y necesidad de la legislación protectora de la emigración.

1. ¿Existe actualmente el fenómeno de la emigración en España? Ociosa, casi impertinente, parece la formulación del interrogante que antecede. Y, sin embargo, no hace muchos meses que de labios de un funcionario español escuchábase la afirmación de que ni nuestro país tiene emigración ni quienes salen al extranjero pueden considerarse emigrantes, ya que son simples viajeros. Venía dicha afirmación a coincidir con algunas anotaciones puestas a cierto texto legislativo (1).

---

(1) Nos referimos al folleto titulado «S. P. F. P. A.»—Recopilación de disposiciones complementarias y modificativas del Decreto de 4 de octubre de 1935 sobre Pasaportes, Extranjeros y Pases de Fronteras. Madrid, junio 1942, pág. 44. Pone la siguiente nota al art. 40 del Decreto de 4 de octubre

La legislación española vigente y las declaraciones de derecho formuladas por los órganos políticos y la Administración de nuestro país, por un lado, y por el otro la misma vida diaria manifestada constantemente con la opinión del hombre de la calle y exteriorizada en los instrumentos de su expresión (prensa, radio, etc.), muestran la actual existencia de la emigración en España, con algunos caracteres diferenciales, con la que existía en épocas anteriores, pero con una necesidad de protección tal vez mayor. Más aún: las estadísticas que reúnen los órganos competentes muestran con claridad la importancia progresiva del fenómeno emigratorio español.

2. La realidad legal española muestra que subsiste la emigración y la protección a los emigrantes. Nuestra profusa legislación sobre la materia, y cuyo volumen (2) enseña la gravedad que el problema entrañó en tiempos pretéritos para nuestro país y la atención que el legislador y los gobernantes de todas las tendencias políticas y sociales le dedicaron, se encuentra intacta hasta el punto de que no solamente no ha sido derogada, sino que después del Movimiento ha visto reforzada su posición por distintas Leyes y Decretos que concretamente han reconocido su sustantividad y subsistencia.

---

de 1935: «Este artículo está derogado, expidiéndose los pasaportes para emigrantes por las Comisarías en forma ordinaria». Ni se encuentra derogado el artículo ni lo está el Real Decreto de 24 de enero de 1930, derivado de la Ley de 20 de diciembre de 1924. Lo que sucede, como después se dirá, es que el Ministro de Trabajo ha preferido ceder transitoriamente su competencia sobre esta materia (Orden de 29 de marzo de 1946), que recogerá en el momento que estime oportuno.

(2) *Compilación de las disposiciones dictadas sobre Emigración*. Cuatro tomos, Madrid, 1933, 1934, 1935 y 1936. Contiene no menos de 1.163 disposiciones sobre emigración dictadas entre 1907 y 1935.

Primeramente fué la Ley de 15 de diciembre de 1939, que encomendó al Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo la vigilancia de las cuestiones de emigración, encargando a los representantes diplomáticos y consulares colaborar en tal misión; después el Reglamento de 13 de julio del siguiente año, en que se precisaba la forma de realizar sus tareas, y últimamente el Reglamento de Delegaciones del Trabajo, aprobado por Decreto de 21 de diciembre de 1943, que da nuevas normas sobre la inspección de emigración y sanción a los infractores.

El Decreto de 1.º de agosto de 1941 puso en marcha un organismo interministerial *radicado* en el Ministerio de Asuntos Exteriores, organismo que actúa bajo la presidencia del Subsecretario de este Ministerio y la vicepresidencia del Director general de Trabajo, actuando de Consejero secretario el Jefe de los Servicios Españoles de Emigración.

Desde luego, ha de resaltarse que es el Ministerio de Trabajo el único competente en la actualidad para definir la existencia o inexistencia de emigración y emigrantes, por haberle atribuído esa competencia el Decreto de 18 de agosto de 1939, misión que atiende mediante órganos regulados por varias disposiciones posteriores (3). Dicho Departamento ministerial definió, por Orden de 6 de noviembre de 1942, como emigrante a *«todo aquel que haya marchado a Ultramar o traspuesto las fronteras nacionales para residir y trabajar en*

---

(3) La Orden de 5 de febrero de 1942 reconoce a la Sección de Emigración la regulación del movimiento emigratorio; la de 31 de julio de 1945, al separar las materias de emigración y extranjeros (inmigración), creando una Sección para cada una de esas materias (Sección de Emigración y Sección de Extranjeros), encomendó a la primera la protección de los españoles no solamente en cuanto a la emigración, sino a repatriaciones.

*cualquier país extranjero*». Semejante concepto reafirma la consideración otorgada como emigrante a «los españoles o sus familias que, por causa de trabajo, abandonen el territorio nacional para establecerse fuera de él definitiva o temporalmente», que fijó el art. 2.º de la Ley de Emigración de 20 de diciembre de 1924 (4).

Finalmente, la Orden de 29 de marzo de 1946 ha indicado las normas que deben cumplir las autoridades de emigración en la ejecución de sus servicios.

La larga teoría de disposiciones dictadas por el Gobierno nacional en los últimos años sobre emigración atestiguan suficientemente la actualización y vigencia del problema tanto como la normación sobre la materia (5); incluso no faltan

(4) Todo el que viaja para Ultramar en tercera clase o asimilada es considerado como emigrante por solo este hecho, con arreglo a las Leyes de emigración, a menos que poseyendo título profesional o siendo viajante de comercio o artistas de espectáculos, obtenga exención de tal calidad, lo que le librará de justificar su condición, pero no le privará de los beneficios de asistencia legal, repatriación y seguro (Decreto de 23 de agosto de 1934). La Ley de 1924 amplió el concepto que dió la de 21 de diciembre de 1907, que sólo exigía la clase de pasaje y destino, pero no pedía que la emigración fuese por causa de trabajo.

(5) *Disposiciones dictadas sobre emigración desde el año 1938*: Ley de 30 de enero de 1938, que incluye entre los servicios del Ministerio de Organización y Acción Sindical al Servicio Nacional de Emigración (B. O. del 31); el Decreto de 13 de mayo de 1938, que asigna al Servicio Nacional de Emigración la protección de los españoles emigrados, su repatriación y contrato de trabajo en el extranjero y la regulación de la emigración, permanencia y trabajo de los extranjeros en España, relación con las compañías navieras y consignatarios e inspecciones de Emigración (B. O. del 29); la Orden de 18 de junio de 1938, que organiza el Servicio Nacional de Emigración, al que atribuye el despacho de pasaportes y la Inspección de puertos y fronteras, manteniendo lo legislado en cuanto a inspección en el exterior o durante el viaje (B. O. del 23); el Decreto de 24 de noviembre de 1938, que somete al régimen de funcionarios de la Ley de 1918 a los Inspectores de Emigración, a los que se les da la denominación de Comisarios, Inspectores y

Órdenes de otros Ministerios que reconocen la existencia del problema, como, por ejemplo, la del Ministerio de Industria y Comercio de 5 de enero de 1948 (art. 4.º, apartado A) sobre divisas, que, considerando la situación especial de los emigrantes, establece una excepción concreta en su favor.

Por su lado, el Fiscal del Tribunal Supremo, don Manuel de la Plaza, añadió una nueva circular de la Fiscalía a las

---

Agentes (B. O. del 7 de diciembre); la Orden de 18 de febrero de 1939, también sobre personal y plantillas de emigración (B. O. del 23); la Orden de 17 de julio de 1939, sobre escalafón de estos funcionarios (B. O. del 28); la Orden de 21 de julio de 1939, sobre Patronatos de emigrados que quedan constituidos en los países iberoamericanos y Argelia en la forma prevista en esta disposición y Decreto de 29 de agosto de 1929 (B. O. del 24); la Orden de 27 de julio de 1939, que fija para el segundo semestre de 1939 los mismos precios máximos del pasaje existentes en 18 de julio de 1936, para favorecer las repatriaciones, aunque se reconoce que en el momento de dictarse esta disposición están prácticamente suspendidas las líneas extranjeras de vapores y se carece de éxodo emigratorio (B. O. del 3 de agosto); la Orden de 15 de noviembre de 1939, relativa a estadística de emigrantes y extranjeros; la citada Ley de 15 de diciembre de 1939, que refunde la Inspección de Emigración en la de Trabajo, y el mencionado Reglamento de Inspección, que contiene las normas de procedimientos para la Inspección de Emigración, algunas de ellas variadas por el Decreto sobre Delegaciones de Trabajo de 21 de Diciembre de 1943 (B. O. del 10 de agosto); la Orden de 28 de marzo de 1941, que fija en 1.000 pesetas el precio máximo del pasaje en tercera durante el año 1941 en buques españoles para el viaje de España a América o viceversa, y ordena se entreguen bonos de repatriación a partir del 1.º de enero de 1941 (B. O. de 1.º de abril); el Decreto de 1.º de agosto de 1941, regula la entrega de bonos de repatriación, prohibiendo la concesión de pasaportes por las autoridades gubernativas sin un previo certificado de no repatriación expedido por los Inspectores de Trabajo, creando el impuesto del 2 por 100 de divisas sobre pasajeros extranjeros y el Consejo Central de Emigración y disponiendo que la vigilancia del tráfico emigratorio se realice por la Inspección del Trabajo (B. O. del 31); el Reglamento de 13 de diciembre de 1941 señala la misión del Consejo de la Hispanidad (art. 26, letra D) sobre emigración. Algunas normas sobre emigración repercuten en la Administración interior. Así el Decreto de 13 de julio de 1940, que autoriza al Ministro de Trabajo para dedicar cuatro millones de pesetas de los

dos existentes antes del Movimiento para perseguir aquellos delitos típicos del tráfico de reclutadores y agencias ilegales, que tuvieron antecedentes curiosos en la legislación de la emigración a Indias (6).

Cuanto antecede acredita indudablemente no sólo la per-

---

fondos del Tesoro del Emigrante a repoblaciones forestales (B. O. del 29); la Orden de 5 de agosto de 1940 dispone se aplique la autorización del anterior Decreto a repoblación del monte Sierra Umbría, del Ayuntamiento de Iznalloz, en Granada; la Orden de 5 de febrero de 1942 fija la competencia de la Sección de Migración de la Dirección General de Trabajo (B. O. del 6); la Orden de 30 de abril de 1942 establece en dos mil quinientas pesetas libre de impuestos el precio de los pasajes en tercera desde 1942 a Norteamérica o Cuba, y tres mil pesetas a América del Sur, y dispone la entrega de bonos desde el 20 de septiembre de 1941 (B. O. del 11 de mayo); la Orden de 6 de noviembre de 1942 da la definición de emigrante (B. O. del 14); la Ley de febrero de 1943, sobre Colocación, en su art. 16, dice que debe autorizar el Ministro de Trabajo las emigraciones de importancia; el Decreto de 6 de abril de 1943 (Reglamento de reclutamiento del Ejército), en los arts. 375 al 379, hace referencia a los emigrantes; el Decreto de 21 de diciembre de 1943 (Reglamento de Delegaciones de Trabajo), en los arts. 45 a 48 y 70, 74, 75 y 76, atañe a la organización y procedimiento en materia de emigración, reformando el Reglamento de Inspección de 13 de julio de 1940; la Ley de Sanidad de 25 de noviembre de 1944, en su Base 5.ª, se refiere a «Vigilancia sanitaria de la emigración e inmigración»; el Decreto de 11 de enero de 1946 proroga la validez de los bonos de repatriación (B. O. del 30); la Orden de 29 de marzo de 1946 restablece, a partir del 1.º de mayo de 1946, los preceptos de la Ley y Reglamento de Emigración, y da normas para su cumplimiento (B. O. del 9 de abril); la Orden de 14 de enero de 1947 y la de 5 de marzo de 1947 crean una Comisión negociadora del Trato de Emigración con Argentina (B. O. del 18 de enero y 12 de marzo de 1947); el Convenio de Emigración Hispano-Argentino para cumplimiento del pacto Franco-Perón de octubre de 1946 lleva fecha de 18 de octubre de 1948 (B. O. del 31); finalmente, la Orden de 5 de enero de 1948, ya dijimos dicta normas sobre divisas para los emigrantes (art. 4.º, apartado a) (B. O. del 15).

(6) Por no haberse publicado tal Circular y ser muy conveniente su divulgación, se transcribirá como Apéndice al presente estudio la citada iniciativa de tan culto magistrado como distinguido publicista.

sistencia actual de los problemas emigratorios, sino la acción enérgica del nuevo Estado para resolver tales problemas mediante normas legales e Institutos oficiales adecuados.

A mayor abundamiento, el reciente Convenio de Emigración con la República Argentina, firmado el 18 de octubre último y que habrá de ser seguido de un Protocolo adicional que lo haga beneficioso para la emigración española, facultando su aplicación en plan de igualdad con la emigración italiana (7), ya no deja dudas posibles sobre el notorio desacierto de quienes supongan definitivamente caducados los problemas de la emigración española y en trance de total anulación cuantas medidas adoptara anteriormente el Estado español para la protección legal de sus emigrantes.

3. El certero instinto del ciudadano medio español le ha conducido a considerar la existencia efectiva del fenómeno emigratorio sin necesidad de contemplar la situación jurídica que acabamos de enunciar, y considera los problemas de los emigrantes de forma muy distinta a la de aquellos trabajadores que durante la pasada conflagración mundial fueron contratados para trabajar en determinados países mediante organizaciones estatales de muy diferente concepción y finalidades a las que han de presidir las que en el futuro deban establecerse para la emigración contratada.

Son cada vez más frecuentes las notas, artículos, crónicas, reportajes e informaciones que glosan en prensa o radio pro-

---

(7) El art. 8.º del Convenio de Emigración mencionado, que viene a completar el Protocolo Franco-Perón de octubre de 1946, concede a la emigración española el goce de las ventajas que se concedan a cualquier otra emigración. Ello llevará a transformar en completamente aceptable tal Convenio.

blemas e incidentes relacionados con la emigración, no debiéndose ocultar que muchos de tales trabajos producen evidentes perjuicios por excitar la imaginación del pueblo hacia la emigración, con una propaganda que no deja de ser perjudicial a pesar de la recta intención de quienes la producen, sobreexcitando y despertando el afán de aventura en regiones españolas de tradición emigratoria, cuyos límites naturales no coinciden con las que presentan mayor excedente de brazos trabajadores.

La situación de la vida española, en consecuencia, no hace sino reflejar fielmente los mismos problemas emigratorios que por su propia naturaleza adquirieron rango internacional, ante la presencia de las necesidades de los países con exceso de material humano y los que tienen déficit de tal material, y las respectivas ambiciones y exigencias, lo que lleva anejos complicados problemas de toda índole —sociológicos, económicos, jurídicos y políticos— que necesitan justa y armónica solución.

La necesidad de coordinar las pretensiones o necesidades de los países de emigración e inmigración explican las actividades diplomáticas que muchas veces acusan con más o menos claridad el deprimente espectáculo de barajarse en un mismo texto de Convenio cifras expresivas de valores mercantiles y concesiones sobre material humano, con lo que, de hecho, llega tal vez a olvidarse un poco, en ocasiones, la declaración pomposa de textos legales, como, por ejemplo, la parte XIII del Tratado de Versalles de que el trabajo no puede considerarse simplemente como una mercancía u objeto de comercio.

La actividad internacional ha tenido sus más recientes manifestaciones en los Convenios entre Italia y Francia, Italia



y Bélgica, Francia y Checoslovaquia, Italia y Argentina, España y Argentina, Méjico y Estados Unidos, etc., y esto sin recordar la existencia de una clase especial de emigración, cual es la de los desplazados por motivos políticos, que presenta formas especiales, aunque algunas facetas de sus problemas sean reproducción de los que afectan a la emigración general.

Los países americanos están en estos últimos tiempos interesándose por los problemas de la emigración, rectificando algunos de ellos, por lo menos en apariencia, criterios restrictivos que introdujeron en sus legislaciones después de la primera guerra mundial.

Recordamos a este respecto el caso de la República Argentina, en que, influenciada su Constitución de 1853 con el lema de «Gobernar es poblar» (8), proclamó en su preámbulo que aseguraría la libertad a todos los hombres del mundo que quisieran habitar el suelo argentino, y en su art. 25 preceptúa: «El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes».

Tan generosa y terminante declaración se merma primero con la Ley de Inmigración número 817 de 19 de octubre de 1876, aunque consideramos aceptables muchos de sus puntos de vista, y, posteriormente, con el Decreto de 31 de

---

(8) «En América gobernar es poblar...; nuestro enemigo es el desierto...; el Ministro de Estado que no duplicó el censo de estos pueblos cada cuatro años es inepto y no merece una mirada del país; ha perdido su tiempo en bagatelas y nimiedades.» J. B. ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, 1915.

diciembre de 1923, que enumera una lista de enfermedades o situaciones que se oponen a la entrada en la República; los Decretos de 8 y 26 de noviembre de 1932 tienden a asegurar la solvencia económica del que desee ingresar mediante la posesión de una ocupación que garantice la subsistencia o parientes que se comprometan a asistirle; el de 19 de enero de 1934, que da normas para los documentos que acrediten salud, conducta y no mendicidad; los de 17 de octubre de 1936 y 27 de julio de 1938, que refuerzan la vigilancia de la inmigración, y el aún más restrictivo Decreto de 28 de julio de 1938, que regula las garantías económicas del aspirante a ingreso en la República, cuyas circunstancias corresponde investigar, en cada caso, a los Cónsules, como base para el permiso de la Dirección de Emigración, y previa consulta a una Comisión interministerial.

Todo ello mantenía prácticamente clausuradas las corrientes inmigratorias al territorio argentino, según reconoció en 1941, en tono un tanto de lamentación, el Profesor argentino Daniel Antokoletz (9), lo que llevó, a fines de 1944, al periódico *La Prensa*, de Buenos Aires, a divulgar que una investigación realizada poco antes preveía que de seguir ascendente la nupcialidad, en disminución la natalidad y estacionaria la mortalidad, podía preverse un descenso de población para el año 1964. Dicho editorial pedía la vuelta al régimen de la Ley 817, antes aludida, y la rectificación de la política restrictiva de la inmigración, petición formulada tras de dar las interesantes cifras que siguen: de los 275 millones de hectáreas argentinas consideradas útiles para agricultura o ganadería, 64 millones (el 23 por 100) son prados naturales,

(9) *Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social*. Buenos Aires, 1941, I, 163 y sigs.

y praderas artificiales 88 millones (el 31 por 100), quedando por ello adecuadas para utilizarse 123 millones; se cultivan 30 millones y dedican al pastoreo 115, por lo que se encuentran en productividad poco más de la mitad de las tierras argentinas, con una población de tres millones y medio de habitantes rurales que pueden estimarse la cuarta parte del total de la población (era el 26 por 100 esta población en el Censo de 1938); el crecimiento total de la población, que en 1933 alcanzó el porcentaje máximo de 3,71 (suma de crecimiento vegetativo y emigratorio), apenas alcanzó en 1943 a 1,4 por 100; el crecimiento emigratorio, que llega a la cifra de 160.799 en 1923, baja a 40.327 en 1938, siendo casi nulo en 1943.

Pues bien: los planes del Presidente Perón, el Protocolo Franco-Perón de 1946, el Convenio hispano-argentino de 18 de octubre de 1948, los Convenios de emigración italo-argentinos de 21 de febrero de 1947 y 26 de enero de 1948, muestran una rectificación de conducta que saldrá al paso de la agravación del problema señalado con respecto al crecimiento emigratorio. Por otro lado, diversas disposiciones tienden al incremento vegetativo mediante la protección del núcleo familiar: estimulan el crecimiento demográfico, la ley 11.933 sobre Seguro de Maternidad dictada en 1934, hoy en trance de reforma, y las distintas disposiciones referentes a previsión social, que completan este extremo de la política social cuyas líneas fundamentales enunció el plan Perón (1947-51) (10).

(10) *Plan de Gobierno 1947-1951*, tomo I, págs. 269 y sigs. (Buenos Aires, 1946), publicado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación argentina, a cuyo frente se encuentra un hombre de excepcional competencia: don José Figuerola.

Es significativo que en las sesiones de la primera reunión de la Comisión Permanente de Migración, que en agosto de 1946 tuvieron lugar en Montreal, el representante argentino expresó el propósito de su país de volver a ocupar el puesto que tradicionalmente le corresponde como gran país hospitalario, reformando, si fuera preciso, la Ley 817.

4. En el terreno internacional, y por lo que respecta a las actividades de los últimos años, la Conferencia de Peritos en Inmigraciones Colonizadoras, celebrada en Ginebra durante el mes de marzo de 1938, propugnó la creación de una Comisión Permanente de Migración, que fué establecida en 1940. Las Conferencias Internacionales del Trabajo, en sus reuniones de 1938 y 1939, estudiaron los problemas de las migraciones industriales y aprobaron un convenio y una recomendación sobre «reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores emigrantes», y otra recomendación sobre «colaboración entre los Estados en materias relativas al reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores emigrados».

Durante la última guerra mundial, los aliados proyectaron planes de reconstrucción para la postguerra y consideraron factor esencial de tal reconstrucción la migración de trabajadores, abordando tal problema la Conferencia de Nueva York celebrada por la Organización del trabajo en 1941, y posteriormente el Congreso demográfico interamericano de Méjico, de octubre de 1943, el cual recomendó estudiar las cuestiones inmigratorias en los planes que para la postguerra preparasen los Estados americanos.

La Conferencia Internacional de Filadelfia (abril-mayo 1944) recomendó a las Naciones Unidas fomentar las emigra-

ciones regulares de obreros industriales, obreros agrícolas y colonos, según las necesidades de los diversos países.

La tercera Conferencia de Estados de América miembros de la Oficina Internacional del Trabajo, que se reunió durante el mes de abril de 1946 en Méjico, ha llamado la atención de los Gobiernos americanos acerca de la necesidad de que las Reglamentaciones unilaterales sobre emigración o inmigración se complementen con acuerdos bilaterales o multilaterales, llamando también la atención sobre la necesidad de evitar el descenso de los niveles de vida de los asalariados de los países de inmigración, por afluencia a ellos de mayores núcleos de trabajadores de los que puedan absorber.

Se pensaba que la Comisión permanente de Migración sólo tuviera competencia para las migraciones colonizadoras, pero extendida su acción desde 1944 a toda clase de migraciones, celebra su primera reunión en Montreal del 26 al 31 de agosto de 1946, asistiendo 28 países, tres representantes del Consejo de Administración del B. I. T. (Gubernamental, patronal y obrero), representantes consultivos de varias organizaciones internacionales y tres técnicos designados por la Organización internacional: George Warren (Estados Unidos), H. Doria de Vasconcellos (Brasil) y Paul Van Zeelan, siendo designado el último, por aclamación, presidente de la reunión.

La Comisión cambió impresiones sobre las perspectivas de la postguerra en materia de migraciones y estudió las formas de cooperación internacional susceptibles de: a) La reanudación organizada de los movimientos migratorios; b) La discriminación racial en materia de migraciones, y c) La selección técnica de emigrantes; estudió también la necesidad de revisar si la legislación unilateral sobre migración habría de equilibrarse con Convenios complementarios y si habría que

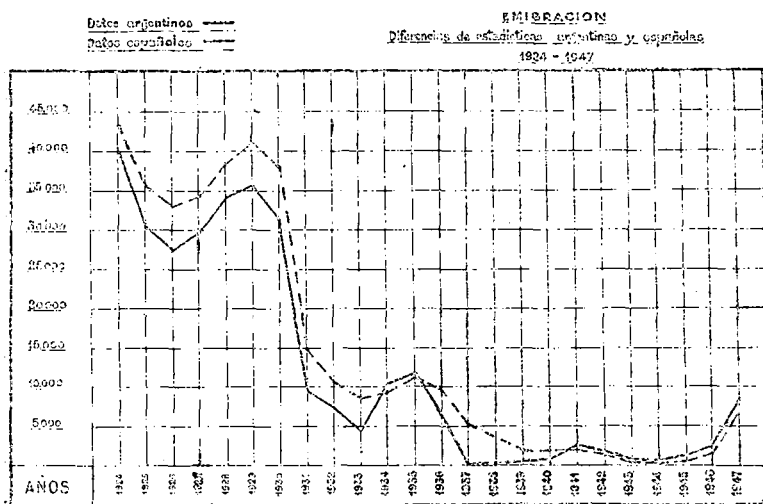
considerar el equilibrio entre la afluencia de emigrantes y poder de absorción de los países. Hízose mención especial del financiamiento de los países de inmigración para incrementar su potencia de absorción, llegándose a sugerir que si, ni el país de emigración ni el de inmigración, contase con medios suficientes, el problema financiero habría de correr a cargo de la comunidad internacional, y concretamente del Banco internacional de Reconstrucción, incluyéndose en el financiamiento general el desarrollo económico, del que las migraciones no constituyen en realidad más que un aspecto.

