

# TRATADOS BILATERALES DE CARACTER SOCIAL

## SUMARIO :

- I. *El Derecho social internacional.*—Progreso de las relaciones internacionales: sus causas (aumento de las relaciones entre los Estados, tráfico internacional creciente, carácter universal de lo social). Etapas: los acuerdos bilaterales, los intentos de convención; la Oficina Internacional de Trabajo (naturaleza de los convenios y de los tratados), los convenios de zona.
- II. *La posición española en lo internacional.*—En la etapa inicial. Desde la creación de la Oficina Internacional de Trabajo. Escaso número de los acuerdos españoles. Sus causas (creación tardía del Ministerio de Trabajo, despreocupación por lo social, separación de la O. I. T., ostracismo de España).
- III. *Examen de los convenios suscritos por España.*—1. Convenios de equiparación: Portugal (21 de febrero de 1870). Situación de andorranos y argentinos.—2. Convenios de colocación: Alemania (19 de enero de 1939), Liberia (22 de mayo de 1914), Francia (2 de noviembre de 1932). Resoluciones sobre ingleses y suizos.—3. Convenios de emigración: Francia (2 de noviembre de 1932), Alemania (21 de agosto de 1941), Argentina (18 de octubre de 1948).—4. Convenios de Seguros sociales: Francia (2 de noviembre de 1932), Alemania (18 de febrero de 1943), Alemania (12 de febrero de 1913), Argentina (27 de noviembre de 1919), Brasil (1923).
- IV. *El porvenir de la acción española.*

## I. EL DERECHO SOCIAL INTERNACIONAL

QUE vivimos bajo el signo de lo social fué verdad cuando, casi medio siglo ha, lo pronunció como consigna el Barón de Hertling, y de entonces a hoy, con los días corridos, este signo ha marcado su impronta de más firme manera, hasta el extremo de que, ya no la vida privada de los hombres, sino la pú-

blica de los Estados, corre entre márgenes habituales de carácter social. Por ello, que los Estados se preocupen de lo social es consecuencia lógica de su función, que no puede desentenderse de los intereses de sus nacionales. Así es como en la vida de las relaciones que entre unos y otros se entablan, y que cristalizan en convenios y acuerdos, vemos aumentar el número de los que están dedicados a las cuestiones sociales (1).

Señálase aquí el presumible carácter progresivo de estos acuerdos y no han de silenciarse las razones en que se apoya la conjetura. De un lado, en el propio crecer de las relaciones internacionales, que ya hace siglos añadieron al caudal de los tratados sobre cuestiones públicas, y otros, que, ocupándose de la defensa de los intereses de los nacionales, sentaron normas sobre nacionalizaciones, comercio, propiedades especiales y tantas otras, a las que comenzaron a sumarse desde finales de la anterior centuria algunos temas esencialmente sociales: industrias prohibidas, emigración, etc..., para, ya más concretamente, hacer en los últimos años su tema preferente el de la Seguridad Social; así, pues, en el volumen de las relaciones oficiales de los pueblos, va lo social significando mayor porcentaje. Simultáneamente, las relaciones sostenidas entre los Estados cuajan numéricamente en una serie de convenciones diplomáticas en aumento, secuencia ineludible del período de

---

(1) Una serie de razones de indudable peso imponen a este proceso un ritmo que con toda seguridad no ha de decaer, y que, por el contrario, aumentará mañana el número de tratados que, ligando a cada país con aquellos que con él sostienen más frecuentes relaciones de trabajo, sean los canales por los que se haga posible hacer llegar a puertos de justicia social las ansias de los humildes, a los que una razón de vida no dió permanencia y, con ella, ley segura para que la entrega de su esfuerzo tenga esas compensaciones que, con más que el salario, constituyen contraprestación obligada al esfuerzo rendido en todos los pueblos cultos.

convivencia en la última lucha universal; como aliados en unos casos, como enemigos en otros —la lucha es una manera de relación—, y esta multiplicación de los tratados ha de acentuarse más todavía en razón a la presencia de los dos grandes bloques ideológicos universales, dentro de los cuales los tratados internacionales son imperativo en cuanto a lo público y oportunidad en cuanto a lo privado, acendrada por la exigencia que impone en unos momentos acuerdos de pacificación y templanza y, en otros, convenios de alianza ante luchas posibles o contactos que buscan crear ambiente de simpatía que predispongan al dictado de estos convenios. Pero aun cuando no fueran crecientes esos contratos entre Estados, los impondrían las exigencias de los tiempos actuales en que, la inquietud de las gentes que han conocido tierras extrañas a la suya de origen, les ha creado lazos o intereses que los desarraigan frecuentemente de ellas y les llevan, con sus problemas sociales encima, hacia otros lugares donde, al plantearlos, se impone buscar solución a los mismos. Si el viajar de hoy, favorecido por los nuevos medios de comunicación, permite la presencia frecuente de numerosos extranjeros en cada país, y éstos en gran número desarrollan en él su actividad (1 bis), lógico es que estos hechos, dadas las características del pensamiento universal contemporáneo, vengán a formular, en la esfera de los derechos sociales, problemas análogos a los que la contratación entre los comerciantes de Rávena y Módena plantearon en tiempos pasados, haciendo surgir la teoría de los Estatutos y florecer el Derecho Internacional Privado.