La segunda reunión de la Conferencia permanente de Migración se efectuó en Ginebra del 23 de febrero al 2 del siguiente mes, bajo la presidencia de V. Cyril Phelan (Canadá), con asistencia de 28 países como el anterior, y composición muy parecida. El examen de la revisión sobre el Convenio y dos Recomendaciones de 1939 sobre trabajadores migrantes, el estudio de un contrato tipo, la selección técnica y formación profesional de los migrantes y la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo en la coordinación de las responsabilidades internacionales en terreno migratorio, son los cuatro puntos del Orden del día sobre que se pronunció la segunda Conferencia permanente de Migración. Como resultado de su trabajo se inscribió en el Orden del día de la futura reunión 32 de la Conferencia Internacional del Trabajo que tendrá lugar en 1949, la revisión del Convenio y Recomendaciones que la Conferencia de Washington adoptara en su primera reunión de 1919 (11).

---

(11) Consúltense las publicaciones recientes de la Oficina Internacional de Trabajo, editadas ambas en Ginebra el año 1948: «La segunda reunión de la Comisión Permanente de Migración» y «Los trabajadores migrantes. Revisión del Convenio referente a los trabajadores migrantes, 1939; de la

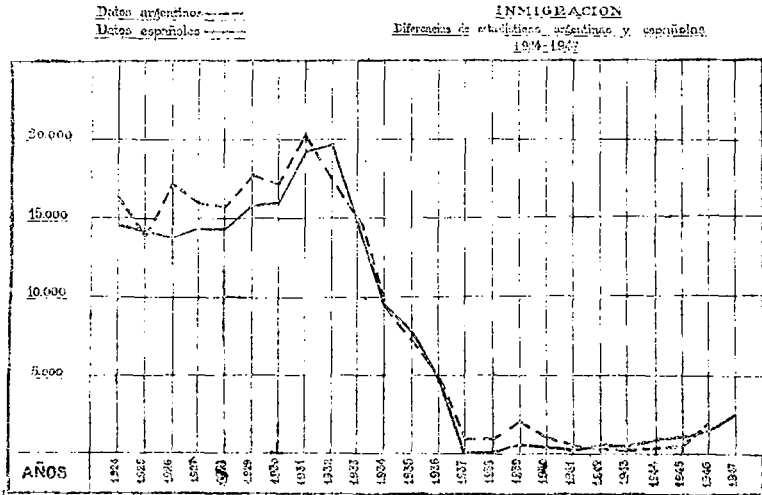
5. Las estadísticas, por su parte, son la más palmaria demostración de la persistencia de un fenómeno al que se dedicaron amplias actividades en los pasados tiempos, no solamente dentro de cada país, sino también en el terreno internacional.



Los países de inmigración, los de emigración y la Organización Internacional del Trabajo consagraron parte muy calificada de sus esfuerzos a las estadísticas de migrantes, siendo muy interesante hacer constar que, referidas a un país determinado de inmigración, no coinciden a veces el número de los nacionales de otro país de emigración que figuran en sus estadísticas propias, con el número de emigrantes señalados por las estadísticas del país emigratorio; ello se debe no so-

Recomendación referente a los trabajadores migrantes, 1939; de la Recomendación referente a los trabajadores migrantes, 1939, y de la Recomendación referente a los trabajadores migrantes (colaboración entre Estados), 1939».

lamente a las deficiencias de unas y otras estadísticas, sino a la posibilidad de emigraciones clandestinas, la existencia efectiva de emigrantes en tránsito, la detención, por espacio más o menos dilatado, de los emigrantes en país intermedio o, simplemente, por discrepancia de las legislaciones respectivas so-



bre lo que ha de considerarse como emigrantes, ya que a veces no coincide el concepto del país de origen con el del país de destino.

Mas las constantes de posible error hace posible el estudio de las variantes que acusan las estadísticas a través de una serie que afecta a un determinado número de años.

En asuntos de emigración las actividades internacionales han conducido a cambios de impresiones, para ponerse de acuerdo respecto a determinados conceptos que permitan unificar las estadísticas, y posteriormente realizaron esas mismas labores estadísticas los órganos técnicos de la Oficina Interna-



LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACIÓN

Emigración transoceánica española (Años 1909 a 1948)

AÑOS	Emigración	Inmigración	Saído	Preferencia emigratoria
1909.....	111.058			Argentina
1910.....	160.936			»
1911.....	139.683			»
1912.....	194.443			»
1913.....	151.000			»
1914.....	66.596			»
1915.....	50.359			Cuba
1916.....	62.247	46.423	— 15.824	»
1917.....	43.051	37.701	— 5.350	»
1918.....	20.168	28.406	+ 8.238	»
1919.....	69.472	47.175	— 22.297	»
1920.....	150.566	46.534	— 104.032	Argentina
1921.....	62.479	76.439	+ 13.960	»
1922.....	73.512	50.144	— 13.368	»
1923.....	93.246	32.081	— 61.165	»
1924.....	86.920	36.499	— 50.421	Cuba
1925.....	55.544	37.887	— 17.657	Argentina
1926.....	45.183	39.949	— 5.234	»
1927.....	45.867	41.517	— 2.350	»
1928.....	48.555	38.563	— 9.992	»
1929.....	50.212	36.623	— 13.589	»
1930.....	41.560	41.563	+ 3	»
1931.....	14.355	53.937	+ 39.582	»
1932.....	10.152	47.528	+ 37.376	»
1933.....	6.742	31.669	+ 24.927	»
1934.....	15.655	20.013	+ 4.358	»
1935.....	16.961	15.238	— 1.723	»
1936.....	10.709	8.995	— 1.714	»
1937.....	161	(No hay)		Cuba
1938.....	1	»		Argentina
1939.....	651	605	— 46	»
1940.....	2.345	1.802	— 543	Cuba
1941.....	4.322	870	— 3.452	Argentina
1942.....	2.239	740	— 1.499	»
1943.....	1.491	1.010	— 401	»
1944.....	1.536	1.555	+ 19	»
1945.....	2.736	1.935	— 801	»
1946.....	5.575	3.859	— 1.716	»
1947.....	13.532	4.623	— 8.909	»
1948.....	19.156	4.690	— 14.466	»

Emigración de españoles a la República Argentina (Años 1924 a 1948)

*Diferencias entre los datos estadísticos españoles y argentinos*

AÑOS	ESPAÑOLES			ESPAÑOLES		
	ENTRADOS EN LA ARGENTINA			SALIDOS DE LA ARGENTINA		
	Datos españoles	Datos argentinos	Diferencias	Datos españoles	Datos argentinos	Diferencias
1924	40.784	45.691	4.907	14.501	16.763	2.262
1925	30.090	35.852	5.762	14.022	14.194	172
1926	27.702	33.425	5.723	13.942	17.274	3.332
1927	29.249	34.627	5.378	14.084	16.590	2.416
1928	34.090	38.861	4.771	14.031	16.320	2.289
1929	35.515	41.496	5.981	16.322	17.972	1.650
1930	31.403	37.669	6.266	16.429	16.981	552
1931	9.175	14.874	5.699	18.912	20.586	1.674
1932	7.065	10.440	3.365	19.436	17.673	1.763
1933	4.501	8.337	3.836	14.112	14.404	292
1934	10.217	9.336	881	9.304	9.285	19
1935	11.967	11.558	409	7.392	7.229	163
1936	6.870	9.453	2.623	4.586	9.912	326
1937	9	5.150	41	—	886	886
1938	1	3.301	3.300	—	880	880
1939	306	1.727	1.421	485	1.692	1.207
1940	427	1.739	1.312	267	941	674
1941	2.583	1.883	760	182	256	74
1942	1.478	1.193	285	474	229	245
1943	778	481	297	417	258	159
1944	654	554	100	814	364	450
1945	967	446	521	930	635	295
1946	2.366	1.754	612	1.874	2.018	144
1947	8.498	7.205	1.293	2.469	0	—
1948	12.183	—	—	2.175	—	—

cional del Trabajo, que ha dado a la estampa muy interesantes publicaciones (12).

Pero bastará nuestra tesis, que, junto a cifras anteriores a

(12) *Les mouvements migratoires de 1920 a 1923*, Ginebra, 1925; *Les mouvements migratoires de 1920 a 1924*, Ginebra, 1926; *Les mouvements migratoires de 1925 a 1927*, Ginebra, 1929; *La statistique des étrangers. Etude comparative des Recensements 1910-1920-1930*, Ginebra, 1936.

1936, se sitúen las correspondientes a los últimos años continúan la serie, y nos mostrarán el desenvolvimiento progresivo en los últimos tiempos de nuestra emigración hacia América, ya que todavía no se aprecia un resurgimiento total de la emigración continental hacia Francia, emigración que, por otra parte, no nos da cifras exactas por no disponer actualmente los Servicios de Emigración de los resortes, que, cual la expedición de pasaportes, permitían controlar exactamente antes de 1936 la emigración a través de las fronteras terrestres.

6. Las estadísticas que anteriormente se insertan confirman suficientemente la existencia de una creciente emigración española y justifican las actividades estatales para su regulación. El Nuevo Estado no cumpliría sus más esenciales postulados si no mantuviese una protección que, la Monarquía constitucional en 1907, la Dictadura militar en 1924 y la República en 1931, no regatearon; siendo de resaltar que esta última aceptó íntegramente la política monárquica y dictatorial sobre la materia (13).

En nada pueden, pues, fundarse las afirmaciones en algún momento realizadas, sobre que el problema migratorio español no existe o que sea mera cuestión de policía de puertos y fronteras, ajena en absoluto a los órganos tradicionales de nuestra política social.

No puede dudarse en ningún momento que hubiere falta de actuación de la Administración competente. Desde 1943 se repatría gratuitamente a multitud de emigrantes, se les

---

(13) El Decreto-ley de 10 de julio de 1931, convertido en Ley el 9 de septiembre siguiente, da por suya toda la legislación de la Dictadura en materia emigratoria, considerándola conforme con el criterio progresivo dibujado en el exterior de España.

atiende y socorre con hospedaje y transportes hasta el lugar de origen y se perciben primas y se pagan indemnizaciones por el Seguro del Emigrante.

Las compañías navieras, ansiosas de sacudir las cargas inherentes a una legislación eficaz sobre emigración, buscaron el inocente subterfugio de borrar en la acomodación de sus buques el rótulo «tercera», para sustituirlo por palabras, tales como «entrepunte», «clase turística» u otras semejantes. No fué tal añagaza eficaz, porque no habían variado las condiciones (a menudo notoriamente deficientes) del transporte. Por otra parte, se quiso oponer la acomodación en «Sollacó» frente a la de «pasaje de cámara». Tampoco fué eficaz esta nueva maniobra, porque el Real Decreto de 15 de julio de 1930 había ordenado la desaparición progresiva de los «collados corridos» y su transformación paulatina en camarotes de dos, cuatro o seis plazas; medida que debió beneficiar desde los primeros momentos de la vigencia del Decreto a un mínimo de la cuarta parte de los transportados en clase tercera en cada barco.

La simple presencia física de los emigrantes, su magro equipaje, su rusticidad y a veces hasta su compostura y aseo personal, denuncian al que emigra, aun en los casos en que lo hace en clases superiores a su condición, pues últimamente se han advertido casos de acomodación aérea o marítima de lujo (14).

Frente a la opinión de que la inexistencia de emigración se apoya en que la autoridad que expidió los pasaportes es distinta a los Inspectores de emigración, hay que recordar que,

---

(14) El hecho se ha llegado a destacar por JOSÉ FORNS en algún artículo aparecido en la prensa periódica.

por circunstancias especiales de la postguerra, el Ministerio del Trabajo cedió por Orden del 29 de marzo de 1946 sus facultades sobre expedición de pasaportes, a la Dirección General de Seguridad, no pudiendo interpretarse tal concesión, como después más detenidamente aclararemos, como una prueba de la desaparición del concepto de emigrante en las leyes españolas, ni mucho menos la anulación de la protección que se le debe.

¿Es que, finalmente, las nuevas condiciones de los españoles que marchan al extranjero por causa de trabajo no precisan ya de protección, por ser superiores a las que rodean a los emigrantes anteriores a 1936? Lejos de ello, los problemas actuales son mayores, y, por tanto, más necesario el auxilio del Estado para resolverlos con éxito: antes de la gran aventura han de ser defendidos contra los reclutadores y agentes clandestinos, que unas veces conspiran contra los bienes de los emigrantes con préstamos usurarios sobre tierras con pactos o no de retro, otras conspiran contra su libertad futura, su salud o su vida con falsos contratos de trabajo, o actuando como filiales de entidades o reclutadores extranjeros, que adelantan gastos para exigir luego el cumplimiento de contratos en trabajos notoriamente peligrosos o insalubres, o adelantan también tales gastos con finalidades no ciertamente filantrópicas que ocultan designios que han de estar necesariamente en relación con la importancia de los fondos adelantados, según en emotiva crónica señaló el periodista Lorenzo Garza, quien tuvo ocasión de viajar en el mismo barco que una expedición destinada al Brasil y que conducía un individuo que dejaba adivinar el sórdido tipo del capataz negrero (15);

---

(15) Crónica de LORENZO GARZA en el *Diario de Nueva York* con el título «Inmigración clandestina».

ya en plena aventura ha de defendérseles contra los abusos de empresas navieras o aeronáuticas que ofrecen un rápido embarque, aunque a costa de aumentos considerables en el pasaje, y que luego demoran largamente el cumplimiento del compromiso, vendiendo al favor o la dádiva la preferencia de embarque, lo que es más terrible desde que la legislación sobre divisas impide a los emigrantes conservar reservas para tales casos extraordinarios de demora, y por las condiciones de mercado de trabajo y de la vivienda que, una vez abandonados, no pueden recobrase en iguales condiciones, por lo que para los emigrantes no es compensación suficiente la devolución del precio del pasaje o los gastos de hotel; más tarde, durante el viaje, obtienen acomodación deficiente o padecen notorias inconveniencias, arrastrando peores condiciones de seguridad, higiene o comodidad de lo legalmente establecido, ocupan barcos de menos velocidad o capacidad. Y lo peor es que bastantes veces es debido ello a concesiones que precisan hacerse ante la deficiencia de los transportes actuales del período transitorio de la postguerra. Finalmente, cuando creían acabada su azarosa aventura tras el desembarco, se les imponen condiciones u obligaciones incompatibles con lo que determinan los países de emigración.

La diferencia de orientaciones y política migratoria de algunas naciones que, sobre todo en los Estados Unidos, llegan a restringir la admisión de emigrantes, también fué alegada como prueba de inexistencia de emigración en España. Mas esta posición no es admisible ni en el campo de la política internacional ni en la nacional, desde el momento que nuestro país debe atenerse a su propia legislación al examinar las características del emigrante, pues es lógico que cada Estado sostenga su soberanía, recabando el derecho de determinar

quiénes están comprendidos en las leyes de emigración. Alguna compañía naviera argumentó que sus pasajeros de clase turista ¡incluso soldado! no podían beneficiarse con la protección otorgada por las leyes españolas al emigrante, porque la nación de destino, los Estados Unidos, tenían suprimida la inmigración. Sobre que esta afirmación es incierta, ya que Norteamérica admite anualmente una cuota, siquiera restringidísima, de españoles, y con carácter extraordinario admitió repetidamente pastores vasconavarros para California, aunque ello fuera cierto, no puede llevar esto a la conclusión de que España ha de retirar la protección de sus leyes a los núcleos de trabajadores que se expatrien, pues tal cosa supondría dar a soberanías extrañas la facultad de modificar o anular los textos legales nacionales, con notoria merma de los derechos anejos a su propia soberanía (16). Además olvidaba tal Compañía, voluntariamente, que la mayor parte del pasaje a que se refería estaba destinado a Cuba, donde no se practica el régimen americano.

---

(16) El problema es comprensible examinando la variada gama de posiciones legislativas sobre el concepto de emigrante, para cuya determinación jurídica se ha llegado a pensar en la adopción de un criterio único internacionalmente determinado y que vendría a regir no solamente en materia de protección legal, sino en las estadísticas. Ello sería medio de zanjar las grandes discrepancias existentes en la doctrina y en la legislación, y facilitaría las investigaciones científicas del fenómeno emigratorio. Contémpense a continuación las modalidades expuestas por la Oficina Internacional del Trabajo en 1928:

«En los distintos conceptos de emigrantes, los elementos secundarios que se añaden generalmente a los elementos fundamentales —abandono de un país para establecerse en el extranjero— son los siguientes:

»1) La razón de la partida es buscar trabajo u ocupar un empleo en el extranjero (Siria, Líbano, colonia británica de la Isla Mauricio y de los establecimientos del Estrecho, China, España, Finlandia, colonia francesa de la Martinica, Grecia (definición de 1925), Haití, Hungría, la India, Italia,

Por consecuencia, hay que llegar a la conclusión de que ninguno de estos reparos puede intentar sostener la tesis de no ser precisa ya la protección al emigrante, por haber desaparecido los problemas que le afectan; sino, por el contrario, la conclusión que se acusa como pertinente y definitiva, es la de la necesidad de reforzar esa protección y consolidar las instituciones especiales creadas hace muchos años por los

-----

Japón, Corea, Letonia, México, Polonia, Rumania, Reino de los Servicios, Croatas y Eslovenos, Suiza, Checoslovaquia, Uruguay), que debe ser un trabajo manual o un pequeño comercio (Italia, Japón, Polonia, Rumania, Reino de los Servicios, Croatas y Eslovenos).

»2) La estancia debe ser definitiva (Australia, Estonia, Francia (definición de 1921), Marruecos, Estados Unidos de Norteamérica, Suecia, Uruguay), o de larga duración o, por lo menos, de un año (Austria, Alemania, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Finlandia, Gran Bretaña, Malta, Hungría, Islandia, Letonia, México, Rumania, Suiza, Checoslovaquia).

»3) Han de efectuarse los viajes en ciertas clases, sobre barcos y ferrocarriles, o el precio no ha de pasar de cierto máximo (Bélgica, Gran Bretaña, colonia británica de Hong Kong, España, Francia, Grecia (Ley de 1920) Haití, Noruega, Portugal, Checoslovaquia), o bien el transporte ha de ser marítimo (Bélgica (Reglamento de 1924), Dinamarca, la India, Hong-Kong).

»4) Sólo consideran como emigrantes a los que se dirigen hacia países lejanos, sobre todo a los que tienen que efectuar un viaje marítimo o más allá de determinado límite o que exija cierto período de tiempo (Bélgica, Dinamarca, Finlandia (1921), Grecia, Gran Bretaña, Hong-Kong, Irlanda, Rumania, Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos, Suecia, Suiza).

»5) Sólo se consideran emigrantes a los ciudadanos que abandonan el territorio nacional (Austria, España, Francia, Martinica, Haití, Italia, Luxemburgo, Portugal, Polonia, Rumania, Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos, Suecia, Uruguay), o tienen cierto tiempo de residencia (Malta, Estado libre de Irlanda).

»6) Debe acondicionarse la partida a la celebración de un contrato de emigración, de trabajo o de transporte (Dinamarca, Haití, Letonia, México, Suiza).

»7) Los miembros de la familia del emigrante se consideran como emigrantes, sea porque acompañan al mismo o porque van a reunirse con él (territorio de Siria y del Líbano, Australia, España, colonia francesa de la Martinica, Finlandia, Italia, Japón, Corea, Polonia, Rumania, Reino de los



Poderes públicos de los países de emigración y que tienen una vitalidad que se deduce de la multitud de textos legales que la regulan (17).

## II

### NUEVO CONCEPTO DE LA EMIGRACIÓN

7. Concepto antiguo de la emigración. 8. Evolución del concepto. 9. La emigración en la legislación española anterior al siglo XIX. 10. Las características de la legislación a Indias. 11. La emigración ante las Constituciones políticas españolas. 12. La emigración en la legislación española del siglo XIX. 13. La libertad de emigración en el siglo actual. 14. Las vigentes leyes de emigración y la libertad de emigrar. 15. Variación en el concepto de la emigración: emigración dirigida.

7. La emigración existe no solamente en el mundo actual, sino también en nuestro país. Esto puede afirmarse después de lo que llevamos dicho. Lo que ya no puede asegurar-

---

Servios, Croatas y Eslovenos, Checoslovaquia). En ciertos países los miembros de la familia que van a reunirse con el emigrante quedan, por el contrario, explícitamente excluidos de la extensión legal del término emigrante (colonia británica de la Isla Mauricio, la India).

»8) El sexo y la edad sirven, a veces, para incluir a ciertas personas en el campo de las leyes emigratorias (Portugal) o, al contrario, para excluirlas de ellas (China).

»9) Finalmente, se prevén excepciones al aplicar esta definición: Acontece que cuando la fórmula de la misma es muy flexible los textos legislativos especifican la clase de persona que no pertenece a la calidad de emigrante (colonia británica de la Isla Mauricio, y de Malta, la India, Rumania, Checoslovaquia), y otras veces designan a las que, según su propia voluntad, pueden dejarse incluir entre los emigrantes o pedir la exención de las leyes que se aplican (España).»

(17) En 1928, con el título *La Reglamentación des Migrations*, se publicó en Ginebra, en tres volúmenes, las leyes de los países de emigración.

se es que el concepto de la emigración sea en los momentos actuales idéntico al de épocas anteriores.

Consideraremos fuera del marco de nuestro estudio (del mismo modo que estimamos ajenas a él las emigraciones periódicas de las golondrinas u otras aves viajeras) aquellas grandes migraciones de pueblos que empujados por otros se desplazan en masa hacia nuevos territorios. También consideramos fuera de nuestro cuadro las emigraciones que señalaba Adam Smith de ciudadanos de los pequeños Estados de la antigua Grecia que marchaban a colonizar territorios, o la política romana de enviar a tierras conquistadas los elementos perturbadores de la paz pública, así como el traslado a otros países de los franceses perjudicados con la revocación del Edicto de Nantes, o los irlandeses salidos por motivos religiosos, o los emigrados, aristócratas franceses que dejan su patria de modo transitorio por motivo puramente político, en espera de una Restauración.

Dejamos constreñida nuestra atención a la emigración tal cual se concibe en la ciencia actual: traslado de personas aisladas o núcleos reducidos a país extranjero, para establecerse con carácter más o menos temporal y permanente y viviendo de su propio esfuerzo. El pensamiento de permanencia definitiva o temporal depende más que de un propósito precon-

---

las leyes de inmigración y los tratados sobre esta materia. Esta publicación repetía, ampliando la dada a las prensas por la Oficina Internacional del Trabajo, que fué también la autora de la obra antes citada, en 1922, en un solo volumen. Se hizo una traducción de esta obra al castellano, que se imprimió en La Habana en 1928 con motivo de la Conferencia de Inmigración celebrada en dicha ciudad. Véase también la obra de O. T. T., *Les travailleurs migrants. Recrutement, placement et conditions du travail*, Ginebra, 1936.

cebido, de las circunstancias de cada caso, que obligan muchas veces al individuo a determinaciones muy apartadas de su primitivo propósito.

8. Es ciertamente muy notable la evolución de la posición de los Estados con respecto a la emigración.

Empecemos por decir que nuestro Diccionario de Autoridades define la emigración: «partida de un lugar a otro, u de una parte a otra» y añade: «Es voz puramente latina y sin uso. Lat. *Emigratio*» (18). La palabra no aparece en el Diccionario de la Academia Francesa hasta el año 1835, ni aparecía tampoco en las obras clásicas de Furetiere, ni Richeliet. Los que partieron tras de la revocación del Edicto de Nantes se reconocieron con el nombre de refugiados, y no de emigrantes, y a los aristócratas franceses huídos de la Revolución y que tanto odio produjeron en las clases populares francesas, fueron conocidos con el nombre de emigrados, palabra que aunque puede aplicarse a los emigrantes, siempre tiene un cierto sabor político.

Necesitan pasar años para que el concepto distinga los individuos que pasan de un país a otro por motivos económicos y en busca de nuevos medios de vida.

Concretándonos a nuestro tema, hagamos resaltar las posiciones contradictorias que adoptan respecto a sus emigrantes los diversos países de emigración, que riman en cada caso con las circunstancias económicas o de otro género y las ideas de los respectivos momentos.

Inglaterra, que a mediados del pasado siglo era el país de

(18) *Diccionario de la Lengua Castellana*, Madrid, 1732, tomo III (letras D, E y F), pág. 398.

mayor emigración (de 1825 a 1850 registra dos millones y medio de emigrantes, millón y medio de los cuales pasó a los Estados Unidos), cambió su posición y de la severidad prohibitiva reflejada en las actas de 1719, 1750 y 1751, que se oponían no sólo a la salida de los obreros, sino la de oficios y máquinas, pasa después al extremo contrario y emplea la emigración como un remedio contra el paro forzoso (19), y las Parroquias, estimuladas por el Estado, crean fondos especiales para el pago de viaje de expatriación de los indigentes, empresa en que colaboran compañías filantrópicas, aristócratas y particulares. Y esta nueva posición estatal dura hasta bien corrida la primera mitad del siglo XIX.

En Alemania se da igual fenómeno. Tras de ser libre y muy voluminosa (20), la emigración es severamente prohibida en los distintos Länder alemanes, que hacen suyo el pensamiento de Juan Bautista Say y Roscher de que la partida de cien mil emigrantes con sus peculios equivale a la pérdida de un ejército de igual número de combatientes con armas y bagajes. Baviera (1764, 1797 y 1799), Brunswick (1753, 1765 y 1768), Hesse (1787), Hannover (1753), Mecklemburgo (1760 y 1766), Saxe (1772), dictan severas penas contra los emigrantes. Algunas de estas legislaciones, la bávara, llega hasta la condena a muerte del gancho reclutador (21). Sólo

---

(19) Digamos que por excepción el Gobierno de la Reina Ana dió pasaje gratuito a 30.000 indigentes el año 1709 para evitar la crisis de un invierno horrible de hambre, agravado con una horrible guerra.

(20) Había doscientos mil alemanes esparcidos por las colonias inglesas el año 1766. LEROY BEAULIEU, *De la colonisation chez les peuples modernes*, París, 1891.

(21) En Italia (Milán) se aplicaba a los emigrantes la pena de muerte en el siglo XVIII, y la misma pena regía en Bohemia en 1752 para los obreros del vidrio que dejasen el país. PÉRTILES, en *Revolutions nelle leggi dell'emi-*

Baden y Wurtemberg muestran cierta tolerancia hacia la emigración.

El Emperador Francisco José II también prohíbe por su parte en 1768 la emigración a los súbditos del Imperio germánico.

Ha de llegar el año 1818 para que se proclame en un país alemán, Prusia, seguida tres años después por la Constitución de Hesse, la libertad de emigración, si bien en este último Estado se imponen tasas a los emigrantes, proporcionales a los bienes que llevaban consigo. Se generaliza esta libertad en 1848, cuando la Asamblea general de Francfort-sur-Mein reconoce que el derecho de emigrar sin previo pago de tasas era un derecho inalienable del ciudadano alemán. Pero dentro del movimiento alemán hacia la libertad emigratoria vemos que algún Estado recurre al remedio heroico de subvencionar la emigración; ese es Baden, a mitad del siglo XIX, momento en que también Bélgica estimula con créditos de las Cámaras legislativas y Concejos provinciales la emigración, como remedio de un grave paro agrícola y textil.

9. La libertad que el Rey Don Alfonso, en Valladolid, el año 1325, y Don Juan I, en Segovia, en 1386, concedieron a los vecinos de pueblos de señorío para pasar a los de realengo o viceversa y que suponen facetas de la lucha del Poder Real contra los Señores, se acentúa con la amplia facultad que la Pragmática de los Reyes Católicos dada el 28 de octubre de 1480 en Medina, concede a toda persona que viviera en sus Reinos y Señoríos, así de Realengo como de Abadengo, Ordenes, Señoríos y Behetrías para pasar «a vivir de-

---

*grazione*, 1923. Citado por LOUIS VARLEZ en *Les Migrations internationales et leur Reglementation*, 1929.

llos a otros lugares y partes con sus bienes y hacienda».. y «avcindarse en ellos, y sacar sus ganados, pan y vino y otros mantenimientos, y todos los otros sus bienes muebles que tuvieren en los lugares donde primeramente vivían y moraban, y los pasar y llevar a los otros lugares y partes donde nuevamente se avcindaren».

Aunque la redacción de la Pragmática parece responder al valor convenido del traslado de un punto a otro dentro del territorio regido por los Reyes Católicos, es lo cierto que también puede defenderse la teoría de que daba libertad absoluta para pasar a territorios distintos, mientras dicha disposición no hubo de conectarse con la que en 1623 el Señor Rey Don Felipe IV dictó en Madrid preocupado por problemas demográficos (22): «Ordenamos y mandamos que ninguna persona, de cualquier Estado, calidad o condición que sea pueda salir destes nuestros Reynos con su casa y familia sin licencia nuestra, so pena de perdimiento de los bienes que dexaren en ellos; y que las Justicias y Ministros de los Puertos, y otras cualesquieras los embarguen las personas y haciendas que llevaren, y estén con mucho cuidado de saber si sale alguna, y de la execución: y condenamos al que no guardare lo contenido en esta Ley en privación de oficio».

Al coexistir las dos disposiciones enunciadas situándolas primero en la Nueva Recopilación que publicara el Rey Felipe II en 1567 (Lib. 7, Tít. 9 y Ley I y Lib. 2, Tít. 4 Ley 66) y después en la Novísima Recopilación publicada por el Rey

---

(22) Justificaba así la disposición: «Porque la población y el número de gente es el único y principal fundamento de las Repúblicas y a que con mayor cuidado se debe atender para su conservación y aumento... Deseando reparar la disminución que se va sintiendo... de manera que se pueda esperar grande multiplicación y aumento todavía... A este fin ordenamos...».

Carlos IV en 1805 (Lib. VII, Tít. XXVI, Leyes VI y VIII) ha de darse, por lo menos a partir de 1623, un significado de pura libertad interna para los diversos territorios de soberanía nacional la amplia libertad concedida por los Reyes Católicos, quedando sujeta a autorización (nótese la inexistencia de una prohibición absoluta) la emigración.

10. Una emigración especial es la emigración a Indias.

Observamos numerosísimas disposiciones dictadas a partir de los Reyes Católicos para el pase o emigración a Indias (23) para estimular un poblamiento seleccionado, teniéndose en cuenta los intereses no solamente políticos (restricciones drásticas y hasta prohibición de la inmigración extranjera), sino religiosos (prohibición de emigrar a judíos, moros, cristianos nuevos, gitanos o sospechosos de desviaciones heréticas e hijos de quemados), raciales (restricciones a ciertas razas de color) y morales (disposiciones sobre casados, pase de religiosos a Indias, rechazado de clérigos con traje seglar, prohibición de llevar éstos sus parientes e incluso parientas para casarlas bien, al amparo de su influencia). Todas estas disposiciones maduran hasta integrarse en la Recopilación de 1680, tras de la cual sólo se dictan algunas para persecución de «llevidos de navíos o en Indias» (polizontes) y emigración clandestina. La falta de licencia para emigrar a América se penaba con sanciones considerables (24).

---

(23) Consúltense estas disposiciones en el interesantísimo libro de LUIS CURIEL, *Índice Histórico de Disposiciones Sociales*, publicado por la Escuela Social de Madrid el año 1946.

(24) Don Felipe III, en Valladolid (25 de noviembre de 1604), dispuso que quienes fuesen sin licencia a Indias incurrirían en cuatro años de galeras los de condición humilde y los maestros y marineros que los llevasen, y diez años de servicio en Orán los emigrantes de condición noble.

A punto de perderse nuestro Imperio Colonial, todavía en el pasado siglo, observamos dos estímulos de emigración hacia territorios coloniales, subvencionados, siguiendo el ejemplo inglés: el de negros cubanos hacia la Guinea española, a mitad de siglo, y el de portorriqueños y peninsulares a Cuba, pocos años más tarde, para compensar las dificultades nacidas de la abolición de la esclavitud.

11. La pena de confiscación de bienes desaparece con la Constitución de 1812 (art. 304); las Cortes de Cádiz vinieron, pues, a reconocer el derecho a emigrar sin el castigo de pérdida de bienes impuesta anteriormente a quien emigrara sin autorización del Gobierno. En cambio, tal Constitución privaba, en su art. 24, núm. 4.º, de la condición de español a quien viviese cinco años fuera del territorio nacional sin licencia del Gobierno.

Las Constituciones de 1837 y 1845 hacen gracia al emigrante sin licencia gubernativa, de la pérdida de nacionalidad, que sólo se producirá por ganar vecindad en país extranjero o entrar a su servicio.

La Constitución de 1869 consigna en el art. 26, de modo terminante, que: «A ningún español que esté en el pleno goce de sus derechos civiles, podrá impedírsele salir libremente del territorio, ni trasladar su residencia y haberes a país extranjero, salvo las obligaciones de contribuir al servicio militar o al mantenimiento de las cargas públicas». Esta declaración no tiene paridad en la Constitución de 1876, mientras que la de 1931 dice: «El derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la Ley establezca».

El Fuero de los españoles proclama la libertad del espa-



ñol para elegir domicilio dentro del territorio nacional y no adopta posición explícita respecto a la emigración.

12. Si de los textos fundamentales pasamos a la posición legislativa de España a través de sus disposiciones a partir de la Constitución de 1812 podemos, antes de publicarse la Ley de Emigración de 1907, diferenciar dos períodos: uno en el que exige una autorización gubernamental para emigrar; otro, que ya se sitúa en el presente siglo, en que se da una más amplia libertad al candidato a expatriarse.

El primer período está representado por la Real Orden de 16 de septiembre de 1853 (referente a los emigrantes canarios, para los que se levanta la prohibición de emigrar que se había impuesto por el deseo de protegerles contra los vejámenes y peligros de las turbulencias en los países sudamericanos en aquellas épocas): se preceptúa el permiso del Gobierno a propuesta de los Subgobernadores. La de 7 de septiembre de 1856, que se refiere ya a todos los españoles emigrantes a América del Sur, dispone como necesario el permiso del Gobernador civil de la provincia de embarque; la de 31 de diciembre de 1857 tenía igual exigencia.

La Real Orden de 12 de enero de 1865 hace una declaración sumamente interesante, reveladora de cierto progreso hacia la libertad, y acorde con el espíritu que después informaría el criterio de la Constitución de 1869, al decir que no era «potestativo en el Gobierno impedir que los españoles emigren a otros países con el deseo de mejorar su suerte, si bien es un deber de la Administración el vigilar por que no se defrauden las esperanzas de los emigrados, garantizándoles en lo posible contra los abusos que intentarían cometer los especuladores contratistas». La Orden mantiene el permiso gu-

bernativo para emigrar, como después lo hacen las disposiciones del mismo rango legal fechadas en 30 de enero de 1873, 10 de noviembre de 1883, 19 de enero de 1887 y 8 de mayo de 1888, siendo la última de las enumeradas una refundición de las anteriores, si bien añade la novedad de plazos para solicitar los permisos, crear unas Juntas de Emigración de carácter consultivo y especificar normas distintas para los que parten a Ultramar como emigrantes y los que lo hacen como obreros o colonos de nuestras posesiones en las Filipinas o Antillas.

Nuevamente se vuelve a exigir la petición de permiso gubernativo en 25 de enero de 1897, no sin declarar la disposición de esta fecha que «reconocido como está el derecho de locomoción y abolidos los pasaportes, la emigración no está prohibida para los mayores de edad exentos del servicio militar». Esta disposición anuncia que al mismo tiempo que se aproxima el tránsito hacia un nuevo siglo, también se aproxima el tránsito hacia un régimen de mayor libertad emigratoria.

23. Es Moret quien, en 7 de octubre de 1902, pone su firma a una Real disposición que, de un tachón, libra a los emigrantes de la necesidad de aquel permiso gubernativo que la legislación emigratoria del siglo anterior impusiera, y anuncia desde las propias columnas de la *Gaceta* que el solo documento exigible en adelante para los hombres que pretendar emigrar de edad superior a cuarenta años y las mujeres mayores de veintitrés, será la Cédula personal, aunque precautoriamente aconsejaba que para resolver casos de dudas el emigrante debería llevar otros documentos o, potestativamente, cierto certificado gubernativo que podría solicitar gratuita-

mente de los Gobiernos civiles y obtener dentro de las veinticuatro horas. Una lista de embarque aprobada por el Gobernador y una confrontación en ella de los nombres de los que embarcaran, realizada por la Guardia Civil, son los únicos requisitos que se imponen.

Más tarde, en 8 de abril de 1903, Maura dicta nuevas simplificaciones: los emigrantes no han de proveerse de pasaporte ni autorización gubernativa; los pasajes se expedirán sin necesidad de otros documentos que esa Cédula personal tan inocua e imprecisa, que ha sido abolida ya por no tener virtualidad para otra cosa que para recaudar un impuesto fiscal; simple lista de embarque, que debe ser rápidamente despachada por la Autoridad gubernativa; admisión a bordo de los pasajeros, con identificación un tanto somera de quien no fuere varón en edad militar, mujer casada no acompañada de su marido o menor sin acompañamiento familiar, quienes, por tener que acreditar ante un Oficial de la Guardia Civil más detenidamente sus circunstancias, deberían encontrarse a bordo con tres horas de antelación a la partida del barco.

14. Nos encontramos ya a esta altura ante la primera Ley de Emigración, de 1907, orgánica y meditada, al frente de la cual podemos leer como primera línea de su texto, destacándose como un airón de cimera, la siguiente solemne declaración: «Se reconoce la libertad de todo español para emigrar», subrayada con esta advertencia: «Las limitaciones y garantías que establece esta Ley son de carácter tutelar». Y al pie del texto legal, refrendando la firma del Jefe de Estado, aparece el nombre de un político insigne a quien (como ocurriera con Dato y Canalejas) sufrió el más intenso odio de las masas proletarias, precisamente porque con su talento ha-

bía dado vida a instituciones como esta Ley y otras de carácter social y sanitario que han sido inagotables fuentes de beneficios para los económicamente débiles.

Y esta misma declaración que aparece en el primer artículo de la Ley de 1907 (más elegantemente expresada, más rotunda y de mayor vigor que la fórmula de la Constitución de 1931) vuelve a ponerse al frente del texto refundido de la Ley de Emigración de 1924, gobernando la política de nuestro Estado hasta los días presentes, siquiera durante un período transitorio, impuesto por la postguerra de nuestro país y dilatado por la transguerra mundial, se haya vuelto en cierto modo al régimen de autorizaciones de salida y permisos dependientes del arbitrio gubernativo.

15. Dentro de la órbita de las leyes de emigración de 1907 y 1924, se ha podido evolucionar desde el sistema de pura protección y tutela del emigrante, al de valorización del mismo, siguiéndose el modelo de la política emigratoria italiana.

Pero en los actuales momentos, tras de cerrarse a los países de emigración las naciones más aptas para la inmigración, por el empleo de éstas de cuotas inmigratorias y medidas protectoras de su mano de obra (Estados Unidos, Brasil, México) o por la adopción de restricciones en el empleo de trabajadores no nativos (Cuba), ha de apreciarse una cierta variación en la concepción del problema migratorio. Frente a la tendencia asimiladora y selectiva a que aspiran los países de inmigración, que conduce a una inmigración dirigida, contraria a la inorgánica, que en cierto modo era la base y meta de las legislaciones emigratorias, ha de considerarse ahora la pertinencia y justificación de una emigración también dirigida.

El Estado, sobre todo en épocas de euforia liberalista, no se sentía con fuerza para influenciar (o por lo menos no se decidía a exteriorizar tal influencia) a sus emigrantes; éstos no debían su formación profesional más que a sus propias actividades y vocaciones. Pero cuando los Estados se han lanzado por el camino de gastar considerables sumas en la formación profesional de sus trabajadores y a la comunidad deben cada día más creciente número de ellos, su competencia técnica, es justo que limite el capricho, la volubilidad o la ambición de aquellos elementos que deseen partir, cuando tal partida perjudica gravemente a la sociedad que los ha dotado de una profesión; y si los países más liberales han estimado lícita la medida de militarizar a sus ferroviarios en caso de conflicto huelguístico, con lo que les privaba de un derecho estimado como esencial en tales países, no puede nadie oponer objeción a la licitud de poner limitaciones al derecho a emigrar de algunos obreros o técnicos especializados si ello puede producir la paralización de una industria, con el consiguiente paro de multitud de trabajadores no especializados, limitación que sólo durará el tiempo preciso para conseguir su sustitución adecuada (25).

Repetimos que el individuo en quien las instituciones estatales crearon un capital mediante un costoso esfuerzo (su competencia profesional), no tiene derecho a la libertad de acción que pudiera reclamar un autodidacto, si ella perjudica gravemente a su país.

Se acentúa, pues, el carácter de dirigida de la emigración

---

(25) Medítense el caso de obreros especializados en trabajos atómicos que pretendiesen emigrar a países que aspiraran a utilizar sus conocimientos, y piénsese también la solución del problema por el Estado más liberal o más partidario de la libertad de emigración.

actual, con las consecuencias lógicas de tal tendencia, pues si los Estados de emigración son dueños, por lo menos teóricamente, del encauzamiento de los emigrantes, mientras están dentro de sus fronteras, ya es otra cosa cuando salen de los límites de su jurisdicción, teniendo que apelar durante el transporte y para ejercer una influencia protectora, a la amenaza de prohibir el tráfico con sus puertos o la confiscación de depósitos previamente exigidos; pero en todo caso son ya impotentes para obrar coactivamente en el país de destino, que, como es lógico, mantiene siempre celosamente su soberanía.

Lo que antecede (deseamos aclarar) no quiere decir que aquellos países que tienen una tradición de emigración espontánea no estén obligados a defender sus derechos a continuar con esa cierta libertad de iniciativa que supone la emigración espontánea, ni que hayan necesariamente de contentarse con proporcionar elementos útiles a la economía de los países inmigratorios privándose de ellos y exponiéndose a facilitar la creación de empresas competidoras que, alimentadas con la propia sangre del país de emigración, priven a éste en todo caso de su cliente, el país de inmigración, que tal vez podrá transformarse en peligroso competidor en la lucha por la conquista de los mercados extranjeros.

### III

#### POSIBILIDADES EMIGRATORIAS DE ESPAÑA

16. Emigración y política demográfica. 17. Posibilidades emigratorias. Aumentos de población y crisis de trabajo. 18. Pérdidas económicas en el país de emigración por el valor de coste y económico del hombre. Fijación del emigrante en el país de inmigración. 19. El problema en los momentos presentes. 20. Aumentos demográficos apreciados en los Censos españoles. 21. Cifras de desocupación en España. 22. Posibilidades de absorción en la industria y agricultura. 23. Política demográfica del Nuevo Estado. Protección familiar. 24. Situación de España respecto a la emigración en los momentos actuales: ni necesidad de estimularla ni conveniencia de impedirla. 25. Presencia racial de España en América.

16. Si en un proceso de emigración únicamente operaren factores económicos, es evidente que sólo manifestarían emigración aquellos países cuya población activa supere las posibilidades de empleo o los bienes consumibles.

Pero si intervienen factores psicológicos o se acusan los resultados de una propaganda interesada, se presentará la emigración, no como un fenómeno, hasta cierto punto lógico, de trasplante de trabajadores a donde existan posibilidades de empleo remunerador, sino como un hecho puramente artificial. Hecho que conducirá al contrasentido de tenerse que acudir a una política demográfica para llenar los vacíos que se produzcan, si es que no se desea romper el equilibrio entre las capas jóvenes y las viejas de la sociedad, ya que afectando principalmente la emigración a individuos jóvenes y oponiéndose, además, algunas legislaciones a la inmigración de personas de edad avanzada (sesenta años en la República Argentina), resultará disminuído el número de los que, por ser po-

blación activa en edad media, tienen que pechar con la carga de sostener los individuos improductivos por no haber llegado a edad conveniente o por haber pasado de las edades productivas. Este desequilibrio económico agravará, en el país de partida, los problemas que pretendió resolver la emigración, ya que, como muy bien afirma el estadístico Javier Ruiz Almansa, la pirámide de edades se forma llevando a un gráfico una serie de barras, cada una de las cuales representa el volumen de una generación, y para que una población sea progresiva, es preciso que las edades bajas sean muy numerosas y que disminuya la masa conforme vaya avanzando la edad, o sea, que alcance el gráfico la forma de pirámide; si el gráfico no toma tal forma, porque las edades altas son iguales o mayores que las bajas, se produce el fenómeno del envejecimiento de las poblaciones (26). A esto hay que añadir el fenómeno observado en muchos países sobre el aumento del número de matrimonios sin prole y el descenso del promedio de hijos por matrimonio (si bien esto paliado por descenso en la mortalidad infantil), lo que unido a la prolongación de la vida media y aumento del número de ancianos de edades cada vez más avanzadas, comprueba que en determinados casos la emigración puede influenciar peligrosamente en el fenómeno de envejecimiento aludido.

17. El viejo aforismo *«nemo dat quod non habet»* debiera ser normalmente el orientador de la emigración, sobre todo si se adopta la posición favorable a una emigración organizada.

---

(26) *El Censo español y el Censo mundial*. Publicación del Instituto Balmes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1948.



Ante todo, hay que examinar si un país tiene realmente excedente de brazos en relación con sus posibilidades de empleo, y si estas posibilidades podrían aumentarse hasta producir el deseado equilibrio. También hay que estudiar si la desproporción entre población trabajadora y posibilidad de empleo es soportable numérica y económicamente, o es, por el contrario, de tan considerable volumen que no admite más solución que la proyección de masas al exterior, a cualquier precio que sea. Llegado el momento de negociar Convenios bilaterales de migración, será muy distinta la posición de los negociadores, según sea el volumen e importancia del indicado desequilibrio, si bien estos negociadores deberán conocer perfectamente el problema de su país y también habrán de estar documentados sobre el de inmigración. Con ello se evitará que un Convenio, celebrado para mejorar la posición de los emigrantes, llegue al peregrino resultado de privarles de los derechos y ventajas que tenían antes de firmarse el Convenio que pretendía mejorar su posición. También se deberá extremar su prudencia y celo cuando sea absolutamente indispensable al país que representan, lanzar masas de trabajadores a toda costa, porque esta necesidad podrá ser utilizada por los negociadores del país de inmigración para obtener mejores éxitos para su posición.

El desequilibrio entre población y trabajo obedece, bien a un incremento progresivo de la población, bien a una crisis temporal. Sólo en el primer caso y bajo el supuesto de que se haya llegado al límite máximo de aumento en el poder de absorción de la industria y la agricultura, habrá que estimular la emigración; en el otro supuesto, de una crisis sólo temporal, únicamente será prudente una emigración golondrina o a países que no pongan trabas directas ni larvadas

a la repatriación de los emigrantes, tras una temporada de ausencia coincidente con la duración de la crisis en su patria.

Los Estados (ya se dijo anteriormente, pero conviene repetirlo aquí) han utilizado reiteradamente la válvula de la emigración en casos de crisis, llegando no sólo a subvencionarla, sino incluso a presionar indirectamente a los reacios: Baden, en 1854, año en que pierde 21.531 personas sobre una población de 1.300.000 habitantes (27), siendo en ese año 215.000 el número de emigrantes alemanes a América; Bélgica, en 1848, para hacer frente a crisis agrícolas y textiles; España, en 1884 y 1889, para reemplazar en Cuba la mano de obra no libre, e Inglaterra, en 1827, para combatir la crisis producida por el empleo de los telares movidos a vapor. No nos referimos, desde luego, a las emigraciones provocadas por determinados países para librarse de elementos indeseables, como, por ejemplo, la producida en dirección al Canadá el año 1871 para enviar allí obreros y vagabundos parisienses complicados en la sublevación de la *Commune*, y la que diez años más tarde, formada por maleantes suizos de uno y otro sexo, puso el pie en los Estados Unidos, que se vieron obligados a formular una enérgica protesta.

Pero aun en el caso inglés antes referido, aquel Parlamento, que había votado en 1827 créditos para prestar ayuda de viaje a sus indigentes y que consigue librarse con exceso de los 95.000 obreros que estimaba sobrantes por haberlos suplantado la máquina de vapor, ve después que al adquirir nuevo auge la industria le faltan esos miles de obreros, y ve también el peligro de que sirvan industrias extranjeras competidoras de las inglesas. Por ello al llegar una nueva cri-

---

(27) *Histoire de l'emigration au XIX siècle*, por J. DUVAL. París. 1862.

sis en 1840, por la generalización del uso de la selfatina, ya no osa reincidir en su táctica anterior, si bien entidades caritativas facilitan la partida de núcleos mucho más considerables que la vez anterior, hecho que es amargamente lamentado por la industria textil inglesa cuando meses más tarde salva la crisis producida por el empleo de inventos mecánicos, tan perjudicial en los primeros momentos para las masas trabajadoras.