---

(1 bis) En realidad, la consideración del extranjero con carácter distinto al de enemigo es una evolución operada en el pensamiento medieval; es el paso del *hostes* al *hospes* observado por el fino sentido crítico del historiador ANDRÉS GIMÉNEZ SOLER. *La Edad Media en la Corona de Aragón*.

Además, este tráfico de hombres de unas tierras a otras no es solamente consecuencia de varias coincidentes situaciones personales de inquietud, sino también necesidad impuesta, a veces con carácter masivo, y cuya razón de ser está en causas muy distintas, como son los desplazamientos por motivos políticos, que han llegado a exigir la creación de un Centro internacional de refugiados, las emigraciones exigidas por las irrefrenables plétoras de población, incapaces de ser absorbidas por algunas economías pobres, como ocurre con Italia; la realidad de una tradición que lleva durante generaciones en determinadas épocas y regiones a trabajar en los países limítrofes, tales los trabajadores fronterizos belgas, que marchan a Francia, y los cosecheros aragoneses, o los mejicanos, que pasan a los Estados Unidos; y así será también mañana, cuando se pase de la palabra a la acción, en el bosquejado programa de prestación de ayuda a los países económica y socialmente atrasados, propuesto por el Presidente Truman (punto cuarto de su discurso de toma de posesión), que hará necesaria la organización de expediciones de profesionales a los mismos, con fines docentes e industriales (2). En cada uno de estos casos, cada hombre está condenado a un desplazamiento, que probablemente no será único, y el pensamiento actual no sabe concebir a este hombre desposeído a cada mutación de sus derechos sociales y obligado a la difícil tarea de su nueva reconquista; reconquista muchas veces imposible, como cuando la consolidación de ciertas posiciones, tales las derivadas de la Segu-

---

(2) Aun cuando la ayuda financiera tiene más importancia que la técnica. «no pueden ser concebidas la una sin la otra». JULIÁN G. VERPLAETSE, «El punto cuatro del presidente Truman», en *Cuadernos de Estudios Africanos*, número 9, 1950.

ridad Social, exigen el transcurso de determinadas etapas de tiempo.

Pero es que, además de los Estados y los hombres, la propia esencia de los derechos sociales ha nacido impregnada de un afán superador de las fronteras, impuesto precisamente por las mismas actividades sindicales que le han dado su más fuerte impulso. Se podrán compartir o no los pensamientos que inspiraron a Marx y Engels (3) esa realización de una política internacionalista; pero lo cierto es que, desde 1866, la Internacional proclama la igualdad de derechos de los trabajadores, sin distinción de patrias, y la lucha de las asociaciones obreras ha mantenido en pie la bandera de la igualdad social sobre la base de la igualdad jurídica (4). Radicalmente, una tendencia de protección de los trabajadores por encima de los países, es sostenida hoy por todos los sociólogos, y a la fórmula de la asociación internacional han recurrido todas las entidades obreras de cierto arraigo, desde las que siguen fieles a los principios comunistas en el marco de la Federación Mundial de Sindicatos, hasta la Confederación Internacional de Trabajadores Cristianos, pasando por los Sindicatos —socialistas, pero anticomunistas— de la C. I. S. L. (5).

Estos argumentos tienen hoy vigencia más fuerte que nun-

---

(3) «El Derecho de los trabajadores es internacional por esencia—dice SAAVEDRA LAMAS en *Tratados internacionales de tipo social*—, desde las bases mismas de sus postulados primitivos.»

(4) Así lo afirman también ROUAST y DURAND en su *Précis de Legislation industrielle. Droit du Travail*.

(5) La Confederación Internacional de Sindicatos Libres ha sido creada en el mes de junio del pasado año 1949, por escisión de la F. M. S., al interpretar que ésta venía desarrollando una política de tipo comunista, que pugna con los intereses de los trabajadores; a ella están vinculados los sindicatos británicos en masa y las dos grandes sindicales norteamericanas, que, con las de otros países, forman un volumen aproximado de cincuenta millones de trabajadores.

ca; pero, en realidad, no todos ellos son nuevos en el cuadro de lo social, pues muchos tienen eficacia ya desde años atrás, y precisamente por ello llevamos ya setenta años de intentos de internacionalización de lo social, desde la Conferencia de Berlín (6).