18. No vamos a detenernos a considerar ni discutir si es o no beneficioso el fenómeno emigratorio. Desde Lord Bacon, que en una carta enviada en 1606 a Jacobo I se muestra partidario de una emigración sistemática, hay posiciones de todas clases acerca del problema.

Pero todo depende de las circunstancias del país de emigración, no sólo considerado desde su exclusivo punto de vista, sino en relación con el país que ha de recibir la inmigración, ya que en muchas ocasiones se trata de alcanzar objetivos que no son puramente económicos, sino de naturaleza bien distinta, siendo uno de ellos la persistencia de una determinada influencia política o racial en el país de destino.

En el problema de la emigración ha de atenderse, en primer término, el derecho del propio hombre emigrante; más tarde habrán de considerarse los derechos distintos, a veces opuestos, de los países de emigración e inmigración y, finalmente, los intereses de la comunidad internacional, según el criterio nuevo exteriorizado en la Conferencia de la Comisión Permanente de Emigraciones, de 1946.

Sería monstruoso no contar, en primer término, con el propio emigrante. Si el Estado en que vió la primera luz y al que pertenece no le garantiza el pertinente bienestar, no

tiene autoridad moral para encadenarle a su suelo, y aun tiene derecho a exigir de él que le proteja durante su forzada ausencia.

Pero mirado el problema desde el punto de vista de los Estados, es preciso convenir que en el de procedencia del emigrante se pierde, a su partida, un valor económico, más crecido cuanto mayor grado de civilización tenga tal Estado (gastos de cuidados prenatales y de infancia, protección a la madre obrera, alimentación y sanidad infantil, instrucción escolar, educación técnica, protección familiar, etc., etc.).

El estadístico español Ros Jimeno ha realizado un estudio sobre el valor económico del hombre, problema que ha preocupado a Adam Smith (1776), William Farr (1853), Wittstein (1867), Lüdgtge (1873), Barriol (1911), Dublin y Lotka (1930) y Meyer (1930), entre otros (28).

He aquí los resultados del citado trabajo expresados en estos dos interesantes cuadros:

Valor de coste del hombre en las profesiones típicas que se indican

A LA EDAD DE	OBRERO	AGRICOLA	Obrero industrial	Funcionario facultativo	Profesión liberal
	4.5%	3.5%	3.5%	3.5%	4.5%
5.....	1.800	1.700	2.200	4.800	6.000
10.....	3.900	3.800	4.900	10.200	13.300
15.....	6.600	6.200	8.800	23.100	27.700
20.....	8.100	7.000	7.000	43.000	51.700
25.....	6.000	4.800	4.800	69.600	83.500

(28) *Valor económico del hombre*, por JOSÉ ROS JIMENO. Madrid, 1931.

LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACIÓN

Valor económico del hombre en las profesiones típicas que se indican

A LA EDAD DE	OBREROS AGRICOLAS		Obreros industriales	Funcionarios facultativos	Profesión liberal
	45 %	35 %	35 %	35 %	45 %
0.....	1.300	2.500	5.400	1.200	23.600
5.....	4.000	5.800	11.100	6.800	46.700
10.....	6.800	8.000	15.800	12.600	65.700
15.....	10.300	12.300	22.000	26.000	94.200
20.....	12.800	14.500	23.100	46.700	136.000
25.....	12.100	13.600	24.600	74.000	193.700
30.....	11.200	12.400	23.600	86.400	236.000
35.....	10.100	11.000	21.600	96.000	245.000
40.....	8.700	9.200	19.100	97.000	257.800
45.....	6.900	7.100	16.200	99.600	248.300
50.....	4.600	4.600	12.800	98.300	239.400
55.....	1.700	1.500	8.600	85.700	175.800
60.....	2.200	2.500	3.600	69.000	91.800
65.....	—	—	3.000	45.300	47.400
70.....	—	—	—	34.500	22.000
75.....	—	—	—	25.000	—

Es, por tanto, evidente la pérdida de capital humano, y, si bien es cierto que si el emigrante que no tenga ocupación es una carga pesada para su país de origen, también lo es que, trasladado al país de inmigración y aprovechados sus brazos y técnica, se traspasa gratuitamente un valor considerable. Es, poniendo un gráfico ejemplo, a ras del suelo, como si el poseedor de un automóvil de lujo, en momentos de crisis económica y sin querer venderlo, se encuentra con que no posee bienes, mientras tal crisis dura, para utilizarlo, ni para costear un garaje, y, cedido temporalmente el vehículo a otra persona para que lo conserve en local de su propiedad a cambio de la utilización, este usuario sostiene la extraña teoría que no se considera obligado hacia el dueño del coche, sino

que éste debe agradecerle haberle librado de la preocupación del entretenimiento del mismo durante la crisis económica.

Únicamente podrá tener contrapartida esta cesión del valor económico personal del emigrante (por cierto incremento por el valor de los equipajes y otros bienes que el inmigrante conduce a su nueva residencia) con la transferencia a su país de las cantidades que vaya ahorrando y que son de consideración. En 1924 se giraron a España, desde América, por emigrantes, 572 millones de pesetas, de ellas 441 millones desde Argentina y Uruguay; 31, desde Cuba; 30, desde Estados Unidos; 11, desde Méjico; 10, desde Chile; otros tantos desde Brasil, y uno desde Colombia, siendo menores los envíos procedentes de otros países americanos. También figurarán como contrapartida los bienes que el emigrante traiga consigo al repatriarse.

Según Zeballos, los nueve millones y medio de emigrantes que entraron en América de 1899 a 1910 trajeron mil millones de francos (promedio de 108 por persona); la suma exportada fué de mil trescientos millones en 1907 y mil seiscientos en 1913 (29).

Pero estas contrapartidas sólo tienen eficacia en una emigración golondrina o temporal, y no la tiene cuando el trabajador marcha con ánimo de establecerse definitivamente, llevándose a su familia al país de inmigración, que, fatalmente, acaba casi siempre por absorberlo y desnaturalizarlo. Un autor americano opinaba que los emigrantes españoles poseían la ventaja de ser fácilmente asimilados, pero tenían, en cambio, el inconveniente de su deficiente cultura general y, sobre

---

(29) ZEBALLOS, *La nationalité*, 1919.

todo, su tendencia a llevar la familia al país de inmigración, lo que, según tal autor, lo recargaba con bocas inútiles (30). Hoy, con más larga vista, estiman los países de inmigración que es conveniente estudiar la entrada de las familias como medio de fijar definitivamente al emigrante.

Es sistemática política de algunos países de inmigración en los momentos actuales, además de dicha atracción familiar, la educación nacional de los emigrados y sus familias, la supresión de cláusulas de repatriación gratuita por parte de los empresarios contratantes y la dificultad de transferencia de los bienes ahorrados y pensiones alcanzadas.

La emigración colonizadora también conduce, faltalmente, a la definitiva incorporación del emigrante a su nueva residencia. El brasileño Julio de Reboredo (31) aconseja para la asimilación de los emigrantes: recibir sólo agricultores, preferir a los que traigan familia y facilitar la adquisición de tierras. El maestro Severino Aznar, con su habitual competencia, señala también la atracción familiar y dificultades de su movilización (32).

Los coeficientes de fijación por países y con demostración del mayor grado de fijación de los agricultores quedan expresados en los dos cuadros que se insertan en la página siguiente.

19. ¿Cuál es el problema de España en los momentos actuales?

Recalcamos que referimos nuestro juicio al momento actual (octubre de 1948), ya que no se nos ocultan las transfor-

---

(30) *Inmigración*, por LUCIO M. MORENO QUINTANA. Buenos Aires, 1920. página 35.

(31) *Imigração*, Sao Paulo, 1934, pág. 142.

(32) *Despoblación y colonización*, Madrid, 1933.

Movimiento inmigratorio del Puerto de Santos de 1908 a 31 de diciembre de 1933

NACIONALIDADES	Entradas	Salidas	Salidos	Coeficiente de fijación
	Totales	Totales		
Japoneses .....	139.199	9.445	129.754	93,21 %
Turcos .....	26.242	12.277	13.965	53,22 »
Austriacos .....	14.652	6.869	7.783	53,12 »
Españoles .....	207.326	100.128	107.198	51,05 »
Portugueses .....	265.751	154.156	111.595	41,99 »
Alemanes .....	39.824	31.666	8.158	20,49 »
Italianos .....	199.201	173.663	25.538	12,82 »
Rusos .....	10.359	9.183	1.176	11,35 »
Diversos .....	126.831	49.861	76.970	60,69 »
<i>Totales.....</i>	1.029.385	547.248	482.248	46,83 »

Movimiento migratorio del Puerto de Santos de 1908 a 31 de diciembre de 1933

NACIONALIDADES	Entrada de	Salida de	Saldos déficits	Entrada de	Salida de	Saldos
	no agricultores	no agricultores		agricultores	agricultores	
Alemanes .....	26.679	29.316	-- 2.637	13.145	2.350	10.795
Austriacos .....	5.583	6.086	-- 503	9.669	783	8.286
Españoles .....	43.020	27.721	+ 29.701	164.366	27.467	136.899
Japoneses .....	1.615	4.741	-- 2.726	137.584	5.104	132.480
Italianos .....	98.648	114.625	-- 15.977	100.553	59.038	41.515
Portugueses .....	136.724	144.517	-- 7.793	129.027	9.639	119.388
Rusos .....	5.159	6.357	-- 1.198	5.200	2.726	2.474
Turcos .....	23.305	11.076	+ 12.229	2.937	1.201	1.736
Lituanos .....	2.366	889	-- 1.477	17.848	183	17.665
Húngaros .....	1.926	1.787	+ 139	3.116	66	3.050
Polacos .....	6.851	5.432	+ 1.419	5.410	373	5.037
Rumanos .....	2.858	5.372	-- 2.514	20.143	491	19.652
Sirios .....	11.809	7.105	+ 4.704	4.923	93	4.830
Yugoeslavos .....	1.320	4.406	-- 3.086	19.768	422	19.346
Diversos .....	14.288	21.731	-- 7.443	14.205	1.611	10.594
<i>Totales .....</i>	382.151	435.761	53.610	647.234	111.487	535.747



maciones radicales que en pocos meses o años pueden circunstancias imprevistas producir, y hemos visto que hasta países clásicos de inmigración han dejado radicalmente de serlo (Estados Unidos), mientras otros de emigración dejaron de serlo (Polonia).

¿Tiene España excedente de población que la permita entregar una parte de sus hijos a la emigración?

¿Es absolutamente imprescindible a nuestro país lanzar fuera de él una parte de sus trabajadores sin opción posible a otra solución?

Por el contrario, ¿le es imposible consentir la emigración por no contar con reservas humanas suficientes?

Ha de estudiarse el problema de la distinción entre la posibilidad cualitativa y cuantitativa de la emigración, porque no será imposible que un país que cuente con notorio y notable excedente de mano de obra no cualificada se encuentre impotente para proporcionar trabajadores de determinados oficios, que para sí quisiera su industria, por registrar penuria de ellos.

20. El desnivel entre número de trabajadores y cantidad de trabajo puede producirse o por exceso de población o por falta de ocasiones de trabajo.

El primer Censo realizado en España por inscripción nominal y directa lo fué en los tiempos de Isabel II, año 1857, y arrojó 15 millones de habitantes, lo que supone un aumento notable de población si se consideran los Censos anteriores formados por otros métodos (33).

---

(33) Dejamos aparte, por sus desconcertantes discrepancias, el cálculo estadístico hecho por el Decreto de 1822 (11.661.980 habitantes), el policial de

Censo de 1723.....	6.250.000
» 1748 (Marqués de la Ensenada).....	7.474.187
» 1768 (Conde de Miranda).....	9.308.804
» 1787 (Conde de Florida Blanca).....	10.409.879
» 1797.....	10.541.221
» 1803.....	10.504.985

Desde el Censo de 1857 se ve un interrumpido incremento en las cifras que arrojan los sucesivos Censos y que se reflejan en el cuadro que se reproduce a continuación:

*Población de España según datos obtenidos de los Censos oficiales (1857 a 1948)*

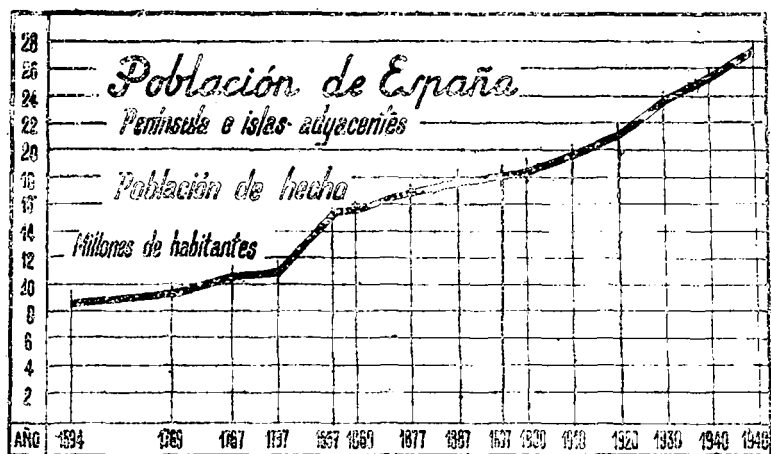
FECHA DEL CENSO	Población de hecho obtenida	CRECIMIENTO ABSOLUTO		CRECIMIENTO POR CIENTO	
		En el período intercensal	En cada año del período	En el período intercensal	En cada año del período
1857.....	15.495.212	—	—	—	—
1869.....	15.655.467	160.255	53.419	1,03	0,34
1877.....	16.631.869	976.402	57.523	6,24	0,37
1887.....	17.560.352	928.483	92.848	5,58	0,56
1897.....	18.065.635	505.283	50.528	2,88	0,29
1900.....	18.594.405	528.770	176.256	2,93	0,97
1910.....	19.927.150	1.332.745	133.274	7,17	0,72
1920.....	21.303.162	1.376.012	137.601	6,90	0,69
1930.....	23.653.867	2.260.705	226.076	10,61	1,06
1940.....	25.877.971	2.314.104	231.410	9,82	0,98
1948.....	27.761.487	1.883.516	269.073	7,27	1,04

La población calculada para 1 de enero de 1948 era de 27.761.487 personas, lo que conduce a los cálculos sobre crecimientos demográficos reflejados en el cuadro. Un nuevo Censo ha de realizarse en 1950.

Se observa en los últimos veinte años un crecimiento anual que supera los doscientos mil habitantes y que viene a representar un promedio de 10 por 1.000 habitantes, lo que,

1826 (13.712.000) y el Censo de Policía de 1832 (14.660.000). Consúltese el libro redactado por MARIANO FUENTES MARTIÁNEZ, *Despoblación y repoblación de España*, Madrid, 1929.

según cálculos del estadístico Juan Jiménez Quilez. darán una población de 30 millones hacia el año 1957, predicción que es de suponer sea acertada, salvo contingencias imprevistas,



como lo fueron los cálculos de Martíáñez al prever para el año 1930 una población de algo más de veintitrés millones y medio de habitantes (exactamente 23.300.000).

21. Veamos ahora someramente el índice de población activa, mejor dicho, las cifras de desocupación para comprobar si acusan un desnivel considerable entre el número de trabajadores y la potencia de ocupación.

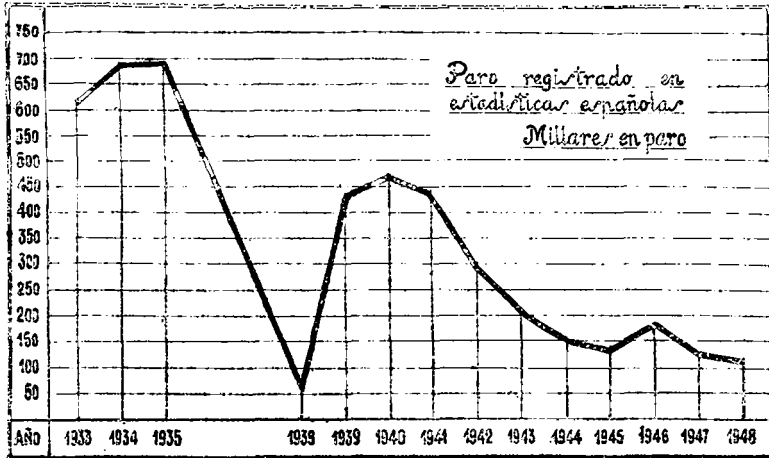
La estadística española de paro ha dado las cifras que siguen, debiendo advertirse que se refieren a cifras registradas (34):

(34) El mismo Jefe de colocación, señor Redondo, al manejar cifras de paro correspondientes al año 1947, no toma las registradas, que ascienden a una cifra total de 139.148 de promedio de parados, correspondiendo a la

Número de parados en España (Promedios mensuales)

	1933	1934	1935	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
	<b>618.947</b>	<b>693.221</b>	<b>696.989</b>	<b>474.808</b>	<b>449.597</b>	<b>295.280</b>	<b>214.746</b>	<b>153.140</b>	<b>144.842</b>	<b>180.699</b>	<b>139.198</b>
1.—Agrícolas y forestales .....	151.364	132.650	78.154	40.960	36.512	60.734	57.523	38.582			
2.—Industrias del Mar .....	2.661	2.764	2.653	1.706	1.068	1.293	1.394	1.437			
3.—Industrias de la alimentación .....	15.683	18.293	14.343	11.533	8.292	6.227	9.002	6.837			
4.—Industrias extractivas .....	5.436	5.729	3.467	1.817	1.414	1.380	1.406	1.404			
5.—Siderurgia y Metalurgia .....	8.621	7.553	2.688	1.573	1.667	1.673	1.478	885			
6.—Pequeña Metalurgia .....	11.274	9.669	7.090	4.711	4.003	3.285	5.186	3.979			
7.—Material eléctrico científico .....	1.745	1.405	792	612	489	287	636	343			
8.—Industrias químicas .....	5.534	6.607	5.537	5.386	4.286	1.771	2.567	2.076			
9.—Industrias Construcción .....	68.842	66.156	50.864	41.081	27.173	27.166	38.774	30.093			
10.—Industrias de la Madera .....	8.159	8.174	4.262	2.853	2.944	2.950	4.375	3.268			
11.—Industrias textiles .....	15.985	15.376	8.798	4.701	3.878	2.270	2.497	3.903			
12.—Confección, Vestido, Tocado .....	11.971	15.485	9.249	5.520	4.240	2.887	5.717	4.793			
13.—Artes Gráficas y Prensa .....	6.548	5.989	2.987	2.198	1.988	1.323	1.152	933			
14.—Transportes ferroviarios .....	938	842	584	603	582	230	369	196			
15.—Otros transportes terrestres .....	19.205	15.445	9.174	8.068	5.912	2.582	4.269	3.197			
16.—Transportes marítimos aéreos .....	3.002	4.166	2.863	2.354	2.326	1.107	2.404	2.315			
17.—Agua, Gas y Electricidad .....	2.495	2.153	1.656	1.330	1.260	710	782	774			
18.—Comunicaciones .....	752	452	255	193	175	91	122	103			
19.—Comercio en general .....	23.112	20.926	11.861	10.113	5.857	4.795	6.010	5.175			
20.—Hostelería .....	19.650	11.371	9.928	6.419	5.952	4.914	5.779	4.806			
21.—Servicios de Higiene .....	11.742	17.381	17.459	16.488	9.619	4.565	10.134	6.933			
22.—Banca, Seguros y Oficinas .....	31.351	33.187	20.899	18.113	13.956	7.915	9.429	8.464			
23.—Espectáculos públicos .....	4.909	4.294	2.441	3.583	1.467	1.024	1.447	1.344			
24.—Otras industrias y profesiones .....	52.689	43.945	25.525	16.831	8.140	3.663	8.227	7.358			

Repetimos, para evitar errores, que las anteriores cifras se refieren a cifras registradas y significan promedios mensuales y no cifras registradas precisamente en meses determinados.



En la página siguiente, y a título comparativo, insertamos un cuadro de paro mundial publicado por la *Revue du Travail* de Bruselas (junio-julio de 1948), que comprende datos de un decenio, expresados en millares de parados.

Continuando la serie con respecto a España, se ha registrado un paro de 114.921, en el mes de marzo de 1948; de 111.685, en abril; de 112.254, en mayo; de 105.870, en junio; de 104.115, en julio, y de 110.215, en agosto.

agricultura 38.582 y a la industria 100.566, sino que rectifica estas cifras para sus cálculos y determina que el paro evaluado ascendió en dicho año a 176.528 unidades, de las que correspondieron a la industria 100.082 y 76.446 a la agricultura (*El paro agrícola en España*, por JOSÉ REDONDO, Madrid, 1948).

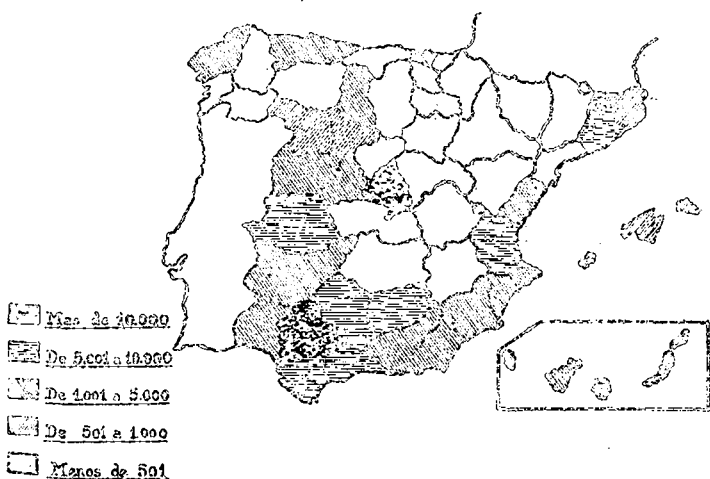
MARIANO GONZÁLEZ ROTHVOSS

PARO MUNDIAL

AÑOS Y MESES	Estados Unidos	Canadá	Gran Bretaña	Holanda	Francia	Suiza	Alema- nia	Italia	Dina- marca	Noruega	Suecia	Finlan- dia	España	Bélgica
1937	7,273	733,0	—	324,0	354,6	57,9	—	—	—	—	67,4	3,7	—	—
1938	9,910	875,0	—	303,4	373,6	52,6	—	—	—	—	67,0	3,6	—	—
1939	8,842	895,0	1,192,4	235,6	—	36,7	—	—	—	—	63,9	3,3	—	139,4
1940	8,120	692,0	691,2	1,77,9	—	14,8	—	—	—	—	84,6	4,0	474,8	—
1941	5,560	370,0	235,1	117,8	292,6	9,1	—	—	—	19,2	85,0	3,4	450,0	—
1942	2,660	238,0	93,9	74,6	70,3	8,8	—	—	49,0	4,7	56,9	1,6	294,5	—
1943	1,070	99,1	67,8	20,4	19,9	6,1	—	—	25,4	0,4	44,0	0,9	225,2	—
1944	670	82,0	62,7	—	—	6,5	—	—	46,7	9,2	39,1	2,0	169,5	—
1945	1,040	—	139,3	—	15,8	6,5	—	—	—	—	36,3	3,2	148,0	115,1
1946	2,270	143,0	359,7	53,1	15,7	4,3	334,0	1,654,9	27,6	12,2	27,6	3,5	178,2	48,0
1947 Enero	2,400	—	392,2	51,5	9,5	14,5	350,6	2,227,9	72,0	13,8	36,6	3,9	168,4	40,4
Febrero	2,490	141,0	46,2	55,8	9,6	13,0	353,4	2,278,7	89,0	15,3	44,2	4,8	168,2	43,8
Marzo	2,330	—	430,2	48,3	9,5	2,3	346,5	2,177,5	70,4	15,6	37,2	5,2	161,4	43,0
Abril	2,420	—	377,5	31,1	8,5	0,8	333,0	2,169,4	17,9	11,4	23,2	5,8	150,8	32,4
Mayo	1,950	91,0	315,0	24,1	7,6	0,6	293,7	2,152,9	6,4	6,2	16,0	6,3	139,3	28,9
Junio	2,555	—	261,1	19,7	6,7	0,5	274,2	1,995,2	3,3	3,6	16,0	3,1	130,9	26,5
Julio	2,584	—	245,9	18,8	6,1	0,5	250,8	2,031,1	3,3	2,6	15,2	3,0	123,7	28,5
Agosto	2,096	73,0	242,1	20,2	5,8	0,7	235,5	1,912,6	4,1	5,1	14,1	2,9	129,0	27,9
Septiembre	1,912	—	233,2	21,6	5,7	0,9	221,0	1,870,3	7,8	4,7	13,8	3,5	126,0	30,0
Octubre	1,687	—	254,4	22,4	5,8	1,0	212,8	1,854,8	12,3	5,5	14,7	4,3	123,8	30,9
Noviembre	1,621	87,0	262,1	24,6	6,3	1,8	209,6	1,852,4	20,8	8,2	20,8	4,9	123,5	40,0
Diciembre	1,643	—	—	30,6	7,6	5,0	212,2	1,778,5	37,6	12,1	39,2	2,8	122,7	57,1
1948 Enero	2,065	—	310,0	—	9,3	4,9	—	—	65,6	16,2	36,4	5,4	119,8	50,8
Febrero	2,639	—	307,8	—	—	6,3	—	—	64,5	16,4	—	—	116,8	60,0
Marzo	2,440	—	—	—	—	1,1	—	—	28,0	—	—	—	—	52,7
Abril	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	50,8

Se aprecia una baja acusada en el paro forzoso, según las estadísticas que, recogidas por la Organización Sindical, de la que actualmente dependen las Oficinas de Colocación, se envían a la Sección de Colocación del Ministerio de Trabajo. Tal vez haya un margen de error en tales cifras, de un lado, por escapárseles situaciones en paro, escape que, en gran par-

Promedio mensual de paro en 1<sup>er</sup> semestre 1948



te, compensan las mayores cifras que muchos pequeños pueblos dieron de los parados que tenían (exageraciones encaminadas a obtener mayores subvenciones de la Junta Interministerial de Paro para realización de obras municipales útiles). Las cantidades gastadas por esa Junta son considerables, habiéndose dedicado la mayor parte de ellas al pago de la mano de obra: se entregaron 27.883.792 pesetas, en 1944; 54.483.774 pesetas, en 1945; 88.967.548 pesetas en 1946; 44.483.774 pesetas, en 1947, y 74.483.774 pesetas, en 1948.

Esta misma Junta, en su gestión de construcción de viviendas para la clase media; el Instituto Nacional de la Vivienda, en su política eficiente de creación de hogares; el Instituto Nacional de Previsión, en la aplicación de sus excedentes, y la Junta de Reconstrucción Nacional, también han proporcionado trabajo abundante en estos últimos años.

El incremento de la industria se prueba por la mayor cantidad de kilovatios hora que se necesitan, aumentos de consumo que han provocado frecuentes conflictos en la vida normal de las poblaciones y en la vida industrial, hasta el punto de que ha sido preciso crear una institución, la P. O. D. F. E., para que la comunidad nacional acuda en socorro de los trabajadores afectados por crisis de trabajo derivada de falta de fluido eléctrico, los que con tan original institución, siguen percibiendo sus jornales con cargo a un fondo formado por el importe de un tanto por ciento sobre las facturas del fluido consumido por particulares y otro tanto por ciento más modesto sobre lo consumido por las industrias (35). Los aumentos de consumo eléctrico, según datos oficiales, ascienden a una cantidad muy considerable, si bien no podemos ocultar que parte de esos aumentos de consumo son atribuibles a mayores gastos en instalaciones de particulares.

No computamos, a causa de su pequeño volumen, como

---

(35) De 1946 a la fecha se han pagado en subsidios de paro eléctrico, por la P. O. D. F. E., 73.681.248,34 pesetas, más 16.747.997,85 pesetas adelantadas para obras sociales. En una nota del Ministerio de Industria (26 de noviembre de 1948) se hacía constar que se habían llegado a producir en 1948 dieciséis millones de kilovatios hora diarios, contra doce millones y medio en 1946 y trece millones y medio en 1947. Los incrementos de potencia instalada a partir de 1944 fueron: en 1944, 8.700 caballos de vapor; en 1945, 56.500; en 1946, 99.500; en 1947, 228.800, y en 1948, 123.300; total, 516.800 caballos de vapor entre 1944 y 1948 en nuevas instalaciones.



posible causa de disminución de posibilidades de empleo, el número de personas que dejaron de emigrar ni el trabajo de los extranjeros que residen en España (36); pero sí hemos de indicar que han tenido que reemplazarse los puestos que abandonaron los exilados que buscaron refugio en el extranjero después de la guerra española, y cuyo número se evaluó en 212.000 personas por la Oficina Internacional del Trabajo a fines de 1946 (37), a los que habrá que agregar los que ocuparon el millón de españoles desaparecidos en la guerra de los años 1936 a 1939.

Confirmación de estas impresiones sobre la disminución de la cifra de parados son los datos directos reunidos durante un viaje realizado hace pocos meses por quien estas líneas escribe al Norte y Noroeste de España, en que pudo apreciar la apetencia de trabajadores no sólo técnicos, sino peonaje, en una enorme parte de las empresas grandes y pequeñas. Algunas de ellas, ante los resultados negativos de peticiones reiteradas a las Oficinas de Colocación, hubieron de solicitar, por medio de la prensa, la presentación de obreros, y así Altos Hornos ofreció públicamente trabajo a nada menos que quinientos peones, y otra empresa de Amurrio (Alava), por aquellos mismos días, también publicaba anuncios en la prensa para proporcionar trabajo urgente a doscientos, «a largo plazo y bien remunerados».

---

(36) La Dirección General de Seguridad ha cifrado en 68.000 el número de extranjeros existentes en España en fines de 1948. Los censos de población españoles registraron las siguientes cifras de extranjeros: censo de 1910, 61.992; censo de 1920, 76.144; censo de 1930, 83.791, y censo de 1940, 65.500. El número de extranjeros autorizados para trabajar en España en 1948 asciende a 11.731, aparte de los súbditos portugueses.

(37) *Oficina Internacional de Trabajo. La segunda reunión de la Comisión permanente de Migración*, Ginebra, 1948, pág. 166.

En la parte agrícola, un reciente folleto que publicó el Jefe Nacional del Servicio de Colocación de Sindicatos (38) niega la existencia de paro como problema grave en Asturias, Santander, Vascongadas, León, las provincias gallegas, Navarra, Huesca, Teruel, Lérida y Soria, cuyos promedios anuales de parados no llega a diez, no existiendo tampoco prácticamente paro en las otras tres provincias catalanas, Zaragoza, Palencia, Baleares, Guadalajara, Burgos y Logroño, en que el promedio no llega a cien.

Son, por lo tanto, veinticuatro las provincias que no tienen virtualmente paro agrícola y catorce en las que no es grave el problema (promedios de cien a mil).

En cambio, hay doce provincias, las andaluzas, las canarias y Extremadura que acusan un promedio de paro permanente superior a mil, sobresaliendo la provincia de Jaén, en la que este paro permanente supera las cinco mil unidades. Redondo culpa tal paro a ser superior la población agrícola a las necesidades de los respectivos cultivos, a causa de haber crecido grandemente la población rural (Cáceres, el 79 por 100; Badajoz, el 78 por 100; Granada, el 72 por 100; Jaén, el 71 por 100; Córdoba, el 64 por 100, etc.); una política de roturaciones excesiva, que afectaron terrenos poco productivos (de 1900 a 1935 se roturaron dos millones y medio de hectáreas en secano en España, completando los dieciocho millones que se cultivan de tal clase de terrenos, no llegando a dos millones los de regadío); el predominio de la gran propiedad, con sus secuelas de ahorro de brazos y multiplicación de tierras sin cultivo, etc., etc.

---

(38) *El paro agrícola en España*, por JOSÉ REDONDO GÓMEZ. Madrid 1948. Véase también otro estudio con el mismo título por JOSÉ MARÍA FONTANA. Madrid, 1946.

22. Examinados los dos puntos que anteceden, ritmo del crecimiento vegetativo y paro, es conveniente examinar rápidamente si ya se agotaron o están a punto de agotarse las posibilidades de incremento de la agricultura e industria para aumentar su poder de absorción de mayor número de brazos.

La política alemana de creación de posibilidades de empleo terminó por eliminar el problema del paro en Alemania, aun antes del comienzo de la guerra, pese a que los parados se contaban por millones en dicho país (39). ¿Puede España alcanzar un resultado parecido?

Desde luego, en el terreno agrícola la colonización tiene posibilidades para el aumento de su poder de absorción de obreros. Hay que meditar sobre el ejemplo de la colonización del Guadalquivir, citado por Juan Manuel Pazos, en unas fincas destinadas al pastoreo, y que sostenían doce familias; una vez colonizadas han llegado a mantener doscientas, con un total de mil individuos, pasando desde proporcionar en régimen de pastoreo tres jornales por hectárea, hasta cien que hoy proporciona (en régimen de secano proporcionaría veinticinco jornales por hectárea). Las Leyes de 26 de diciembre de 1939 y 25 de octubre de 1940 (con sus modificaciones posteriores) han de influir notoriamente tanto en la colonización de grandes zonas como en la de zonas de interés local.

Redondo propone una política de transformación de secano en regadío, con subsiguientes parcelaciones (colonización económica y social) y la industrialización urbana y, preferentemente, rural.

---

(39) LÓPEZ VALENCIA, *Jalones de una Reforma Social*, Madrid, 1946. En nuestro *Anuario Español de Política Social* estimábamos el paro como una de las causas que facilitaron la llegada al poder del nacionalsocialismo. Un volumen de 1.916 páginas. Madrid, 1935, pág. 23.

En cuanto al paro industrial, puede afirmarse que no reviste formas tan desusadas en los momentos presentes que representen una necesidad de emigración a cualquier precio; por el contrario, puede sentarse la conclusión de que si logran vencerse las dificultades que hoy afectan a España, derivadas de faltas de divisas, necesidad de reposición de maquinaria, crisis eléctrica, déficit de carbón, carburante y grasas y penuria de transporte, la industria española, de potencia desconocida en el exterior y que tiene manifestaciones incluso en comarcas que se estiman agrícolas (Valencia), mediante Exposiciones que periódicamente se celebran, necesitaría con gran urgencia un volumen de material humano del que ciertamente no disponemos en los momentos actuales.

Es, pues, completamente ilusoria y desprovista de realidad la información leída en prensa extranjera que preveía el inmediato trasplante a la Argentina de un millón de españoles (40), porque ni existen disponibilidades de material humano ni transporte suficiente para tal trasplante en masa.

23. La política demográfica española podría, en su caso, utilizarse como reguladora del aumento de población si se deseara evitar la emigración, en el supuesto de no haber países dispuestos a acogerla.

El nuevo Estado viene realizando una enérgica política demográfica, aunque parte de ella responda más que al incremento de la población al deseo de cumplir sus postulados de justicia social, y para ello no solamente instituyó organizaciones para mejorar las condiciones sanitarias del país, proteger la infancia con alimentación especial y vigilancia mé-

---

(40) *Diario de Noticias*, Lisboa, octubre de 1948.

dica prenatal y postnatal, aumento de salarios femeninos, raciones alimenticias superiores a las familias obreras, sobre todo para las de los que trabajan en industrias particularmente duras, seguro de vejez, etc., etc., sino que, para conseguir mayor éxito en su política demográfica, ha creado una profusa (tal vez excesiva) gama de instituciones legales de protección familiar, a saber:

*Protección a las familias numerosas.*—Concede el Ministerio de Trabajo beneficios a las familias con cuatro o más hijos, consistentes en reducción o condonación de derechos de matrícula y títulos en escuelas y Universidades del Estado preferencia a la admisión en Colegios mayores, cantinas escolares y campamentos de descanso, importantes reducciones de los precios de billetes de ferrocarril, preferencia en colocación y vivienda, etc. (41).

*Subsidios familiares.*—Los administra el Instituto Nacional de Previsión, que, a cambio de la cotización del 1 por 100 de los salarios por parte de los empleados y otro cinco por parte de los empresarios, concede a las familias con más de un hijo subsidios mensuales de cuarenta a mil ochenta pesetas, según el número de vástagos. Con cargo a este sistema se dan préstamos a la nupcialidad, premios a la natalidad y subsidios de viudedad, orfandad y escolaridad (42).

*Seguro de maternidad.*—También lo administra el Instituto Nacional de Previsión, enlazado con el Régimen del Seguro de Enfermedad.

*Plus de cargas familiares.*—Tiene su origen en las Regla-

(41) Ley de 13 de diciembre de 1943 y Reglamento de 31 de marzo de 1944.

(42) Ley de 18 de julio de 1938, Reglamento de 20 de octubre del mismo año y Decreto de 27 de julio de 1943.

mentaciones Nacionales del Trabajo de las diversas industrias, habiéndose generalizado y unificado la institución por una Orden de 29 de marzo de 1946, afectando la misma incluso a las industrias no reglamentadas. Los propios patronos, dentro de sus respectivas fábricas, auxiliados por una Junta del personal, aplican estos pluses, sin intervención estatal. El importe de un tanto por ciento de la nómina que paga cada mes (10 al 20 por 100) es distribuido entre los obreros con cargas familiares, mediante un sistema de puntos, discernidos en consideración a la esposa y número de hijos a su cargo.

*Montepios laborales.*—Institución también originada por las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo. Cotizan patronos y trabajadores (éstos en menor cuantía), y los de esta última categoría perciben pensiones y beneficios muy variados, algunos de los cuales atienden a la especial protección de las familias obreras.

El volumen económico de todas estas instituciones de protección familiar es sencillamente enorme, representando una carga de consideración para la industria, que la traspasa al consumidor, y proporciona beneficios que incrementan de modo notable el jornal de los padres de familias obreras.

Fijándonos en los Subsidios familiares basta indicar, para conocer el esfuerzo realizado, que durante el año 1946 los ingresos de cuotas en la rama general ascendieron a la importante suma de 472.146,561,35 pesetas, aparte de los ingresos correspondientes a la rama agrícola y a las de funcionarios y marinos. Los préstamos a la nupcialidad ascendieron, hasta comienzos de 1947, a 149.630.000 pesetas.

Importe en millones de pesetas de los subsidios familiares pagados

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	Totales pagados incluyendo el año 1947
Rama general .....	21,3	52,9	96,2	125,4	87,5	70,6	70,0	72,5	—	2.444,5
Idem (P. A. I.) .....	29,4	61,4	113,0	166,6	220,0	264,9	263,3	268,2	—	2.374,9
Rama agropccuaria .....	—	—	—	—	15,6	212,8	336,1	668,2	—	315,9
Rama de Funcionarios .....	—	—	—	22,4	44,0	57,0	57,8	58,9	—	60,5
Rama de Trab. del Mar .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	83,3
Rama Viudedad y Orfandad.	—	1,0	3,4	7,0	9,6	11,5	14,6	16,6	—	78,9
Rama Nupcialidad y Natalidad	—	—	—	—	—	—	—	—	—	55,7
Rama Seguro Maternidad.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	174,3
Adelanto plus cargas familia- res en industrias hulleras..	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
<i>Importe de los pagos por sub- sidios familiares hechos en cada año .....</i>	61,7	117,6	359,7	322,4	416,7	743,6	1.147,5	1.188,9	1.234,5	5.584,3

LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACIÓN

Para determinar ahora aproximadamente la importancia de los pagos efectuados a los obreros españoles por la institución del Plus de Cargas Familiares, calculémoslos teniendo en cuenta el volumen total que representan los salarios de los obreros asegurados de Accidentes del Trabajo en las Entidades Aseguradoras, y después hagamos el mismo cálculo con los salarios afectados por el Subsidio de Vejez.

Volumen de salarios en el Seguro de Accidentes del Trabajo

ENTIDADES ASEGURADORAS	SALARIOS ASEGURADOS		
	Año 1945	Año 1946	Año 1947 Avance
Inst. Nal. de Previsión.....	1.957.460.390	2.070.456.879	2.189.141.913
Compañías de Seguro .....	3.596.352.740	4.101.458.200	4.059.342.850
Mutualidades industriales....	3.887.687.856	4.040.110.751	2.932.729.059
<i>Total</i> .....	9.441.499.986	10.212.025.830	9.181.213.822

Respecto al año 1947, en las cifras de Mutualidades y Compañías, faltan datos, por lo que son inferiores a las reales; desde luego, las cifras superan a las de 1946, y por ello la suma total de los salarios asegurados pasa también, con mucho, de los *diez mil millones*.

La recaudación de cuotas del Seguro de Vejez en España los años 1945 y 1946 ascendió a las cifras de 223.923.738 y 263.811.424 pesetas, respectivamente. Como estas cifras representan el 3 por 100 de los salarios, podemos calcular un volumen de salarios correspondientes a obreros de la rama general de 7.464.124.600 y 8.793.714.133 pesetas.

Las cifras anteriores hacen deducir que los empresarios españoles gastaron anualmente en pluses de cargas familiares una masa no inferior a *mil quinientos millones de pesetas*.

Resultará absurdo o grotesco que el Estado gaste tan gran-



des sumas en el incremento de su población si hubiere una terrible desproporción entre sus posibilidades de colocación y sus excedentes de mano de obra. Un menor ritmo de la política demográfica sería adecuado para reducir el ritmo de aumento vegetativo, ante el temor de no saber dónde colocar tal excedente para no beneficiar gratuitamente con tal política a países extraños.

En último caso tendremos cerca una posibilidad de colocación de colonos en nuestros territorios africanos que todavía cuentan con espacios libres colonizables, aunque no tan ilimitados como creyera en 1919 cierta Liga africanista empedrada de optimismos y buenos propósitos (43).

24. Italia, con sus ciento cincuenta habitantes por kilómetro cuadrado y sus cuarenta y cinco millones y medio de habitantes, creciendo con ritmo de cuatrocientas mil unidades anuales y sin colonias hacia las que derivar los excedentes de población, necesita aliviarse de medio millón de sus hijos anualmente, que fué el ritmo de algunos años en la primera octava parte del siglo que corremos; pero, a pesar de prever la emigración de ochocientos mil italianos, su Gobierno no ha visto partir más de doscientos cincuenta mil, de los que sólo sesenta mil atravesaron los mares, por haberse quedado en el Continente europeo (Suiza, Francia y Bélgica) nada menos que ciento noventa mil, lo cual hay que reconocer que ha sido parvo alivio para sus dos millones de parados.

Nuestra España no está en parecidas condiciones. Tiene potencia bastante para soportar una emigración, siempre que

---

(43) Véase la Memoria de CORDERO TORRES sobre *Consecuencias Administrativas de la Demografía del Africa Española*, Madrid, 1946.

no sea exagerada; pero, por ahora, no tiene necesidad imprescindible de acudir a tan doloroso expediente, lamentable cuando se deriva tan sólo de la imposibilidad de mantener una población excesiva creciente. Por ello puede nuestro país permitirse el lujo de imponer condiciones aceptables en favor de los españoles que pretenden expatriarse, antes de consentir tal expatriación.

Este es el alcance y justificación de la nota publicada el 27 de febrero de 1947 en *La Prensa*, nota que causó la perplejidad de Rafael Vehils (autor de una magnífica monografía, tan documentada como certera, sobre la *Inmigración Española en la Argentina*, dedicada a las Sociedades españolas en Buenos Aires). En ella se divulgaba que no podía equipararse la posición italiana, con cuarenta y cinco millones de habitantes en un territorio de trescientos mil kilómetros cuadrados, con los veintisiete millones de españoles que se asientan en medio millón de kilómetros cuadrados, ya que ni en España hay exceso de población, sino que, por el contrario se procura su aumento para la explotación de los recursos naturales del país, ni puede proporcionar trabajadores agrícolas o técnicos que necesita para su desarrollo y que eran precisamente los que se le pedían.

El Ministro Martín Artajo se cuidó de recalcar en su discurso de 18 de octubre de 1948, después de firmar el Convenio de Emigración con Argentina: «Es este Convenio un ejemplo claro y elocuente de cómo ese espíritu de concordia y benevolencia puede llegar a articular intereses dispares, porque, en contra de lo que las apariencias pudieran hacer pensar, a la necesidad de mano de obra en la Argentina no puede decirse que se corresponda a un excedente de ella en nuestra Patria, la cual, hallándose en un doble proceso de colo-

nización agrícola interior por medio de regadíos y de industrialización fabril, se encuentra en condiciones de ir enjugando paulatinamente el excedente de nuestra natalidad; no obstante lo cual, el Gobierno español, anteponiendo a toda otra consideración las de orden espiritual y alta política, permite gustoso que una parte de su pueblo trabajador acuda a esta tierra argentina, porque no quiere que falte en esta hora la aportación española al engrandecimiento y el progreso de esta gran patria». Son estas discretas y magníficas palabras las que resumen el pensamiento español sobre la emigración actual.

Se ha podido interpretar como indicio de sobrantes de mano de obra, y, por tanto, contradicción a las anteriores palabras del Ministro Martín Artajo las peticiones de emigración a la Argentina recibidas en los órganos españoles de emigración y representación argentina; pero sobre que estas peticiones y consultas sólo han alcanzado muy pocos millares se pudo observar que la mayoría de los solicitantes estaban ya colocados, algunos en muy ventajosos puestos, y la gran mayoría de ellos ponían como indispensable condición el viaje gratuito. La propaganda que espontánea e inadvertidamente hizo la prensa al comentar las incidencias de las negociaciones del Convenio, las indudables molestias de una política de restricciones y racionamientos contrapuesta a la idea o ilusión de amplias ganancias en un ambiente extranjero de vida fácil y sin gran incomodidad, la imaginación y espíritu aventurero de ciertas regiones, el temor psicológico a un paro por contracción de créditos que, afortunadamente, no llegó todavía a convertirse en una realidad de volumen catastrófico, son causas que dictaron su decisión a muchos de los pretendidos emigrantes, aunque casi todos ellos condicionan firmemente

su partida a una garantía de mejoramiento en el país argentino de sus condiciones vitales.

25. La razón de más peso que puede inclinar el ánimo a propugnar la emigración de españoles a América es la del servicio de la alta política racial de impedir la disminución del caudal de nuestra sangre en las Repúblicas americanas y a que llegue en ellas a extinguirse la civilización y tradiciones ibéricas absorbidas por culturas extrañas.

Nuestra presencia en América es indispensable para la más recta solución de los trágicos problemas políticos y sociales del mundo presente, y por ello hay que aceptar la emigración española hacia esos países, desviándola incluso de otros más cercanos en los que, por cierto, no somos tratados con el debido respeto y cariño, y que no encierran un interés racial para los españoles.

#### IV

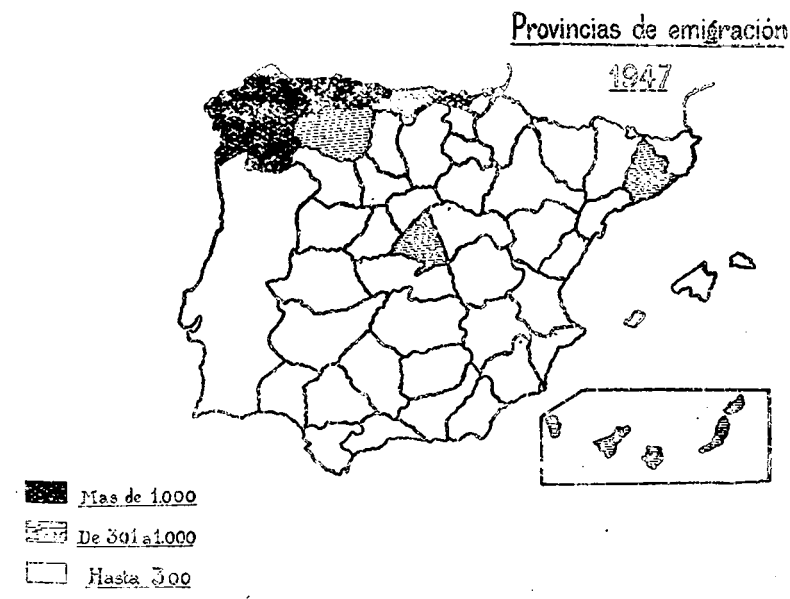
#### LOS PROBLEMAS DE LA PREPARACIÓN DE LA EMIGRACIÓN

26. La elección del país de emigración. Información y propaganda. 27. Preferencias emigratorias de los españoles. 28. Política actual de los países americanos respecto a la admisión de inmigrantes. 29. Los problemas de la selección migratoria. Emigración espontánea, contratada y reclutada. 30. Expedición de pasaportes y sus problemas actuales. 31. La protección de la peseta y el tráfico de divisas en relación con el problema emigratorio. 32. Ganchos y Agencias clandestinas de emigración; lucha legal contra ellas. Circular del Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia.