Por una ironía del destino, el tránsito de las primeras realizaciones sociales internacionales aisladas, a la creación de un organismo permanente para el dictado del Derecho Social Internacional, es consecuencia de la derrota alemana, los 14 puntos de Wilson y el Tratado de Versalles, y de iniciativa norteamericana; así es como nace la Oficina Internacional del Trabajo (7). Si bien con anterioridad a la Organización laboral mundial habían surgido los primeros acuerdos sobre temas sociales, como el suscrito entre Bélgica y Suiza el 4 de junio de 1887, que regula ya el ejercicio de la industria, el comercio y las profesiones industriales, pero sin que haya ni una sola cláusula que afecte expresamente a las cuestiones laborales. A éste siguieron el firmado por Francia e Italia en 1904 y los de 1905 suscritos por Luxemburgo con Alemania y Bél-

---

(6) Bismarck es el primer hombre de Estado con visión aguda en cuestiones sociales, y es esta agudeza la que le hace percibir el matiz internacional de lo social y construir sobre ello una política que ha recibido después el refrendo del mundo y por el mundo ha sido seguida. Así, tiende a la creación de los organismos precisos para internacionalizar el Derecho social, propósito que, si en principio fracasa, tiene en su favor salir del terreno utópico en el que hasta entonces se habían debatido tales proyectos, como los conocidos de OWEN, BLANQUI, DELESSERT, LEGRAND, CONDE DE MUN...

(7) La realización llegó tarde al nacimiento del Derecho del Trabajo internacional, porque desde años antes las exigencias de la realidad habían impuesto a los Estados algo que fuese más específicamente dedicado a los problemas sociales que aquellos que se llamaban convenios de amistad, comercio y navegación, habitualmente mudos sobre estas cuestiones. Véase JEAN CUVELIER, «Les Traités bilatéraux conclus par la Belgique en matière de travail», en la *Revue du Travail*, de Bélgica, núm. correspondiente a sept. de 1949.

gica, a más de los que, establecidos entre dos naciones, vinieron a resolver después de aquéllos una cuestión social habitualmente planteada entre ellas de años atrás, pero abandonada en su consideración diplomática por falta de estimación de sus intereses.

Y estos citados, sí que fueron los primeros documentos que pasan a la historia como prueba primera de la existencia de un Derecho Social Internacional (8).

Después de la Conferencia de Wáshington de 1919, con la que se inician las internacionales de la Oficina Internacional de Trabajo, otras hasta la 33, celebrada en el pasado junio (9), van elaborando una serie de convenios internacionales que llegan a los noventa y ocho.

Realmente la naturaleza de estos convenios ofrece características especiales que los hacen escapar del campo de nuestro estudio. Tienden por sí mismos a ser una ley internacional (10) o, como piensan otros autores, legislación común a los Estados partícipes del convenio (11), de eficacia tal que.

(8) Porque es cierto que desde 1900 venía funcionando, establecida por el Congreso de París, la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, pero hasta 1905 no se consigue aprobar los acuerdos sobre el empleo del fósforo blanco y el trabajo nocturno de la mujer, considerados, por su tema, como los más filantrópicamente capaces de acatamiento universal, a pesar de lo cual hasta el año inmediato siguiente no se elevan a la categoría de texto de Convenio Internacional. Véase *Derecho social*, de LEÓN MARTÍN GRANIZO y MARIANO GONZÁLEZ ROTHVOSS.

(9) En el mes de junio, y también en Ginebra, se celebró la XXXIII Conferencia Internacional del Trabajo. Además de éstas, se celebran con cierta frecuencia las llamadas «interregionales», en que se estudian los problemas sociales de un continente.

(10) Esta es la tesis sustentada por MARTÍN GRANIZO y GONZÁLEZ ROTHVOSS en su citada obra.

(11) Posición adoptada por los profesores franceses ROUAST y PAUL DURAND en su mencionado *Précis de Legislation Industrielle. Droit du Travail*.

según el maestro francés Scelle (12), una vez ratificada, deroga la legislación contradictoria y adquiere fuerza impositiva, llegando incluso a revisar automáticamente los preceptos constitucionales que se opongan al mismo. Nuestro Pérez Botija (13) dedica una fina ironía a esta radical teoría, al decir de ella que «adquiere altura de vértigo jurídico». Y efectivamente, ni la teoría del Derecho constitucional puede admitir que, a través de una ratificación gubernamental, quepa alterar normas que puedan tener rango constituyente, como es la tesis comentada, ni del convenio podrá ser exigido el cumplimiento sino a través de los propios medios gubernamentales ligados y comedidos por sus preceptos constitucionales, sin perjuicio de las memorias que sobre su aplicación puedan ser exigidas por la O. I. T. (13 bis) al Gobierno de cada Estado. Es decir, que no es admisible, en puridad, el criterio de que los convenios de esta procedencia sean equivalentes a las disposiciones legales del país que los ratificó.

No quiere esto decir tampoco que su naturaleza sea semejante a la de los tratados interestatales de que nos ocupamos (14); en cuanto acuerdos bilaterales, son verdaderos tra-

(12) *L'Organisation Internationale du Travail*.

(13) Curso de Derecho del Trabajo.

(13 bis) Con posible reclamación incluso ante el Tribunal de Justicia Internacional de La Haya.