26. En algunas regiones españolas de indudable tradición emigratoria conserva cada uno de sus habitantes la secreta aspiración de la gran aventura del viaje a América para probar fortuna. (Fernández Flórez, en su novela *El bosque ani-*

mado, llega a hacer transponer el Atlántico a la «Santa Compañía».)

Se ha dicho que el hombre feliz dentro de su país no emigra, y que para emigrar necesita cierta imaginación y hasta cierta masa de bienes, y esto, que es en gran parte verdad, quiebra en esas regiones españolas que anteponen a toda otra



consideración la de jugar la lotería de la marcha a América, con la esperanza de un éxito económico que sabe por referencia o a veces por el contacto directo de un «indiano».

El primer problema que se le presenta al emigrante es el de la elección del más conveniente lugar de destino. Generalmente, y ante la ausencia o parvedad de las informaciones que pudiera adquirir en organismos oficiales, desapasionados y desinteresados, fía en las noticias suministradas por parien-

tes, paisanos o amigos, mejor si estuvieron o permanecen fuera de España. Es curioso ver la distribución geográfica de los emigrantes y la aglomeración de naturales de determinadas poblaciones españolas en ciertas comarcas americanas.

Este es el momento peligroso en que las informaciones decisivas pueden proceder de una propaganda de país deseoso de atraer la emigración, o de dueños de explotaciones que necesitan brazos y, a trueque de gastos a veces cuantiosos, han de atraer, incluso con el engaño, los trabajadores que precisan, ante el fracaso de sus actividades, para que acudan espontáneamente a llenar los cuadros de industrias en que la dureza del trabajo o del clima las hacen peligrosas para la vida de los servidores.

Para estos primeros momentos es importantísimo no sólo que el Estado reúna las precisas informaciones con el capital auxilio de sus representaciones diplomáticas en el exterior, que tienen un papel bien definido y concreto, sino que conquiste la confianza de sus emigrantes para que prefieran tales informaciones a las de otras procedencias.

Los Servicios Españoles de Emigración atendían antes de la guerra esta necesidad mediante las Juntas de información de emigrantes en las cabezas de partidos judiciales y la divulgación de publicaciones adecuadas. En trance de nueva puesta en marcha de estos servicios reúnen datos actualizados la Sección de Legislación Extranjera, que actúa dentro del Servicio de Emigración, y los Consulados españoles en América, que empiezan a reanudar sus importantes actividades en este respecto.

Con el problema de la información se encuentra íntimamente ligado el de la propaganda, la cual está prohibida por la vigente ley de Emigración, sobre todo cuando la produ-

cen órganos dependientes de Gobiernos extranjeros y que pueden producir influencia perniciosa en los emigrantes potenciales.

La ley de Emigración continúa exigiendo el visado de los anuncios y propaganda escrita; pero surge el problema insoluble de la propaganda que de modo inconsciente efectúan los cronistas de diarios españoles en el exterior, que, llevados de un afán informativo, tocan problemas emigratorios con incitaciones claras, y punibles por tanto, al traslado a otros países. Ante la imposibilidad de una censura previa no hay otra solución que esperar a que tales periodistas adquieran conciencia plena del daño que producen y, espontáneamente o por indicación de los directores de los periódicos, escriban sus artículos meditando su responsabilidad patriótica y divulguen los hechos que conocieron de explotaciones de emigrantes españoles. Son de alabar y estimular varios casos que conocemos en que periódicos o periodistas españoles (Forns, en *Informaciones*, de Madrid; Garza, en *Diario de Nueva York*, *La Tarde* y *El Día*, de Santa Cruz de Tenerife, y *El Ideal Gallego*, de La Coruña, entre otros) dieron a la publicidad estafas o explotaciones de emigrantes para aviso de incautos y castigo de culpables.

27. Las estadísticas españolas que reproducimos en la primera parte de esta Monografía prueban la preferencia de los emigrantes españoles hacia los países de América.

Argentina, Cuba y Brasil se han disputado esta preferencia, sobre todo las dos primeras, siendo, desde 1925, la República en primer término mencionada la que goza mayor predicamento, favor que afianzó desde que la legislación cubana

se ha hecho completamente restrictiva y con amplia tendencia a la nacionalización del trabajo.

En el momento actual son Argentina y Venezuela los países preferidos por el emigrante, aunque en este último país son evidentes los riesgos que los mismos corren por la imposibilidad de buscar amparo en los Consulados españoles, ya que éstos no se encuentran en posesión en dicho país de sus normales atribuciones y funcionamiento.

La amplia propaganda desarrollada por diversos caminos en favor de la emigración a Venezuela dió como resultado incluso embarques clandestinos en buques de escaso porte y seguridad, con pertrechos de boca insuficientes y tarifa de pasajes extraordinariamente abusivas, según detallaremos más adelante al referirnos a la emigración clandestina.

Se han comprobado casos de falsos contratos en que no existía la empresa o el puesto de trabajo. Una muestra de esta última modalidad son las actividades del dueño de un pequeño terreno situado en Venezuela, que hizo más de ciento cincuenta contratos de braceros «para su posesión» a cambio de una importante suma por cada contrato, proporcionada por quienes deseaban marchar a dicho país, lo que consiguió fabulosa renta para un insignificante capital empleado en la minúscula propiedad.

Éstos y otros abusos se comprobaron en la emigración a Venezuela, que, aun siendo un país de ilimitadas posibilidades, no puede absorber todos los emigrantes que a él acuden, a causa de falta de comunicaciones, condiciones climáticas poco aptas, presencia de parásitos y microbios peligrosos y hasta escasez de colocaciones en consonancia con la carestía de vida y dificultad de viviendas. Todo esto fué expuesto en un artículo interesantísimo publicado con el título «Náu-



fragos de la esperanza», por Vittorio G. Rossi, en *Corniere della Sera*, de Milán (reproducido por *El Universal*, de Caracas, y *La Tarde*, de Santa Cruz de Tenerife), para prevenir a sus compatriotas contra la tentación de seguir afluyendo, incluso en avión, en busca de un paraíso inexistente.

28. ¿Cuál es la política actual de los países americanos en cuanto a la admisión de emigrantes?

Agrupemos los países en tres ramas: América del Norte, Centro América, en unión de las Antillas, y América del Sur

#### PAISES DE AMERICA DEL NORTE

CANADÁ. —Ocupado por los colonos franceses, fué luego principal punto de emigración de los alemanos y, mejor aún, de los ingleses, que encontraron un país frío y brumoso, muy semejante al suyo.

Después de la guerra, el Gobierno del Canadá se ha mostrado propicio a una inmigración en gran escala para la mejor explotación de las riquezas naturales del país, cuyo completo aprovechamiento precisaría de un aumento de diez millones de habitantes destinados, en su mayor parte, a la zona rural, cuya población descendió en los últimos años desde el 68 al 32 por 100 de la población total.

Son pocos una docena de millones de habitantes para un territorio equivalente a Europa, con fertilísimas tierras en Ontario, Manitoba y Alberta.

Sin embargo, dificultades derivadas del idioma y dureza climática hacen poco accesibles las posibilidades canadienses a nuestra emigración.

ESTADOS UNIDOS.—La tierra de promisión de los emigrantes durante muchos años se ha cerrado casi por completo a la emigración después de la primera guerra mundial, y se mantiene casi cerrada por el sistema de cuotas.

Las dificultades derivadas del idioma hicieron y hacen que no sea este país de los preferidos por la emigración española.

MÉJICO.—No se considera un país de inmigración, y las condiciones a que se ha de someter ésta lo indica un plan que se establece

anualmente con arreglo a la Ley de población de 2 de agosto de 1936, que ha sido sustituida por la de 23 de diciembre de 1947.

El plan de contingentes para 1947 fijaba en mil personas el contingente de ciertos países europeos, y en cien los no enumerados allí. No hay contingentes limitados para americanos, filipinos o españoles.

Los inmigrantes no han de estar influidos por prejuicios raciales, y se prefiere a los solteros.

Se ponen condiciones a la admisión de profesiones científicas y liberales.

Los inmigrantes deben justificar poseer fondos bastantes para su repatriación o responsabilidades por infracción de las leyes emigratorias. Estos depósitos serán de 500 pesos para los procedentes de Estados Unidos o Guatemala, 3.500 para los demás americanos y 5.000 pesos en cualquier otro caso.

Se admiten en el país los que posean renta de 600 pesos por persona de familia superior a dieciocho años o quien deposite en un Banco 35.000 pesos para cada persona en iguales condiciones.

Según la Ley de 23 de diciembre de 1947, son funciones de la misma el aumento de población, su distribución racional en el territorio, la fusión étnica, la asimilación de los extranjeros y protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales.

Se facilitará la emigración colectiva de extranjeros sanos y asimilables o quienes presten servicios técnicos especializados para los que no sean competentes los nacionales. Se aceptan hasta por cinco años, pasando después a la calidad de inmigrado, pudiendo dedicarse a cualquier actividad lícita. La ausencia por dos años hace perder la calidad migratoria. La Ley también se refiere a la emigración de los mejicanos y su protección.

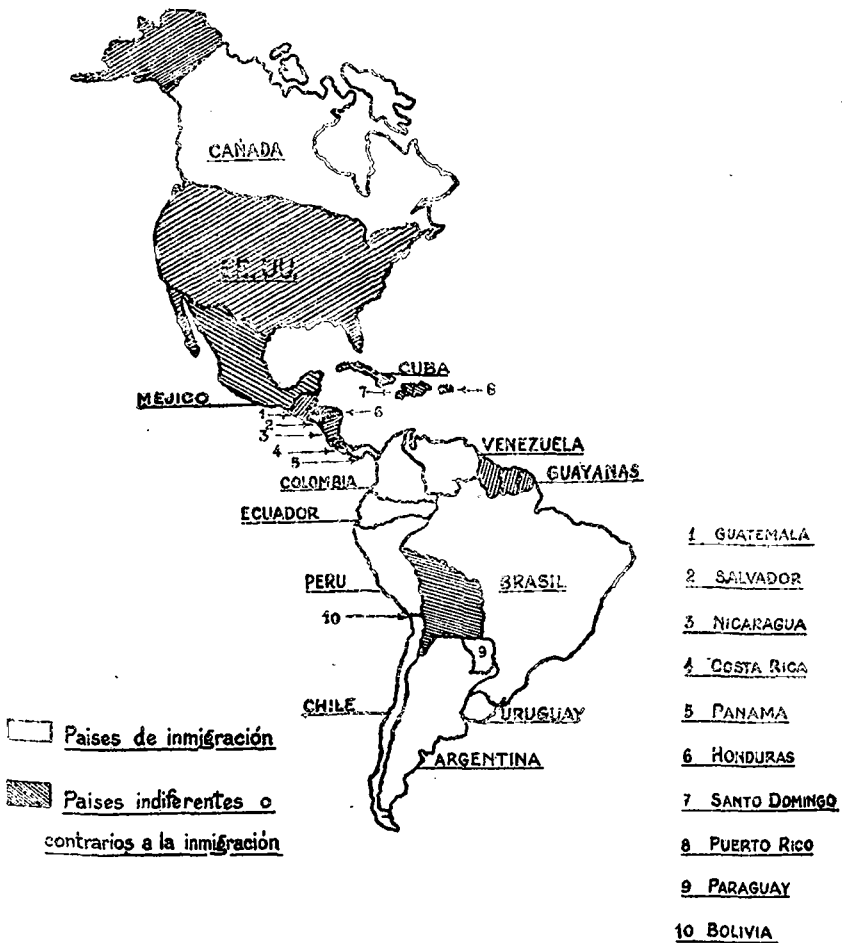
La disminución de la inmigración comenzó en 1929.

## PAISES DE CENTRO AMERICA Y ANTILLAS

COSTA RICA.—En 1940 el Gobierno decidió prohibir toda inmigración europea.

Un Decreto de 26 de abril de 1942 prohíbe la entrada de razas de color, los enfermos de ciertos padecimientos y los mendigos, vagabundos o elementos perturbadores, siendo necesarias autorizaciones previas del Departamento de Inmigración para entrada o salida. El inmigrante (salvo dispensa) tiene que poseer mil colones en depósito o en metálico, disponibilidades no exigidas a los centroameri-

LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACIÓN



canos o trabajadores inmigrados en grupos organizados, siempre que éstos no perjudiquen a los nacionales.

Se persigue la inmigración clandestina.

El Código de Trabajo promulgado posteriormente obliga a los empresarios a emplear un porcentaje superior al 90 por 100 de costarriqueños, percibiendo, por lo menos, el 85 por 100 de la nómina de salarios.

No puede, ciertamente, considerarse este país como estimulador de la inmigración.

CUBA.—Por ser uno de los últimos restos del amplio imperio colonial de España y quedar durante más tiempo ligado a nuestro país, los emigrantes españoles encontraban en aquel rincón un ambiente familiar que hizo proliferar multitud de sociedades patrióticas y filantrópicas de carácter ejemplar. De 1915 a 1919 se señaló Cuba como el país que atrajo más emigrantes españoles, fenómeno repetido en 1924 y 1940.

Muchos años la inmigración de españoles absorbió casi por completo la inmigración en Cuba; así, por ejemplo, el año 1912, que de 38.292 inmigrados eran españoles 32.531 (0,84 por 100). Años después bajó esta proporción tan abrumadora, pero sin dejar de ser importantísima la emigración española: en 1924, de 85.288 inmigrantes, eran españoles 41.070; en 1925, de 55.904, lo eran 22.441, y en 1926 eran españoles 9.649 de los 32.269 emigrantes que pisaron el territorio cubano.

El ritmo hubo más tarde de ser más lento, sobre todo cuando se inicia una crisis económica derivada del monocultivo (azúcar y tabaco), apreciándose en 1939 un paro espantoso permanente: 110.514 hombres y 16.180 mujeres, habiéndose registrado un total de 384.614 parados en una isla de cuatro millones de habitantes.

Baja la inmigración, en 1927, a 18.600; en 1929, a 6.300, y en 1934, a 400.

Hoy no es Cuba país de inmigración y sigue una política restrictiva de protección al trabajo de los nativos.

La Constitución de 5 de junio de 1940 especifica bien esta tendencia: «Los ciudadanos cubanos de nacimiento tendrán preponderancia en el trabajo, tanto en relación a la cantidad total de sueldos o salarios como en relación a las diferentes clases de trabajos» (artículo 12) y «La Ley reglamentará la inmigración, quedando prohibida la importación de mano de obra contratada» (art. 14). La misma Constitución admite una excepción en favor de quienes deban ocupar cargos técnicos indispensables, y se limita el ejercicio de las profesiones con título oficial a los cubanos de nacimiento o los que permanezcan en el país después de cinco años contados a partir de la naturalización.

Sin embargo, no hace mucho que una crónica de Claudio Escarpenter acusaba la necesidad de nueva savia española en las venas de Cuba, para evitar lo que el periodista cubano Ramón Vasconcelos llamaba en tono de lamentación la «despañolización gradual y fatal de Cuba».

REPÚBLICA DOMINICANA.—Ha realizado un plan para la inmigración de los judíos desplazados.

PANAMÁ.—Su representante en la Conferencia de la Comisión Permanente de Migración celebrada en Montreal en julio de 1946 mostró la posición de su país favorable a la entrada de inmigrantes.

SAN SALVADOR.—Por ser de los países de América de más densa población no desea la inmigración ni hay posibilidades de absorción de mano de obra. Únicamente se toleran los especialistas técnicos. La colonia española la constituyen medio millar de personas, de ellas muchos religiosos y personas acomodadas.

La inmigración es regulada por la Ley de 12 de junio de 1933 y Reglamento de 27 de septiembre del mismo año. Se exige fianza de 500 colones.

## PAISES DE LA AMERICA DEL SUR

ARGENTINA.—Por orden alfabético entre los países sudamericanos y por la importancia que siempre revistió la emigración de españoles a dicho país, corresponde comenzar el estudio por el país del Plata.

Desde 1857 hasta la fecha inmigraron en la Argentina cerca de dos millones de españoles, cifra desde luego inferior a la de italianos, cuya inmigración pasa de los tres millones en el mismo espacio de tiempo.

La generosa Constitución argentina que, como anteriormente se indicó, se influencia con la proclama de Rivadavia, que sólo tiene parangón con la apelación del Presidente norteamericano Tyler (1850), fué complementada a partir de 1930 con decretos que restringían enormemente la inmigración.

En los momentos actuales, el Plan Perón y los Convenios con Italia y con España señalan una rectificación de la conducta de los tres últimos lustros, empezando a notarse mayor afluencia de inmigrantes, una parte considerable de ellos (el 25 por 100) encauzados por el Estado argentino.

Respecto al año 1947, entraron 39.114 inmigrantes; 24.955 italianos (64 por 100), 7.205 españoles (18 por 100), 2.323 polacos (6 por 100) y 4.631 de otros países. Los encauzados por el Estado eran: 9.578: 6.864 italianos, 2.092 polacos y 622 de otros países. (Datos del Banco Central de la República Argentina.)

En el primer trimestre de 1948 han entrado 21.409 inmigrantes. de los que 5.255 (24,5 por 100) fueron traídos por la Comisión de Re-

cepción y destino de Emigrantes (de ellos 1.963 se seleccionaron en Italia), 14.201 entraron con carta de llamada (66,4 por 100) y el resto fué emigración espontánea. (Datos de la Comisión expresada.)

Argentina continúa siendo país de inmigración con grandes posibilidades y que desea núcleos de población selectos, agrícolas y técnicos, fácilmente asimilables y para trabajar en núcleos rurales o provincias del interior, no apeteciendo, en cambio, la inmigración inorgánica y espontánea. Comisiones técnicas intervendrán en la contratación de trabajadores, habiendo ya empezado por Italia, según lo prueban las cifras anteriores.

En el Convenio Hispano-Argentino de 1948 se prevé únicamente la emigración con carta de llamada, contrato intervenido por órganos argentinos y la colectiva agrícola o industrial. Un Protocolo adicional concretará las condiciones de estas emigraciones.

En el Convenio de 1948 Italo-Argentino se concede a dicho país la posibilidad de una inmigración espontánea.

BOLIVIA.—El Decreto de 25 de junio de 1939 reglamenta la inmigración de trabajadores agrícolas, exigiendo que los que vengan a establecerse en colonias organizadas por el Gobierno abonen 350 dólares por lote de 20 a 50 hectáreas, los que vengan a establecerse por cuenta propia depositarán en el Banco Central 2.500 dólares y pedirán su admisión al Ministerio de Inmigración, y los que vengan a trabajar por cuenta de empresas o particulares suscribirán contrato de trabajo y pedirán autorización del Ministerio de Colonización.

BRASIL.—Es otro de los grandes centros de inmigración por sus riquezas naturales y su extraordinaria extensión, excesiva para sus cuarenta y un millones de habitantes actuales que, sin embargo, crecieron prodigiosamente (4.000.000 eran los habitantes en 1808).

Los portugueses, los italianos y los españoles son los principales emigrantes hacia el Brasil (hasta 1934: 1.496.953 italianos, 1.369.112 portugueses y 591.451 españoles).

La Constitución de 1934 restringe la inmigración con la fijación de un sistema de cuotas, imitando a los Estados Unidos, que fué combatido por algunos especialistas (Reboredo, *Inmigracao*, S. Paulo, 1934). El Decreto de 9 de mayo de 1934 y Reglamento del 16 de los mismos mes y año han regulado la emigración al Brasil.

A partir de 1939 se emprende una nueva política sobre inmigración, y en 1940 se dicta un Decreto atenuando las restricciones en el empleo de extranjeros y prevé que los dos tercios que se reservaban a los obreros nacionales se reduzca si no hay número suficiente de los mismos, e igualmente se excluye del porcentaje los profesionales especializados si tampoco hay suficientes nacionales.

En diciembre de 1943 se reúne la I Conferencia Brasileña de

Economía, y en ella se elevan varias voces: las de Macedo Soares, Pinheiro Machado y Xavier de Silveira, pidiendo que se abra el país a la inmigración; el primero habla del ingreso de varios millones de italianos para colonizar los vastos territorios despoblados; el segundo pide la abolición de cuotas para los blancos, la atracción de agricultores, la asimilación y selección; y el tercero pide facultades ejecutivas para el Consejo de Inmigración y Colonización, unificación de los órganos que intervienen en estos dos problemas, preparación para recibir 100.000 inmigrantes por año y crédito de 200.000.000 de cruzeiras para creación de 500 colonias al año, 75 por 100 de ellos para brasileños y el resto para extranjeros.

En 1945, el Brasil ha promulgado una Ley de inmigración y colonización con medidas para facilitar la entrada de colonos europeos y selección con arreglo a las calificaciones profesionales, agricultores y técnicos pertinentes al desarrollo del país. La Constitución federal de 1946 es más flexible que la anterior y encomienda a la legislación la regulación del tráfico inmigratorio, desapareciendo de ella las cuotas.

El Consejo Nacional de Emigración se ocupa de planes de inmigración, que se proponen estimular la emigración hacia este país.

Un mensaje del Presidente Dutra enviado al Congreso Nacional no hace muchos meses ha tocado el problema de la inmigración, que permitirá repoblar el Brasil y remediar la escasez de mano de obra en ciertas regiones. El Gobierno se pronuncia por el estímulo de la inmigración de elementos adaptables a las condiciones del país, principalmente agricultores, obreros cualificados y técnicos, para lo que se estudiarán convenios con los países europeos encaminados a facilitar la reanudación de las inmigraciones normales, y se unificarán y dotarán económicamente mejor los servicios de inmigración. El Presidente brasileño también anunció la entrada de 60.000 refugiados, cuyo transporte y parte de los gastos de establecimiento irían a cargo del Comité Intergubernamental de Refugiados.

En resumen: el Brasil experimenta necesidad de inmigración seleccionada de todos los oficios. Últimamente el Gobierno brasileño concedió terrenos, para dedicarlos a la ganadería, a 100 familias holandesas, y estaría propicio hacia colonos españoles que desearan vivir en el campo para cultivar fincas que les cediera en zonas fértiles y de buen clima (triángulo minero).

Para terminar, consignemos que interesa al Consulado de Santos divulgar que quienes firmen en los Consulados del Brasil en España, por obtención de su visado, que emigran con el fin de cultivar el campo, sólo les entregan en dicho país el llamado Certificado de Identidad número 20, que tan sólo faculta para residir y trabajar

fuera de las poblaciones, por lo que no pueden tener colocación en las ciudades, al precisarse otro documento que se les niega. Los Gobiernos civiles y autoridades de emigración han de advertir esto a los emigrantes, los que deberán, ante todo, enterarse del lugar del destino, porque hay muchas zonas de buen clima, pero hay otras que no soportan ni los naturales del país, según información del Cónsul de Bahía.

COLOMBIA.—Se vió obligada esta nación a restringir la emigración en 1940 por estar afectada por un intenso paro, y envió instrucciones a sus Cónsules para que no visasen pasaportes a inmigrantes indeseables.

En la apertura del período legislativo de 1943, el Presidente de la República envió un mensaje al Congreso en el que afirmó que la falta de inmigración causaba gran perjuicio al país, el cual debería aprovechar el aflujo emigratorio de la postguerra y abrir sus puertas a emigrantes. También expresó su desacuerdo con que sea atribución del residente de la República la admisión de emigrantes y creación de cartas de ciudadanía.

En 21 de noviembre de 1943 se creó el Departamento Nacional de Inmigración y Extranjeros, dependiente del Servicio Nacional de Policía, al que incumben los proyectos e informaciones sobre inmigración y el enlace con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Colombia tiene apatencia de inmigración de profesores universitarios, maestros de primera y segunda enseñanza, técnicos industriales y familias campesinas, según noticias llegadas en el año último.

CHILE.—También este país sudamericano es favorable a la inmigración. En 7 de mayo de 1945 se creó la Comisión Coordinadora de Inmigración, encargada de formular un plan sobre la base de instalación de inmigrantes de razas afines en lugares climáticos adecuados a los puntos de procedencia. Esta Comisión formuló un plan en agosto de 1946 que se ha concretado en un proyecto de Ley que pretende atraer trabajadores especialistas en pesca, industria textil y colonización de cuatro millones de hectáreas disponibles. La venta de hijuelas con pago en diez anualidades con el 6 por 100 de interés anual; el aporte de 600.000.000 de pesos para pago de captación, selección y traslado a Chile de inmigrantes europeos y su instalación en este país; la exención de impuestos durante los primeros años de ocupación por las construcciones que se edifiquen en los terrenos cedidos, y la exención del visado de pasaportes, son medidas que se consignan en el plan referido.