(14) La convención supone, una vez ratificada, la aceptación de unos principios que obligan por sí, pero que el propio Estado interpreta, impone y exige a través de su propia y soberana legislación y por la fuerza coactiva de ésta, impuesta a través de sus sistemas de servicios públicos y de seguridad. Por eso no es admisible que, por su parte, los demás Estados que lo hayan suscrito puedan imponer coacciones para su cumplimiento, ni tampoco que el incumplimiento de uno de los Estados autorice tácitamente el de los demás, ni permita en este orden sino la denuncia en el plazo y en la forma previstos por las normas constitucionales de la O. I. T., denuncia que habrá de obedecer a las razones naturales, pero sin estar previstas entre éstas la alegación de «incumplimiento por parte de los demás Estados».

tados entre Estados, que obligan a éstos como a los particulares su contrato, sin más diferencia que la grande que supone el trasplante de la cuestión de la esfera del Derecho privado a la del internacional; de ellos nacen obligaciones recíprocas; a cuyo cumplimiento pueden compelerse las partes, dentro de las normas usuales en Derecho internacional, y entre ellas la de suspensión en el cumplimiento de la contraprestación correspondiente, que constituye una garantía práctica habitual, como en todo contrato bilateral, a cuya semejanza suelen ser establecidos.

Precisamente en esta diferencia de naturaleza está la razón de ser de la coexistencia de ambos sistemas, como camino para llegar a la internacionalización de lo social. Más doctrinariamente estimable el de convenios universales, que lentamente van ratificando los distintos Estados miembros (15), que proclamando una comunidad de principios informativos de la legislación social, llevan a un paralelismo legal, ya que no a una identidad de instituciones; pero, por otra parte, de muy dudosa eficacia práctica, en virtud de lo establecido por el decir castellano de que «lo mejor es enemigo de lo bueno». Y lo bueno, en el presente caso, es la solución concreta, directamente ventilada por las partes a quienes interesa, en tratados bilaterales.

En reconocimiento de que ello es así, un tercer camino, que

---

(15) La aplicación de los convenios en cuanto a su teórica eficacia es muy discutible, pues en primero de octubre último, y según los datos publicados por la misma, las ratificaciones registradas en la O. I. T. eran mil ciento cuarenta y nueve, lo cual, teniendo presente que el número de Estados miembros, actuales o en el pasado, con ratificaciones suscritas, se eleva a sesenta y nueve, y el de convenios a noventa y ocho, no significa saldo demasiado favorable a la universalidad en que se acepta la aplicación de los principios sociales que se aprueban por las Conferencias.

llamaremos de convenios por zonas, se abre paso en los últimos años, marcando posiciones claramente semejantes a las de los acuerdos bilaterales, de los que únicamente se diferencian por ser mayor el número de países que lo suscriben, señalando normas de aplicación colectiva para todos sus nacionales, en amplias zonas, habitualmente caracterizadas por una hermandad de raza, costumbres y tráfico (16).

## II. LA POSICIÓN ESPAÑOLA EN LO INTERNACIONAL

De este mundo en que se pretende crear una comunidad de situación social en unos casos, y en otros asegurar que el bagaje de los derechos sociales de cada trabajador no haya de ser perdido como alijo de contrabando en el tránsito de cada frontera, España, tan generosa siglos atrás en consideraciones para los humildes, que creó el primer Derecho social del universo (17), no podía permanecer ausente.

Realidad de esta corriente son, como se ha señalado, dos momentos distintos: el primero, impreciso de origen, pero posterior desde luego a los intentos frustrados de alemanes y suizos en los finales del siglo pasado, cobra cierto vuelo cuando se acuerda la constitución en el Congreso de París de 1900

---

(16) Esta política, iniciada por los países del Benelux, tiene hasta ahora su muestra más brillante en el Acuerdo convenido sobre Seguridad Social por los países nórdicos, proyectado ya en 1939, suspendido por las incidencias de la guerra, reanudadas las conversaciones en 1948 y suscrito a finales de 1949 por Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia, para entrar en vigor en 1950, y que constituye un importante paso de colaboración en el orden social, «sin precedente en los demás países». OSSIAN LANSTIDT, en *Sociala Meddelanden*, de Estocolmo, número correspondiente a nov. de 1949.

(17) Véanse las obras de JUDERIAS, BAYLE, ZABALA, etc., y *Etapas de lo social en la anécdota del trabajo*, del autor del presente estudio.

de la ya aludida Asociación Internacional para Protección legal de los Trabajadores (18), y la segunda, marca de manera clara su principio al dictarse el Tratado de Versalles, y en él la parte XIII, especialmente dedicada a la creación de un orden internacional y de los organismos precisos para su logro.

Pues bien, ya en la primera de las mencionadas etapas, España acreditó su buen deseo de colaboración en un sistema universal no creado todavía, pero presentido, mediante la constitución de una sección de dicha Asociación, fundada el año 1907, que, con la discreción impuesta en el trance actual de nuestras relaciones, viene sosteniendo vivos los vínculos que la ligan a la Asociación.

Por su parte, los textos legales abren en esta época, brindándola, la perspectiva de los acuerdos internacionales estableciendo (19) como obligación gubernamental la celebración de tratados en calidad de instrumentos útiles, tanto para mejorar la situación de los emigrantes españoles como para evitar el fomento de las emigraciones clandestinas. Y poco tiempo después, al celebrarse en 1909 el primer Congreso Nacional de Emigración, se aprobó por unanimidad la conclusión presentada por D. Pedro Sangro y Ros de Olano, proponiendo al Gobierno «tome las iniciativas para la celebración de una Conferencia Internacional, base de un oportuno tratado, en que se regule, de común acuerdo, la concesión recíproca de las ventajas de la legislación social u obrera a los naturales de nues-

---

(18) Esta Asociación se fusionó luego con otras entidades del mismo ámbito internacional y carácter más o menos semejante, para constituir la que hoy se denomina Asociación Internacional del Progreso Social, cuya última reunión se celebró en Bruselas en el mes de mayo de 1949.

(19) En el art. 57 de la Ley de Emigración, aprobada el 21 de diciembre de 1907, así se estatuye, y sus preceptos pasan al texto refundido de 1924.

tro país y de las naciones a que se dirige el emigrante español» (20).

En el segundo momento la posición española es más clara todavía, si cabe, puesto que queda constatada en disposiciones legislativas, como la de 7 de agosto de 1919, que concretamente autorizó al Gobierno para aceptar la parte XIII del Tratado de Versalles, adherirse al pacto de la Sociedad de Naciones y ratificar esta misma adhesión (21).

Ya hemos visto la corriente de convenciones a la que España se incorpora en el orden de la ley y del pensamiento; pero los acuerdos suscritos son pocos, si se consideran en comparación con los firmados por la mayor parte de los países europeos de evolución social avanzada, y pocos también si se estima la especial situación del pueblo español y sus tradiciones, cuando por éstas, tiene una larga historia de emigración y aventura, y por aquélla, un enclave geográfico que no solamente le permite saciar estas ansias, sino que también impone la presencia de mano de obra española en las labores de recolección de ciertas zonas extranjeras y en el trabajo de determinadas plazas de ajena soberanía (22). Esta parvedad diplomática, en franca pugna con el signo de los tiempos y la decidida preocupación española por lo social, tiene, sin embargo, explicaciones lógicas (23).

---

(20) CARLOS SAAVEDRA LAMAS, obra citada.

(21) En cuanto a la desvinculación de España por su renuncia a formar parte de la O. I. T., véase el texto de las conferencias pronunciadas por TOMÁS ELORRIETA, a partir de 1943, en la Escuela Social de Madrid.

(22) Emigración tradicional y de temporada es la que lleva a los mozos de Huesca a Francia y a los del litoral sudoriental a tierras de Orán, en la emigración «golondrina», y fija es la prestación del trabajo realizado en Gibraltar por varios millares de trabajadores de La Línea de la Concepción.

(23) En primer término, recordemos que España es tardía en la constitución de un Departamento Social, porque ni la Comisión ni luego el Insti-

La preocupación estaba clara en los hombres sociales de la época (24), pero no hallaron el clima oportuno para cuajarlas, pues el signo de la atención preferente para lo social es en nosotros joven, al arrancar de la promulgación del Fuero del Trabajo, aun cuando se presenten antes vastos proyectos, como el de la ordenación corporativa ideada y realizada por Aunós, y la malograda oportunidad de la República, que apenas acertó a pasar de su primer paso al aprobar la ley de Contrato de Trabajo.

Nuestra propia guerra nos había aislado de la O. I. T., dejándonos en situación que puede calificarse de poco clara dentro del orden administrativo internacional que preside la Conferencia (25). Simultáneamente, y como consecuencia de los acuerdos de Yalta, España fué condenada a un aislamiento por las naciones vencedoras, que ha sido para nosotros más riguroso incluso que el impuesto a los vencidos. Y ese ostracismo, recientemente rectificado, no ha constituido el ambien-

---

tuto de Reformas Sociales fueron cosa distinta que órganos de consulta y estudio, y hasta 1920 no se crea el Ministerio de Trabajo. Falto, por tanto, el centro que de manera específica había de entender en estas cuestiones y los elementos técnicos llamados a cumplirlas por función administrativa, sin perjuicio de las que por entonces —pero de manera menos definida y con tonos distintos a los que la Administración Social habría de tomar más adelante— estaban atribuidas al Ministerio de Fomento, Dirección General de Emigración e Instituto Nacional de Previsión, entre otros.

(24) LÓPEZ NÚÑEZ, SANGRO, GASCÓN Y MARÍN, SEVERINO AZNAR..., no solamente piensan en la incorporación al movimiento internacionalista, sino que se incorporan a los congresos y conferencias de esta clase y, gracias a ellos, Bruselas, París, Viena, Ginebra, Praga..., conocen y aprecian el pensamiento español.

(25) La tesis del profesor ELORRIETA era que la separación de España de la O. I. T. no se había efectuado en forma reglamentaria y que, por ello, continuaba nuestra patria perteneciendo a este organismo, pendiente de resolver estos problemas formales.

te más favorable para que floreciesen acuerdos internacionales españoles de carácter social ni de otro alguno.

Y así es como se explica que nuestra patria carezca de documentación copiosa de convenios de esta clase, que los que existen sean fórmulas para resolver problemas planteados con carácter circunstancial y que no pueda hablarse de una política de tratados, de tipo semejante a la llevada a cabo por otros Estados, ni siquiera a la acción de países, Francia, Italia, etc., ligados por una comunidad de masa trabajadora entre ambas patrias (26).