El Decreto de 18 de enero de 1948 fija las condiciones de inmigración de los inmigrantes libres o espontáneos. Tienen que presentar certificación de antecedentes penales y sanidad, justificación



de tener de dieciocho a cincuenta años y depositar en el Consulado, en pesos chilenos o equivalente en dólares: 5.000, si es soltero; 10.000, los casados, y 2.000 más por persona que les acompañen en la emigración, destinado todo ello a garantizar la alimentación los seis primeros meses, y estando esta garantía sujeta a devolución.

El emigrante tiene pleno derecho a elegir domicilio y actividad profesional lícita.

El representante de Chile en la Conferencia Permanente de Emigración de Montreal anunció que se habían pedido al Parlamento 600 millones de pesos para la inmigración de algunos millares de pescadores, agricultores y trabajadores cualificados.

EQUADOR.—En 9 de abril de 1946, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha instruido a los Cónsules sobre la posibilidad de inmigración, que se reducen a obreros agrícolas, a los que señaló tres regiones (central del Alto Amazonas ecuatoriano, zona de Santo Domingo de los Colorados Quirunde y zona de Quevedo), las más apropiadas por su salubridad y proximidad a puertos de salida y mercados internacionales. El Gobierno sólo ofrece la cesión de terrenos gratuita o venta al módico precio de cinco sucres hectárea, disminución o abolición del gravamen por introducción de maquinaria o instrumentos de labranza, impuestos, depósitos, etc. Cada emigrante recibirá 100 hectáreas, variando los lotes según las cargas familiares.

Terrenos de Santo Domingo de los Colorados se han reservado para inmigrantes de América del Norte o Inglaterra.

En 1946 anunciaba en Montreal el representante ecuatoriano medidas de estímulo para la emigración.

PARAGUAY.—La inmigración a que aspira el Paraguay es la de personal agrícola. Hay también campo para obreros de las industrias de madera, química, tabacos, cueros y algodón, y perspectivas para trabajadores metalúrgicos, de la construcción y del transporte.

Hay buen clima y posibilidad de aclimatación de nuestros nacionales, que cuentan con las simpatías de los nativos. Pero el suelo, favorable al colono, tiene como contrapartida su indefensión ante las plagas del campo, los disturbios políticos y la elevación considerable de precios desde 1945.

La Ley de 29 de marzo de 1937 exige identificación de personalidad mediante pasaporte, certificado médico y policial, y considera la existencia de emigrantes privilegiados.

Ultimamente el Decreto-ley de 6 de junio de 1946 ha dispensado del pago de 50 pesos oro exigidos por el de 1937, y concede como franquicias a los inmigrantes: visados consulares gratuitos, exenciones aduaneras, desembarco de los colonos y sus equipajes por cuenta del Estado, alojamiento y manutención gratuitos los cinco

días que sigan al desembarque, transporte gratuito al lugar de residencia y libertad de profesión y culte.

A pesar de todo, por ahora, y mientras no se consolide la situación política, no es campo adecuado de inmigración la República del Paraguay.

PERÚ.—El Consejo Nacional de Inmigración y Extranjería, creado en 1936 y organizado diez años después, ha estudiado las posibilidades de una inmigración en gran escala que el Gobierno desea, y llegó a la conclusión de que el escaso desarrollo actual de la industria y la no existencia de grandes extensiones de tierras prontas al cultivo impiden, por ahora, esa inmigración en gran escala mientras no se emprendan grandes obras de irrigación en la costa y se lleve a cabo un plan de colonización en la selva.

Hay sólo posibilidad de una inmigración en pequeña escala, calificada y especializada, de pescadores, agricultores (fruticultores, horticultores granjeros), obreros especializados, técnicos industriales y personas de alto nivel cultural e intelectual.

El Consejo recomendó al Gobierno la apertura de registros en los que los patronos indiquen sus necesidades de mano de obra, que el inmigrante con contrato de trabajo reciba el pago del viaje de venida, que el Gobierno subvencione los pasajes de los que vengan sin contrato, que se aloje en hoteles adecuados a los inmigrantes en el momento de la llegada y que los contratos tengan duración mínima de dos años y remuneración conveniente.

Consecuencia de estas recomendaciones han sido una serie de disposiciones legales por las cuales se han establecido los referidos registros en los distintos departamentos (provincias) del Perú; se han creado Delegaciones Departamentales del Consejo Nacional mencionado para estudio de las condiciones de industria y trabajo en los que participan los Inspectores regionales de Trabajo; se han derogado los Decretos de 1941, que establecían la obligación de entregar 500 dólares al Fisco cuantos extranjeros entraran con el carácter de inversionistas, y los inmigrantes habían de depositar 2.000 soles oro en un Banco a disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores, y, finalmente, el Gobierno ha enviado un representante a Europa para ponerse en contacto con las autoridades de Emigración de países europeos. Ha sido montada una Oficina en Italia y otra en la Embajada del Perú en España.

Estudia la posibilidad de colonizaciones por inmigrantes europeos y desplazados, y en los últimos meses ha auxiliado la entrada en Perú de bastantes inmigrantes.

Se ha hecho llegar varias veces a los órganos competentes españoles el deseo del Perú de favorecer la inmigración de nuestros

trabajadores, pero no se formularon propuestas concretas para un acuerdo. Los Cónsules peruanos intentaron abrir contratación, desistiendo al advertírseles que no estaban autorizados para ello. Al presente solicitan autorizaciones para casos concretos.

URUGUAY.—El representante uruguayo ante la Asamblea Nacional declaraba, en 1946, abierta su patria a toda clase de inmigrantes, sin más exigencias que la sanitaria y la política, tendente esta última a impedir la entrada de «Quislings».

La crisis experimentada de 1930 a 1943 hizo restringir la inmigración, que se limitó a especialistas precisados por la industria, parientes de radicados en el país y agricultores con hijos, poseyendo 5.000 pesos uruguayos y 2.500 pesos por hijo mayor de edad.

El que no posea industria, profesión o arte debe acreditar recursos no inferiores a 10.000 pesos uruguayos.

Desde el Decreto de 28 de febrero de 1947 se favorece la inmigración permanente. En 28 de abril del mismo año se ha creado una Comisión Asesora de Inmigración en el Ministerio del Interior.

Actualmente hay demanda de técnicos de la construcción y técnicos agrícolas y pecuarios.

Como orientación indicamos que en el segundo semestre de 1947 se otorgaron 700 permisos de inmigración. Esta suma ascendió a 1.050 en los cuatro primeros meses de 1948; de ellos se concedieron la importante cifra de 972 a italianos y españoles, y corresponden 407 a agricultores y 204 a labores domésticas (institutrices, costureras, sirvientas, modistas).

Nuestra colonia española asciende a 7.000 los inscritos, evaluándose los no inscritos en 50.000. La emigración española es bien recibida.

Los Consulados uruguayos en Bilbao y Gijón abrieron lista de inscripción de obreros de construcción, metalúrgicos y mineros, tareas que hubieron de suspender por no estar autorizadas por las autoridades españolas. Hubo bastantes aspirantes mineros, a pesar de estar éstos totalmente colocados, y aun precisarse en la actualidad, según declaraciones del señor Soto Redondo, Director de la Escuela de Ingenieros Industriales de Madrid, efectuadas en mayo último, seis o siete mil obreros, y de darse a esta clase de obreros, beneficios especiales concedidos por el Gobierno español, tales como racionamientos especiales considerables, casas ultraeconómicas, primas de producción, asistencia, economatos, mutualidades, etc., etc., amén de dispensarles del servicio militar obligatorio.

VENEZUELA.—El mensaje del Presidente López Contreras al Congreso en 1940 anunció las actividades del Instituto Técnico de Inmigración y Colonización creado en 1938 con la colaboración de ex-

ertos de la O. I. T. En sus dos primeros años de vida gestionó la entrada de 1.808 familias emigrantes y facilitó la entrada de 2.157 inmigrantes dirigidos, además de repatriar 2.686 venezolanos.

Parra López (Ministro de Negocios Extranjeros) manifestó su interés por la inmigración, aunque advirtiendo que sólo serían admitidos los emigrantes con arreglo a un plan proyectado por una Subcomisión de la Comisión para el estudio de las cuestiones de la postguerra. Se exterioriza en 1944 la idea de admitir gran número de emigrantes subvencionados.

El Gobierno venezolano ha destacado comisionados para la emigración en Francia y en Italia. Es de pensar que el primero no tendrá, ciertamente, como objetivo el país en que tiene su sede, sino los vecinos.

En realidad, se efectúa desde Venezuela una intensa propaganda, haciendo con razón resaltar las posibilidades del país, pero sin indicar que ello no va acompañado de un suficiente poder de absorción ni explicando que la carestía de la vida provocó el desengaño de españoles llegados allí con toda ilusión, y que bien pronto solicitaron de los Cónsules españoles su repatriación.

La dificultad de vigilar la emigración a Venezuela ha hecho posible la existencia de contratos falsos, en que o es simulado el propio convenio o no existe la ocupación contratada.

Venezuela es de los países que con mayor insistencia estimula la emigración, pero es precisa gran cautela en su elección como país de destino.

29. En la emigración durante el siglo pasado, lo que contaba, sobre todo, era la iniciativa del emigrante cuando se trataba de elegir lugar de destino. En la emigración actual, con el juego de políticas migratorias de los países, casi lo que menos cuenta es esa iniciativa individual, pues tiene que considerar, en primer lugar, las condiciones que pueda imponer su propio país y después la política adoptada por el país de inmigración.

Unas veces el emigrante ve que países determinados le están completamente prohibidos (véanse las prohibiciones de la emigración asiática por motivos raciales y las selecciones sanitarias o profesionales); otras veces existen, como sucede en

los Estados Unidos, Brasil y Méjico, cuotas de entrada que no pueden superarse, generalmente muy pequeñas (España tiene cien unidades como cuota general en la primera nación, y 11.545 en el Brasil, de los cuales 9.236 agricultores, y 2.309 industriales); en otras se marcan notorias preferencias hacia profesiones determinadas (agricultura, por ejemplo, en Bolivia, Paraguay, Brasil), y otras imponen la consignación de depósitos garantizadores de solvencia económica del emigrante (Bolivia, 2.500 dólares; Chile, 5.000 peses chilenos o equivalente en dólares por persona y 2.000 por hijo; Uruguay, 5.000 pesos uruguayos y 2.500 por hijo mayor de edad, etcétera).

Por lo que se ve, el emigrante se enfrenta con los difíciles problemas de la selección migratoria de los países de emigración, que tratan de cortar la salida de los obreros que necesita, y los países de inmigración, que también pretenden emplear medidas selectivas a fin de abrir tan sólo sus fronteras a las personas sanas, de oficios que precise la economía del país de inmigración y fácilmente asimilables.

Y en este punto aparecen los problemas del reclutamiento y de la emigración espontánea. Desde luego, los países de inmigración tienen preferencias por la emigración reclutada o contratada, porque está en sus manos elegir la clase y volumen de la emigración, utilizando el sencillo mecanismo de proponer o no un contrato. Por el contrario, la emigración espontánea es trabada cada vez con mayores dificultades, porque con ella el país de inmigración ha de aceptar lo que le llegue, si bien cada día pone nuevos pretextos para el rechazo.

La legislación española miró siempre con recelo la existencia de contratos previos a la partida, y únicamente los im-

puso cuando se trataba de marchar a país con paro intenso, caso en que a veces se prohibió terminantemente la emigración, o a Francia o Africa, mirando con especial recelo cuando intervenían más o menos discretamente organismos oficiales de países de inmigración, y ello porque deseaba dejar en libertad al emigrante para buscar, una vez en el punto de destino, las mejores condiciones posibles, cosa que le hubiera impedido un contrato. Es más: hay el detalle curioso de que la legislación anterior a 1900 algunas veces restringió el derecho del emigrante a adquirir compromisos para después del desembarco, y es más, en los contratos para el Brasil habían de ser ratificados precisamente dentro de los seis días después de desembarcar, por el que emigraba, quedando, en consecuencia, a merced de éste el cumplimiento, en cuyo caso quedaba obligado a pagar los gastos adelantados por el reclusante.

En el juego diplomático de las actividades de los países de emigración e inmigración para conciliar los intereses de los mismos aparece ya como una cláusula de favor la de consentir los países inmigratorios la entrada de los emigrantes espontáneos, junto a las otras cláusulas que designan los órganos de unos y otros países que deban intervenir en la emigración contratada. Un ejemplo de esto lo encontramos en el artículo 18 del Convenio italo-argentino de emigración de 26 de enero último, que, por cierto, no ha tenido cabida en el hispano-argentino de 18 de octubre pasado, a pesar de que la propuesta española lo pretendía, según publicó la prensa, aunque creemos no podrá negarse a España este derecho tras el italo-argentino y haberse concedido a nuestro país la cláusula de nación más favorecida en el Convenio firmado para favorecer la emigración de españoles a la Argentina.

También en cuanto a la emigración contratada se presentan problemas derivados del deseo de que posea el emigrante, antes de salir al exterior, un contrato con condiciones concretas, y la contraria pretensión de los países de emigración que se oponen a concretar las cláusulas del contrato de trabajo hasta que se llegue al país de destino, lo que, en definitiva, se presta a que el emigrante se vea obligado a pechar con las condiciones que le impongan una vez llegado al país de inmigración.

En la emigración reclutada se presentan asimismo multitud de problemas. ¿Cómo ha de efectuarse el reclutamiento? ¿Han de darse manos libres al Gobierno reclutador? ¿Han de abonarse los gastos de desplazamiento hasta el puerto de embarque por el emigrante, el Estado de origen del mismo o el país de inmigración? ¿Han de someterse los emigrantes a un previo examen sanitario y profesional, para evitar el rechazo en el puerto de embarque o lugar de destino? ¿Dónde han de efectuarse esos exámenes, cuándo y con qué intervención del país de inmigración? ¿Quién ha de pagar los gastos de devolución al lugar de residencia de los candidatos a la emigración rechazados? ¿Quién abonará el importe de viaje de ida por mar? ¿Ha de reintegrar o no el emigrante los gastos del pasaje? ¿Cómo ha de observar el país de emigración la forma como se cumplen los compromisos contraídos con el emigrante en el país de destino?

Todos estos problemas y otros más se promueven y habrán de resolverse en los Convenios que traten de la emigración contratada cuando países de emigración e inmigración convengan la forma en que deban realizarse las operaciones de dicha emigración. Es de advertir que tales problemas encuentran muy favorable resolución en el Convenio italo-ar-

gentino de 26 de enero de 1948, cuya lectura y meditación recomendamos, como camino a seguir por los países que tengan intereses similares a los de Italia, cuyos negociadores han conseguido la rectificación de las normas que se habían incluido en el Convenio anterior italo-argentino de 21 de febrero de 1947 y que no llenaba satisfactoriamente las aspiraciones del pueblo italiano.

30. Para la protección legal del emigrante y su encauzamiento a los países más convenientes tienen importantísimo valor los pasaportes.

Los permisos que quien se expatriase había de obtener hasta el siglo actual del Gobierno o de los Jefes políticos provinciales, según los casos, fueron en España abolidos siguiendo la tendencia de todos los países a simplificar los requisitos para el libre tránsito de un país a otro, mediante supresiones de visados y hasta, a veces, sustituyendo el pasaporte por cualquier otro género de documento de identificación más o menos problemática: nuestra Cédula personal, por ejemplo.

Sirviéndose igualmente de esta tendencia, también a los emigrantes se dispensó por las disposiciones de Moret (7 de octubre de 1902) y Maura (8 de abril de 1903) de la obtención de permisos o pasaportes y se les exigió tan sólo la Cédula personal.

Pero al establecerse medidas más estudiadas para la protección de emigrantes se echó de menos la existencia de un documento de identificación concretamente referido a las circunstancias personales de los emigrantes que reuniesen en uno solo los documentos diversos afectantes a su situación personal, profesional, jurídica y militar.

Y nuestro país hace nacer, con tan laudable propósito, la



«Cartera de identidad o información del emigrante», en la que no sólo se consignaban los datos de identificación, sino que se lograba la expedición gratuita de tales documentos y hasta se incluían noticias y consejos relativos a la situación del emigrante durante el viaje y en el país de destino.

Esta cartera era tramitada por las autoridades de emigración, pero fracasó lamentablemente a causa de las actividades de quienes con una técnica diabólica consiguieron hacer de ella un instrumento de fraude, produciéndose frecuentes casos de falsificación que restaron prestigio a dichos documentos en los países americanos. Por todo ello la legislación española abolió la cartera por Decreto de 24 de enero de 1930, y la sustituyó por el pasaporte que ha de solicitar el emigrante por conducto de la Junta Local de Información de Emigrantes más próxima.

La forma de expedir tales pasaportes, sometidos a modelo internacional, se especificó en las Ordenes ministeriales de 23 de agosto de 1934 y 7 de febrero de 1935, e Instrucciones de 9 de enero de este último año, encomendándose la expedición de dichos pasaportes a los Inspectores de Emigración de las provincias del litoral y Madrid.

La Conferencia celebrada en París en 21 de octubre de 1920 estableció, con la concurrencia de España como miembro de la Sociedad de Naciones, unas normas y modelos para la expedición de pasaportes que fueron plenamente aceptadas por el Decreto que hoy rige la materia de 4 de octubre de 1935, el cual exige la posesión de pasaportes expedidos por la Dirección General de Seguridad a quienes no sean diplomáticos, pues en este caso los pasaportes son expedidos por el Ministerio de Estado (hoy Asuntos Exteriores), ni sean personas comprendidas en el concepto legal de emigrante, por-

que entonces han de ser expedidos los pasaportes con arreglo a lo dispuesto en el Decreto, Ordenes e Instrucciones emanados de los Ministerios de Trabajo y Estado, por los Inspectores de Emigración, si bien el Decreto de 4 de octubre de 1935, respetando lo dispuesto en las mencionadas disposiciones sobre pasaportes de emigración, prescribía, por razones de orden público y seguridad nacional, que para que tuviesen validez tales pasaportes deberían ir acompañados por autorización suscrita por los Jefes de Investigación o Vigilancia de los puertos de salida o lugares de expedición, estando los navieros y consignatarios obligados a tomar nota de tal autorización a los efectos de la Policía gubernativa.

En esta situación surgió la guerra, y ante la anormalidad de las circunstancias sufrió un colapso casi absoluto el tráfico emigratorio, aunque entrasen españoles en cantidad apreciable en distintos países de América (recuérdese la estadística consignada en los comienzos de este trabajo), que más bien tenían el carácter de refugiados.

Terminada la guerra se ha vuelto a reanudar el tráfico emigratorio, y los países han vuelto a aplicar sus leyes de emigración en toda su integridad para la función protectora que les incumbe. En los Estados en que las normas y controles de emigración habían sido sustituidos por controles y normas militares o policiales, han suspendido éstas al terminar la anormalidad de las circunstancias y han restablecido la autoridad de los funcionarios de emigración. Un reciente ejemplo de este género lo tenemos en el vecino Portugal, donde un Decreto-ley, número 36.558 de 28 de octubre de 1947, arrebató a la Policía Internacional de Defensa y Seguridad del Estado todas sus funciones sobre emigración, y con ellas la expedición de pasaportes (art. 4.º, letra c). función que corresponde

hoy a la Junta de Emigración, órgano superior de la emigración portuguesa, a la que se le dió contenido que recuerda nuestro antiguo Consejo Superior de Emigración (44).

El Ministerio de Trabajo, en el apartado VIII de la Orden de 29 de marzo de 1946, mantiene una competencia que se deriva de la ley de Emigración, pero por las circunstancias de la postguerra, según ya se dijo, le pareció conveniente ceder temporalmente a la Dirección General de Seguridad y autoridades gubernativas su facultad de expedir pasaportes a los emigrantes. Ahora bien: esta cesión de facultades no puede redundar en perjuicio de los que tienen concepto legal de emigrante, y por ello el Ministerio recalca en la Orden mencionada, en primer lugar, que se trata de una cesión temporal y que recobrará la facultad de expedir los pasaportes tan pronto lo juzgue oportuno y, después, que la expedición del pasaporte (que es uno de los documentos de emigración aludidos por el párrafo último del art. 2.º de la ley de Emigración) ha de ser gratuita, limitándose al cobro de la cantidad a que asciende el coste material de los impresos y gastos de expedición y administración, que en 1935 se cifraba en 1,20 pesetas y ahora habrá de ser superior por aumento del coste del material. No pueden, pues, la Dirección de Seguridad y sus organismos dependientes, con arreglo a las vigentes leyes de emigración, cobrar ninguna clase de derechos (son 15 peseta en los pasaportes ordinarios) ni exigir pólizas a personas

---

(44) Aprovechamos la ocasión para mostrar nuestra gratitud al subsecretario de Estado de Asistencia Social, doctor Trigo de Negreiros, antiguo y querido amigo, y al presidente de la Junta de Emigración de Portugal, el Mayor Ingeniero J. Gomes Marques, por habernos dado ocasión de admirar el funcionamiento y gran eficacia de los Servicios portugueses de Emigración.

que invoquen su calidad de émigrante o que, aunque no la invoquen, resulte tienen concepto legal de tal porque marchan al extranjero por causa de trabajo, circunstancia que los órganos gubernativos han de conocer necesariamente, puesto que se ha de invocar como justificación del viaje.

La expedición de todos los pasaportes por la Dirección General de Seguridad está sujeta al cumplimiento de dos requisitos: uno, el de la posesión de un certificado que ha de expedir, previa consulta con sus ficheros, la Sección de Emigración de la Dirección del Trabajo, en Madrid, y los Inspectores del Trabajo encargados del Servicio de Emigración en algunas provincias (45), con arreglo al mandato del Decreto de 1.º de agosto de 1941 (art. 10), que prohíbe a las autoridades gubernativas conceder pasaporte alguno sin tal requisito, y otro el de la autorización de divisas, que podrá concederse según disposiciones de la Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Industria y Comercio, como más adelante especificaremos.

Por ahora, concretándonos a los problemas relacionados con los pasaportes, diremos que va cumpliéndose cada día con mayor perfección por los órganos gubernativos el Decreto mencionado, percatados no sólo de la mayor obligación en que se encuentran de hacer cumplir la legislación dando ejemplo a la colectividad, sino de las responsabilidades, incluso económicas, que podrían contraer.

---

(45) Alicante, Almería, Barcelona, Bilbao, Cádiz, La Coruña, Las Palmas, Palma de Mallorca, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Valencia. Se autorizó además para expedir certificados a las Inspecciones de Oviedo, Vigo y San Sebastián.

Ahora bien: la exigencia del certificado de no repatriación ha de tener lugar en la expedición de todo género de pasaportes para salida del territorio nacional y no solamente a los que marchen hacia Ultramar, lo que queda claramente indicado en el párrafo segundo del apartado VIII de la Orden de 29 de marzo de 1946 para evitar áudas surgidas de la lectura del art. 10 del Decreto de 1.º de agosto de 1941.

Desde luego, los certificados de no repatriación habrán de expedirse gratuitamente, y no necesitan pólizas quienes invoquen su condición de emigrante.

Es muy importante para los pasajeros poseer el certificado de no repatriación, pues aunque obtengan un pasaporte sin tal requisito quien adeude cantidades será detenido al embarcar y se expone a la pérdida del pasaje y al pago de un recargo sobre la deuda, como sanción a la ocultación. Por ello, al pedir el certificado de no repatriación debe advertir su deuda quien fué repatriado por cuenta del Estado, ya que si no lo hace se le sancionará como ocultador.

Por algunos no se comprende la exigencia del certificado de no repatriación a quien no viaje en tercera clase o asimilada; pero el rigor del requisito se ha demostrado ser útil respecto a quienes adeudando cantidades por repatriación (los pasajes actuales ascienden a 3.000 pesetas) viajaban en mejor clase o para eludir la devolución o por haber mejorado de fortuna; estas circunstancias se dieron repetidas veces, así en caso de artistas que fueron repatriados gratuitamente tras una jira desgraciada o en otras personas que por medios reprobables y sin precisarlos vienen gratuitamente repatriados en clase superior, con lo que abarataron el viaje y sólo pagaron diferencia de acomodación.