### III. EXAMEN DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS POR ESPAÑA

Sobre esta realidad, el análisis de nuestros convenios (prescindimos de los de la O. I. T.) se comprenderá que difícilmente permita la sinopsis de una clasificación de homogeneidad en los mismos que permita presentarlos en grupos.

Por esta razón, la ordenación que sigue no puede abrigar pretensiones de constituir una clasificación científica, limitándose al rango, más modesto, de criterio expositivo, ya que forzosamente alguno había de establecerse.

#### I. *Convenios de equiparación*

Como observa el diplomático belga a quien antes hemos aludido (27), es en los viejos tratados de amistad, comercio y

---

(26) Como signos de una política colectiva se han citado antes los casos del Benelux y los países escandinavos.

(27) JEAN CUVELIER.

navegación donde frecuentemente y al amparo de la misma amplitud de sus cláusulas, interpretadas por ambas partes con el más benevolente y generoso espíritu, ha sido posible fundar unas relaciones sociales de equiparación entre los nacionales de dos países amigos, al aplicar la cláusula de nación más favorecida respecto a los «ciudadanos» de uno y otro país, viniendo a ser tales ciudadanos los trabajadores a quienes ha de ser aplicado el Derecho social. Pero ciertamente, dice aquel autor, esta cláusula sería de muy azarosa invocación desde el punto de vista efectivo.

No obstante, para nosotros ha sido suficiente un acuerdo de esta clase, el hispano-portugués de 21 de febrero de 1870, reconocido luego por un convenio consular, para que, sin restricción alguna, las medidas sociales españolas sean aplicadas, como si de nacionales se tratase, a los trabajadores portugueses. La circular de la Dirección General de Trabajo de 20 de febrero de 1940, la ley de 14 de diciembre de 1942 (art. 6.º) en cuanto al seguro de enfermedad, el decreto de 20 de octubre de 1938 (art. 9.º) en cuanto a subsidios familiares, lo tienen así ratificado. En situación paralela a los portugueses hallanse los andorranos (28).

---

(28) No sabemos si tal estatuto ha sido conferido en virtud de algún acuerdo, aun cuando presumimos que esta preferencia tiene, más que otra, una razón de cordialidad fraterna, inicialmente tácita, pero reconocida luego por algunas disposiciones, como el Decreto de 20 de octubre de 1938 (artículo 9.º) y la Ley de 14 de diciembre de 1942, ya citados, que los equipara a los españoles a efectos del régimen de Subsidios Familiares. Pudieran citarse también dentro de este capítulo, y como situaciones preferentes, las otorgadas por la legislación y práctica administrativa de los años 1947 y 1948, y concretamente el Decreto de 16 de abril de este último, que concede a los argentinos la equiparación con los españoles, pero cuyos efectos han sido posteriormente restringidos.

## 2. Convenios de colocación

En este segundo grupo situamos los acuerdos en virtud de los cuales se otorga un régimen de excepcionalidad al que con caracteres generales rige en cuanto a la colocación de trabajadores extranjeros. Sabido es que España hubo de imponer a partir de 1931 (29) normas restrictivas (30) en cuanto a la colocación de la mano de obra extranjera, al objeto de defender a la nacional, sobre la que se desarrollaba una gran crisis de paro, que se acentuó luego como consecuencia del efecto impacto de la crisis universal de 1932. Dos amplios márgenes de excepción se abrían: primero, el criterio de reciprocidad, que se establece en un principio más bien con carácter de exigencia, es decir, imponiendo la modificación de las normas de tolerancia en caso de no observación en el país extranjero de una estricta reciprocidad (31), pasa luego a con-

---

(29) Por el Decreto de 16 de enero de este año, sustituido luego por el de 8 de septiembre del año siguiente, al que con mayor permanencia había de derogar el de 29 de agosto de 1935, hoy sustancialmente en vigor en su contenido esencial, aun cuando las tarifas se hayan modificado por el reciente Decreto de 24 de marzo de 1950.

(30) No es éste lugar indicado para exponer esta legislación, cuyos principios se inspiraban en la prohibición del trabajo si podía perjudicar los intereses de los españoles y salvo mediación de circunstancias especiales: matrimonio con española, hijos nacidos en España o residencia en ella con anterioridad a la publicación de las normas dispositivas y al abono de determinados derechos por la concesión de las autorizaciones pertinentes. Esta normativa constituía, en fecha muy avanzada respecto a las establecidas por muchos países, incluso americanos, la iniciación de «una política inmigratoria en consonancia con las conveniencias nacionales». (Palabras de GÓMEZ GIL en el prólogo del libro *Lo que debe saber todo extranjero para residir y trabajar en España*, de AMADO FERNÁNDEZ HERAS y JOSÉ PÉREZ SERRANO.)

(31) Art. 9.º del Decreto de 29 de agosto de 1935, en su último párrafo, y art. 6.º de la Orden de 5 de enero de 1938.

vertirse en regla que «se entenderá y aplicará como resultado del conjunto de disposiciones limitativas a que los españoles sean sometidos en otros países, tanto para permitir o no su inmigración, como para ejercitar su derecho al trabajo» (32).

En segundo término, constituía excepción a la norma general el reconocimiento, innecesariamente llevado al texto legal (33), de que los principios restrictivos se aplican «sin perjuicio del régimen especial convenido sobre la materia en los tratados y convenios vigentes suscritos por España y en los que al respecto en lo futuro se concierten con cada uno de los diferentes países».

Estas disposiciones vinieron a dar actualidad de aplicación concreta a las convenidas, de que se ha hecho mención, así como a las que se señalarán y, al propio tiempo, determinaron una actuación que llevó a los países interesados en ello a pactar en unos casos condiciones especiales y en otros a invocar situaciones que, en virtud del principio de reciprocidad, interpretado en forma más o menos forzada, han hecho posible la concesión a sus nacionales de un régimen especial.

En fecha 19 de enero de 1939, para entrar en vigor en febrero del mismo año y con efectos tácitamente prorrogables de año en año, se estableció entre Alemania y España un acuerdo en virtud de cuyas cláusulas se sentaba, después de declarar la base de la reciprocidad, sin otro valor que el doctrinario, puesto que prácticamente en modo alguno era aplicada, una alteración del procedimiento para solicitar las Tarjetas de Identidad Profesional que autorizan a trabajar en Es-

---

(32) Art. 6.º de la Orden de 6 de septiembre de 1938.

(33) Art. 1.º del Decreto de 29 de agosto de 1935 y 5.º del de 24 de marzo de 1950.

paña, que podía iniciarse ante los organismos españoles competentes (34) o ante la propia embajada alemana (35).

A las líneas generales de este convenio han de añadirse unas apostillas como comentario. Visto a través del tiempo y sobre el plano de la letra de la legislación entonces en vigor, las condiciones otorgadas a Alemania podrían parecer muy generosas (36).

Después, y no por tratado, sino por invocación de este sistema de reciprocidad, dos naciones, Gran Bretaña y Suiza, han solicitado la aplicación de un criterio excepcional para sus trabajadores (37). Pero se insiste, una vez más, en que no

---

(34) En aquella fecha lo eran las delegaciones regionales de Trabajo, y donde no existieran las inspecciones provinciales, hasta la Ley de 10 de noviembre de 1942, que estableció delegaciones en todas las provincias y en las plazas de soberanía Ceuta y Melilla.

(35) Un criterio de benevolencia se sentaba para la apreciación de las condiciones que conceden por sí mismas el derecho a la obtención de la tarjeta (art. 3.º), y otro económico en cuanto al pago de los derechos correspondientes (50 ptas. al año) a los trabajadores alemanes por cuenta propia. Finalmente, un cupo, ampliable según las circunstancias (arts. 4.º a 7.º), permitía a la representación alemana señalar nominalmente, y con cargo al mismo, aquellos de sus súbditos a quienes había de concederse la referida documentación, sin necesidad de expedientes de competencia, por los que, y ante el perjuicio social irrogado a los españoles, podría en otro caso ser negada la autorización necesaria.

(36) Pero las circunstancias del momento imponían a la nación alemana, por exigencias de su producción industrial, no ya la admisión de la mano de obra extranjera, y por lo tanto española, sino una decidida codicia de la misma que desvirtuaba cualquier medida restrictiva sobre el empleo de trabajadores extranjeros, y que hubiera permitido indudablemente a Alemania —tal vez con mayor razón a la que apoyó más tarde otras peticiones extranjeras— invocar el principio de reciprocidad y exigir un trato más generoso para la admisión de los trabajadores alemanes y menos oneroso en cuanto a la percepción de los derechos que habían de satisfacer.

(37) Los súbditos de estas nacionalidades que se hallan en condiciones de invocar su situación preferente, como consecuencia de su entrada en España anterior a 3 de septiembre de 1930 o estar casados con española o tener hijos nacidos en territorio español, disfrutaban de tarifa reducida para la expedición de su tarjeta.

se trata de régimen derivado de un convenio internacional, sino de reconocimiento de un sistema de reciprocidad por la Dirección General de Trabajo (38).

Hasta aquí las situaciones consecuencia de nuestra legislación de extranjeros; pero dentro de este grupo de convenios ha de hacerse por lo menos mención de otros, anteriores en su fecha a la etapa de protección al trabajo nacional.

Figura como el más antiguo el establecido con Liberia el 22 de mayo de 1914, que se ratificó el 7 de mayo del año inmediato siguiente, sobre el reclutamiento en aquel país de trabajadores con destino a nuestras posesiones de Fernando Poo. Constituyó más bien un tratado de trabajo colonial.

Entre Francia y España, en 2 de noviembre de 1932 y aprobado por decreto de 17 de agosto del año inmediato (38 bis), se convinieron disposiciones que afectaban a un tema concreto en la materia de colocación, la de los llamados «practicantes temporales» y «stagiaires» (39).