El creciente ritmo de los certificados de no repatriación se expone en el cuadro que sigue:

Certificados de no repatriación expedidos por las autoridades de emigración

PROVINCIAS	AÑO 1946		AÑO 1947		AÑO 1948		Total de certificados expedidos en 1946-48
	Total en el año	Promedio mensual	Total en el año	Promedio mensual	Total en el año (diez meses)	Promedio mensual	
Madrid .....	8.904	742	17.561	1.463	21.829	2.182	48.294
Alicante .....	75	9	104	96	348	34	527
Almería .....	62	8	244	20	401	40	707
Barcelona .....	2.035	254	5.274	439	5.815	581	13.124
Bilbao .....	997	123	1.918	159	2.182	218	5.097
Cádiz .....	23	—	2	—	—	—	25
La Coruña .....	779	96	2.323	194	3.431	343	6.533
Las Palmas .....	130	16	335	28	644	64	1.109
Oviedo .....	—	—	—	—	3.803	380	3.803
Palma de Mallorca...	91	11	263	22	865	86	1.219
San Sebastián .....	—	—	435	36	434	43	869
Santander .....	379	47	819	68	730	73	1.928
Tenerife .....	607	76	1.424	118	2.549	254	4.580
Valencia .....	279	35	492	41	810	81	1.581
Vigo .....	1.025	128	2.954	246	3.366	336	7.345
<i>Totales</i> .....	15.386	1.284	34.148	2.845	47.207	4.720	96.741

Ahora abordemos el problema de qué autoridades deben expedir los pasaportes, si las de Policía o las de Emigración.

Dejemos aparte la consideración legal de la cuestión, ya que se encuentra claramente decidida en las leyes de emigración en favor de los órganos del Ministerio de Trabajo, y estudiemos la conveniencia de que unas u otras autoridades asuman la tarea de expedición de pasaportes.

Las modernas leyes de emigración han creado nuevos organismos oficiales para atender la tarea de protección al emigrante, y esta creación de nuevos centros e inspecciones no

tuvieron la finalidad de incrementar los cuadros de funcionarios, sino conseguir que los que intervengan en los problemas emigratorios tengan una preparación técnica suficiente para poder asesorar y encauzar la emigración hacia los países convenientes, posean una documentación al día sobre problemas emigratorios, situación internacional del mercado de trabajo, posiciones particulares de los Estados de emigración y, sobre todo, esten impregnados de un espíritu protector y social.

Por ello las cuestiones de emigración han sido apartadas de los órganos policiales formados en una técnica y un espíritu muy diferentes a los que precisan la tutela y protección del emigrante, ya que poseen (y no es poco) la técnica y el espíritu de la dura defensa de la sociedad contra quienes la ataquen. Tal vez el espíritu policial se compagine mejor con el espíritu de los controladores de las leyes de inmigración del tipo de la de los Estados Unidos.

En España la ley de Emigración (art. 15) y Real decreto que aprobó su Reglamento prohíben terminantemente, incluso en forma un tanto ruda, la intromisión de las autoridades gubernativas y sus agentes en materia de emigración, y no debe olvidarse que estas disposiciones tienen su origen en la Ley de 1907 (art. 14 de la Ley y 76 del Reglamento), época en que estas materias dependían del propio Ministerio de la Gobernación, jefe supremo de tales autoridades gubernativas, siendo el propio Ministro de la Gobernación, don Juan de la Cierva, quien determinó el apartamiento de estas labores de la Policía, a la que, por cierto, recordamos que por aquellas calendas se transformó en el instrumento del Estado digno y eficiente que es en la actualidad.

El Estado ha tenido sumo cuidado de no dar aspecto po-

licial a los órganos de emigración, y por ello fué un acto anómalo y hasta perturbador, que tuvo cortas semanas de vida, la adjudicación, en 24 de noviembre de 1938, a los Inspectores de Emigración de las denominaciones de «Comisarios», «Inspectores» y «Agentes», paralelas a las del Cuerpo General de Policía.

Es indiscutible que la expedición de pasaportes es una facultad tan propia de los órganos de emigración que sin ella se hace imposible controlar el encauzamiento de las corrientes emigratorias y cumplimiento de los Convenios internacionales, materias que han de enjuiciarse técnicamente para conceder o negar el pasaporte y respecto a las que carecen de competencia profesional los órganos de Policía gubernativa, y más con el sistema de expedición del pasaporte con la fórmula de «todo el mundo excepto Rusia», y posterior concesión de permiso de salida sin control exacto del punto definitivo de destino, lo que permite al pasajero señalar un país y terminar el viaje en otro muy distinto.

Es imposible a los Inspectores de Emigración, ante los agobios de un embarque numeroso y a la sola vista de un pasaporte, ejercer su misión orientadora de la emigración, por lo que se han de contentar con una misión protectora de las condiciones del viaje.

Además, pesan sobre el Inspector graves razones para no ejercitar su facultad de prohibición del embarque a no mediar causas gravísimas e ineludibles, porque, prevenido ya un pasajero para el embarque, se le causan perjuicios irreparables si en el momento supremo se le impide con el fundamento de que no fué enjuiciado debidamente su caso por los Gobiernos civiles o Dirección de Seguridad, al tomar por contratos aceptables los que no lo eran o autorizar la marcha a países.



que los Servicios de Emigración saben son poco convenientes por su situación legal, mercado de trabajo u hostilidades de ambiente, noticias que esos Servicios están o bligados a poseer en razón de oficio por su contacto directo con las representaciones españolas en el extranjero y noticias de los repatriados.

Conocemos un caso de cuarenta españoles canarios que, autorizados por las autoridades gubernativas, marchan a Venezuela y embarcaron en Cádiz. Acontecimientos respecto a los que hubiera podido informar el Inspector de Emigración a los pasajeros hizo que éstos desembarcasen en Río de Janeiro y se promovió un grave conflicto por el traslado de los mismos desde este punto a Caracas. Los Servicios de Emigración tuvieron que indicar a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores que no podían evitarse casos semejantes mientras no tuvieran en sus manos la expedición de pasaportes.

Parece, pues, conveniente se vuelva al régimen de pasaportes existente al empezar la guerra de 1936. Pero el Ministerio de Trabajo fijará el momento oportuno para ello, una vez tenga montados debidamente sus servicios, siendo tal vez conveniente que mientras tanto sea cursada, por mediación de los Servicios de Emigración, toda petición de pasaportes de emigrantes.

Se presenta un nuevo problema. ¿Expedido un pasaporte por la Dirección General de Seguridad a persona que cumplió los requisitos oportunos pueden los Inspectores de Emigración impedir el embarque?

Parece que debiera responderse negativamente, y, sin embargo, es indudable que hay que establecer la afirmativa. En efecto: quien obtuvo primero el pasaporte y después el permiso de salida de la Dirección de Seguridad parece que tie-

ne ya derecho al embarque, y ello no es exacto, porque no podrá embarcar si la Compañía naviera no tiene autorización para llevar emigrantes o si el barco no fué previamente reconocido y comprobadas sus condiciones de seguridad, o si al emigrante pasaportado no le corresponde el turno de embarque con arreglo a la norma legal, o si adeuda cantidades al Tesoro del Emigrante y por error o por no cumplir la autoridad gubernativa con el deber de exigir el certificado de no repatriación se expidió indebidamente el pasaporte, o se ha descubierto un delito o infracción emigratoria antes del embarque, o ha cometido falta o delito después de estar en posesión del permiso de salida, etc., etc. En todos estos casos el Inspector de Emigración tiene facultades para prohibir el embarque, y sus decisiones han de ser acatadas por los capitanes de los buques so pena de incurrir en graves sanciones, y las autoridades de cualquier Ministerio que dependan (según ordena el art. 6.º del Decreto de 9 de abril de 1935, 54 del Decreto de 13 de julio de 1940, 19 del Decreto de 1.º de agosto de 1941 y recordó el art. 2.º de la Orden de 29 de marzo de 1946), incluso Gobernación, Guerra y Marina, deberán prestar a dichos Inspectores colaboración y auxilio para el cumplimiento de sus providencias sobre embarque y desembarque de pasajeros.

Surgió la duda en algún funcionario de Puertos y Fronteras de si los Inspectores de Emigración podían visar los pasaportes al embarque y desembarque en cumplimiento de la Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de marzo de 1946. y ha quedado aclarado que el pasaporte no es documento de la exclusiva posesión del Ministerio de la Gobernación, sino que lo expide este Ministerio para que en él se reúnan cuantas circunstancias afecten al viajero, y admitiéndose en ese

documento las intervenciones de órganos distintos a la Dirección General de Seguridad (Abastos, Visados de Consulados, Moneda Extranjera, Aduanas, etc.), no había razón para impedir la presencia en él de los sellos de los Servicios de Emigración, que en los puertos de embarque y desembarque tienen montados sus Servicios junto a los demás. Y mucho más respecto a los viajeros con concepto legal de emigrante, en que los pasaportes se expiden por la Dirección General de Seguridad o sus órganos, por cesión temporal del Ministerio de Trabajo.

31. La necesidad de defender la moneda española y combatir el tráfico de divisas ha obligado al Estado a una serie de medidas cuya complicación contrasta con el mecanismo sencillo de la anteguerra, en que el viajero llevaba una cantidad en cualquier moneda, la que iba cambiando en los países que recorría.

Con arreglo a las normas vigentes, ningún español ni extranjero puede sacar fuera de fronteras o introducir en España cantidad alguna en pesetas, ni ningún español puede poseer divisas extranjeras dentro del territorio nacional ni, por tanto, introducirlas ni exportarlas.

La diferencia grande entre el valor oficial asignado a la peseta para liberarla de las oscilaciones de los mercados negros o libres (46) ha producido multitud de graves problemas

---

(46) El Ministro de Comercio e Industria, señor Suances, decía en un discurso, el 11 de junio de 1948: «La cotización de la peseta en las Bolsas libres extranjeras ha mejorado sensiblemente en los últimos tiempos. Si ello no puede estimarse como dato de calidad, porque se trata, antes y ahora, de cambios arbitrarios de especulación y sin relación, ni siquiera remota, con el real valor adquisitivo de nuestra moneda, por la persistencia y extensión del fenómeno, sí puede estimarse —en su escala— como sintomático».

y ha sido explotado por toda esa multitud de especuladores, atentos a todo momento propicio de granjería (47).

Ante la conducta de españoles que, faltos de divisas, fraudulentamente exportaban pesetas que compraban en el extranjero a tipos que despreciaban nuestro signo monetario, y ante la conducta de extranjeros que, adquiriendo moneda española a un tipo tres veces inferior a su cotización oficial la introducían en España comprando todo género de artículos, se han visto obligados los organismos rectores de la política monetaria ha adoptar nuevas medidas, no autorizando la salida de España a quien no cuente con suficientes divisas ni admitiendo la entrada de extranjeros que no acrediten poseer el equivalente de cien pesetas diarias en moneda extranjera computada al cambio oficial turístico (48).

La Orden de la Presidencia del Gobierno de 6 de diciembre de 1947 y las del Ministerio de Industria y Comercio de 5 y 30 de enero y 7 de mayo de 1948 han venido a cumplir

---

(47) Un ejemplo: las repatriaciones gratuitas por el Estado. Se observó por los Servicios competentes que numerosos repatriados abonaban al poco tiempo de llegar, en pesetas, el importe de su repatriación. Estudiado el caso se comprobó la existencia de un abuso, que quitaba pasajes a personas necesitadas de repatriación. El mecanismo era el siguiente: Los pasajes de repatriación tiene un precio menor que los normales (2.606,10 contra 3.300 pesetas en Ibarra; 2.900 pesetas contra 4.500 pesetas en Aznar), con lo que ya hay aquí una ventaja económica inicial; pero, además, en el mercado libre habían comprado los repatriados una cantidad de pesetas a menos de la mitad de su valor oficial, que utilizaban ya en España para abonar el pasaje de repatriación, y pagar después el pasaje de vuelta a América, que efectuaban también en pesetas por no considerarse al repatriado como residente en América y, por tanto, no estar obligado a hacerlo en divisas. Resultado: se había conseguido el *viaje de ida y vuelta* a precio inferior al solo viaje de venida pagado en divisas.

(48) En las últimas cotizaciones oficiales de divisas se advierten las diferencias de valor.

el indicado cometido, habiendo quedado derogada la de 30 de enero y rigiendo las restantes.

Estas Ordenanzas ministeriales niegan la salida de España a quienes no posean divisas suficientes para costearse el viaje o que no tengan bienes en el extranjero; pero esos bienes o rentas han debido ser oportunamente declarados, cosa que, en la mayor parte de los casos, no hicieron, para eludir obligaciones futuras con el Gobierno español o transformación de rentas en moneda al cambio oficial.

Parece difícil explicar por qué no se deja salir al exterior a quien tenga sus gastos pagados por entidades o personas del lugar de destino; ello sería posible de no existir complicados arbitrios para situar en país extranjero capitales de pesetas transformadas en divisas, pero con grave depreciación de nuestra moneda (en Tánger se situaban desde Marruecos español cantidades en pesetas con la interesada complicidad de comerciantes hebreos que recibían una comisión considerable a cambio de cierta contraseña que en la ciudad internacional proporcionaba las deseadas monedas).

En las disposiciones mencionadas más arriba se exceptúan de la obligación de justificar la posesión de la cantidad de cien pesetas diarias: los residentes en el extranjero que se repatrien con carácter permanente (art. 10, apartado a) de la Orden de 6 de diciembre de 1947); los productores españoles que, prestando normalmente sus servicios en el extranjero, viniesen a España por plazo no superior a quince días cada año (disposición 11, letra k, de la Orden del 7 de mayo de 1948); los emigrantes debidamente autorizados (disposición 4.ª, apartado A) de la Orden de 5 de enero de 1948); los familiares de españoles residentes habitualmente en el extranjero, hasta el tercer grado de consanguinidad, siempre que

exista carta de llamada visada por la autoridad consular del domicilio del invitante y se realice el viaje a costa exclusiva de éste (apartado B) del núm. 4.º de la misma disposición), y las personas al servicio permanente de extranjeros con contrato legalmente concertado (apartado E) del mismo número y disposición).

Están todos esos casos exentos del certificado o autorización del Instituto de Moneda Extranjera, y la Dirección General de Seguridad no ha de pedir tal documento para la expedición de pasaportes a los tres últimos grupos.

En cuanto a la excepción concedida a los tres últimos grupos, la relativa a los familiares con cartas de llamada no ha producido conflictos ni dudas; en cambio, sí las hubo con respecto a las concedidas para los emigrantes y a las personas al servicio permanente de extranjeros con contratos de trabajo legalmente concertados.

En estos casos, como la Dirección General de Trabajo y Consejo Central de Emigración han de defender a los emigrantes al propio tiempo que coadyuvar en las medidas de defensa de la moneda nacional, estudiaron la manera de evitar que se amparasen en la excepción prevista para los emigrantes, personas no comprendidas en tal categoría.

Ello era más necesario cuanto que se habían presentado en los Servicios de Emigración solicitando una certificación de emigrante muchas personas que por razones de negocios o familiares deseaban salir de España sin divisas, y conviene hacer concreta mención del dueño de una fábrica traspasada en más de un millón de pesetas y que tenía contratado camarote de lujo para matrimonio, cuyo coste era de 50.000 pesetas, quien postuló, aunque inútilmente, un simulado cer-

tificado de emigrante, con la expresa exigencia de no renunciar al camarote contratado.

Para evitar en lo posible tales pretensiones, se redactó un modelo de certificado de emigrante, encabezado con una declaración jurada de finalidad del viaje, seguido de un compromiso de la Compañía naviera en que, después de declarar la expedición de un pasaje en acomodación de emigrante, se comprometía a no mejorarle la acomodación aunque lo pretendiera el pasajero, con lo que se daba base a los Servicios de Emigración para conceder autorización para considerarle emigrante a los efectos legales y exigir responsabilidades en su día a quienes hubiesen dado falsos datos para obtener la autorización.

Algún órgano de la Dirección General de Seguridad, reincidiendo en el equivocado criterio de la inexistencia de emigrantes, ha procurado eludir la aceptación de la excepción A), número 4.º de la Orden de 5 de enero de 1948, que reiteradamente señaló como pertinente el Instituto de Moneda Extranjera a cuantos emigrantes a él se se acercaban, dando así una interpretación que pudiéramos llamar auténtica.

En los casos en que no existe carta de llamada, y tal vez asumiendo papel que corresponde a otros órganos técnicos, sólo se avino a aceptar la excepción del apartado E), la cual, en recta interpretación legal, no alcanza a quienes realizan un contrato y marchan para cumplirlo al extranjero, los cuales no es posible dejar de considerar como emigrantes a todos los efectos legales, como lo han reconocido el Consejo Central de Emigración, que tiene su sede en el Ministerio de Asuntos Exteriores, y la Dirección General de Trabajo, únicos órganos que pueden enjuiciar sobre el asunto en virtud de la competencia discernida por las leyes vigentes.

El apartado E) sólo será justamente aplicable, según hemos podido apreciar, coincidiendo con el criterio del Instituto de Moneda Extranjera, a quien no va al extranjero para empezar el cumplimiento de un contrato, sino quien, mucho antes de la partida, estaba ya sirviendo a un extranjero, bien en España, bien fuera de ella.

32. Es muy importante examinar la acción de los ganchos y agencias clandestinas de emigración, en un estudio sobre los problemas emigratorios.

Desde muy antiguo, unas veces los países de inmigración y otras los empresarios deseosos de inmigrantes han estimulado por todos los medios el logro de sus propósitos, y estos agentes, más o menos directos y con una ganancia mayor o menor «por operación realizada», han sido perseguidos sañudamente por los países de emigración, en defensa de los nacionales vilmente engañados y explotados en la mayor parte de las ocasiones.

Los agentes clandestinos de emigración han operado y operan de las más diversas maneras: haciendo propaganda, dando informaciones más o menos fidedignas, reclutando y contratando trabajadores, facilitando el embarque incluso con falsificación de documentos en caso preciso, «arreglando» documentaciones y pasaportes y proporcionando pasajeros a las compañías navieras, que les pagaban primas por cada embarcado. Hoy esta última modalidad, y ante la penuria de transportes, han variado la forma de actuar, y lo que ahora explotan es al pobre emigrante, a quien cobran primas por la prioridad de embarque o por la concesión de un billete. El engaño era a veces una parte esencial del negocio. Ante la gran demanda de pasajes en barcos, pagados en pesetas, los



ganchos prometen rápida salida en los aviones, y el plazo de la semana o mes fijados para la partida se convierte más tarde en meses, y el emigrante que se fió en la buena fe de la agencia o gancho consume sus escasas reservas, han pagado doble y no tienen seguridad sobre plazo de embarque.

A veces el negocio de las agencias clandestinas llega hasta la emigración ilegal, con embarques clandestinos de un riesgo extraordinario, a que nos referiremos con más detalle al llegar al estudio de los problemas del transporte.

La plaga de las agencias clandestinas de emigración no es sólo dolencia de nuestro país, sino que se encuentran elocuentes ejemplos en otros. No hay sólo casos como los registrados en Vigo, en que se persiguieron ganchos dedicados a proporcionar pasajes con embarque inmediato o preparación de documentaciones, sino otros en que ya se intentaban incluso falsificaciones de pasaportes, que alguna vez ampararon a criminales vulgares, siendo de advertir que, en muchos de estos asuntos, tuvieron una participación indudable, aunque más o menos probada, agencias de negocios o de turismo. Una agencia clandestina de La Coruña cobraba cien pesetas en el acto y cuatro mil a la entrega de los documentos para Tángier, donde se abonaría el transporte a Venezuela, facilitándose así la marcha de quien no tuviese carta de llamada o contrato de trabajo. Otra agencia de Pamplona se comprometía a proporcionar un contrato de trabajo más o menos legítimo, pero procedente del exterior, para obtener la salida. Otra agencia, en terreno más modesto, a cambio de veinticinco pesetas, redactaba una instancia pidiendo se autorizase la emigración espontánea a la Argentina; durante varios días redactó más de dos centenares de solicitudes. Otra aprovechada agencia, en Oviedo, conseguía de agencias subalternas de

cierta Compañía naviera española pasajes para embarcar en Cádiz sin atenerse a turno de embarque; por tales pasajes, de un coste de 3.000 pesetas, se cobraban 7.500. Se facilitaron contratos falsos de trabajo para Venezuela, en Canarias, por gestoría que cobra 7.000 pesetas por cada uno. Hay otros muchos casos y modalidades incurridos en el delito de emigración ilegal, que procuran reprimir, en cuanto los conocen, las autoridades de Emigración.

Las agencias de información y despacho de billetes de emigrantes están hoy en España completamente prohibidas. Años atrás sólo podían funcionar las autorizadas, pero después se prohibió conceder tales autorizaciones. Considérase, pues, en la actualidad, toda agencia de esa naturaleza (es decir, la que intervenga en despacho de billetes para emigrantes) como clandestina, persiguiéndose a los contraventores no sólo con sanciones de la Inspección de Trabajo, sino ante los Tribunales de Justicia, para imposición de penas con arreglo a los delitos señalados en el Código penal y ley de Emigración.

Algunas empresas de viaje, considerándose autorizadas por el Decreto que regula su funcionamiento para intervenir en la expedición de toda clase de billetes, han recabado su derecho a expedir billetes en clase de emigrante. Ello no podrá autorizarse, porque las agencias o personas de cualquier clase no pueden expedir billetes de clase de emigrantes, por ser tráfico ilícito. Serán, por tanto, incluídas entre las ilegales aquellas agencias que sin autorización especial (que no se ha de conceder) ejercen un despacho de billetes que se presta a las inmoralidades y explotaciones más arriba expresadas.

En otros países también se mostraron escandalosos casos de agencias sin escrúpulos y negocios ilícitos de explotación de emigrantes. Como muestra, véanse tres casos, en distintos países:

En Italia: Un supuesto agente marítimo, oficial colegiado, monta una oficina, y valiéndose de ser agente de varias Compañías navieras, se dedica a expedir billetes. Los compradores se desprenden de todos sus bienes para el pago de los pasajes; el vendedor huye y los deja sin dinero y sin transporte.

En Portugal: Cierta individuo residente en Venezuela, con la complicidad de un empleado de la Junta de Emigración, el cual levantaba los retratos de permisos de emigración ya autorizados por haberse concedido por el Ministro del Interior, y sustituía los nombres, operación por la que cobraba la suma de 2.500 escudos, que luego elevó a 5.000, proporcionaba el viaje a Venezuela a cambio de 30.000 escudos para arreglo de la documentación, más el precio del pasaje en avión en una plaza de las que tenía contratadas permanentemente en las líneas aéreas. Los traficantes han sido procesados. Por otro lado, y buscando descubrir la forma de emigración clandestina, sobre todo de agricultores, se descubrió, en octubre último, que estibadores, de acuerdo con marineros del barco «Amarante», habían introducido tres polizones a cambio de 15.000 escudos cada uno.

En Buenos Aires: Tres italianos fundaron la agencia «Argentina Expres» para transporte de italianos a Argentina y cobraron numerosos pasajes de llamada. Fletado el barco «North Quing», cumplieron su primer compromiso, con lo que ganó prestigio el negocio. Y acudieron nuevos clientes; pero como quedó la agencia en descubierto, no se hizo un segundo viaje y escaparon los estafadores en unión de un millón de pesos, importe de dos travesías, que afectan a numerosísimos emigrantes, cometiendo lo que Mariano Daranas denominó, al relatar el suceso, «Crimen de lesa caridad».

No son raros los casos en que el gancho o agente clandestinos en Europa tienen su compinche en América para preparación de contratos falsos, creación de fingidos parientes o recomendantes subvencionados para preferencia en los embarques, amén de otras mil combinaciones más de la picaresca del tráfico emigratorio.

En España se ha reñido dura batalla con los explotadores del emigrante. Se han distinguido en esta lucha los Inspectores de Emigración de Vigo y Canarias, cimas de abusos sin cuento, y la plantilla de Policía y Guardia civil del puerto gallego.

La Fiscalía del Tribunal Supremo, regida por un distinguido Magistrado, que ha puesto, por su parte, todo su corazón generoso y toda su poderosa inteligencia en esta lucha, dictó en 3 de marzo de 1948, una Circular que complementa las dos que se habían publicado por la Fiscalía en 30 de junio de 1909 y 5 de julio de 1920.

Es de esperar que la gloriosa Magistratura española no siga el cómodo camino de los sobreseimientos, sino que ataque a fondo el problema del castigo de los delitos de estafa y reclutamiento o de funcionamiento de agencia ilegal, borrando con mano enérgica esta terrible plaga, digna de ejemplar castigo, y sobre la que el Tribunal Supremo se ha pronunciado varias veces con justo rigor (49).

MARIANO GONZÁLEZ-ROTHVOSS

(Continuará.)

---

(49) Sentencias de 23 de noviembre de 1909, 11 de diciembre de 1909, 22 de enero de 1910, 25 de enero de 1910, 26 de enero de 1910, 22 de diciembre de 1913, 29 de diciembre de 1914, 27 de agosto de 1915, 11 de enero de 1927 y 17 de octubre de 1927.

# JURISPRUDENCIA