---

(38) Las resoluciones de este organismo de 9 de noviembre de 1945 y 17 de diciembre de 1947 concedieron, respectivamente, a ingleses y suizos este trato de preferencia. Es discutible si las facultades interpretativas de la Dirección General de Trabajo autorizan a la misma para dictar disposiciones de este tipo. Téngase presente que ambas resoluciones tienen de común el señalar una fecha para su entrada en vigor (el 1 de enero de 1946 y 1948, respectivamente), lo cual implica el señalamiento de una nueva norma puramente interpretativa, ya que en este caso sus efectos serían retroactivos.

(38 bis). Sobre los Tratados suscritos con Francia puede consultarse la tesis doctoral de Mlle. ANDRÉE MATHIEU, *Les conventions bilaterales franco-espagnoles en matiere de condition des étrangers* (Toulouse, 1942).

(39) En la terminología francesa, quienes se dirigen de uno a otro país con el objeto de perfeccionarse durante un tiempo limitado en su formación profesional o comercial, y a los que se autoriza, sin limitaciones, para desempeñar un empleo de esta clase, siempre que concurren las circunstancias de que los interesados tengan menos de treinta años, la concesión se haga por uno, prorrogable excepcionalmente por unos meses, y sin que el número

Tal convenio había de surtir muy limitados efectos y, aunque su inspiración era buena, su dictado obedeció más bien al propósito de formar en el número de los que con su misma fecha se acordaron con la vecina Francia, buscando el gesto político de fraternidad entre las dos Repúblicas de aquel momento.

### 3. *Convenios de emigración*

Si las situaciones del grupo anterior corresponden al problema de la presencia en España de trabajadores extranjeros, hay otro, el de los españoles que trabajan fuera de las fronteras, que ofrece caracteres más agudos, esencialmente por ser el nuestro país dado a la emigración, que desde el descubrimiento de América mengua la potencialidad de la nación en sacrificio rendido como homenaje a la Universalidad y a la Fe, en cuyo holocausto no duelen a España las sangrías de sus posibilidades perdidas. Tal vez como reversión, el país que antaño renunció a hacer Economía, en el afán de hacer Historia, siga hoy el cauce a la inversa.

España emigrante debió buscar a la situación de sus hombres que se alejan de ella, para volver o para añorarla, un sistema de protección que les permitiese acogerse, cuando —como casi siempre— no alcanzasen el vellocino de oro, a los techos menos ricos, pero seguros, de la Previsión Social, beneficiarios

---

total de quienes disfruten de esta situación en cada país pueda exceder de 150 por año, entre los cuales no se incluyen los que estaban entonces presentes, realizando ya su formación. Las peticiones deben formularse, al objeto de su autorización, a las autoridades competentes, que las admitirán siempre que los patronos se comprometan previamente al abono de sus servicios. Vid. artículos 1.º y sigs. del Decreto citado.

do a ellos y a sus familias de unas cotizaciones, frecuentemente satisfechas, pero difícilmente capaces de otorgar una pensión (40). Este tema de buscar métodos para hacer eficaz al emigrante la Previsión, no es único; están también los puramente laborales, que surgen en el quehacer diario de cada extranjero; las condiciones de su trabajo, su colocación, el régimen de reclamaciones y recursos, etc. Estas son las razones, y a ellas se suma la conveniencia de utilizar el ansia que sienten los países de aprovechar el esfuerzo de brazos ajenos, y a veces más concretamente de brazos españoles, para proporcionar a éstos una situación que, si no privilegiada, les otorgue la posibilidad de su traslado, asegure su retorno en condiciones humanas, evitando las explotaciones contra las que una y otra vez se han producido los organismos internacionales (41) y les busquen una paridad aproximada con la situación de los nacionales del país a que se dirigen. Estos son los que el autor ha llamado «modos nuevos de la emigración», que constituye ya realidad establecida por acuerdo entre algunos países: Italia, Francia, Suiza, etc., habituados a cualquiera de las dos caras de la misma moneda que son la emigración y la inmigración, reglada a través de aquellos convenios. Simultáneamente da clara cuenta de la trascendencia social de estos movimientos humanos la actividad internacional, sobre todo desde

---

(40) La visión del problema es aguda y suena con voz de profecía en la de ALVARO LÓPEZ NÚÑEZ, hace treinta años, al tomar posesión el 6 de junio de 1920 de su sillón de académico en la Real de Ciencias Morales y Políticas: «Si fuera posible llegar... (algún día tal vez se llegue) a constituir una sola Mutualidad de Previsión con todos los seres que habitan el planeta, hallarían perfecta aplicación las leyes matemáticas de la probabilidad, y el riesgo quedaría atenuado de tal suerte que con un mínimo esfuerzo individual se obtendría la completa reparación de los infortunios de todos.»

(41) Convenios y Recomendaciones de la O. I. T. y Asamblea de Zurich, celebrada en 1929.

que en 1938 se acordó la constitución de la Comisión Permanente de Emigración (42).

Pese a tantos argumentos, la historia diplomática de España es corta en la celebración de tratados de este tipo, de los que únicamente tres, y el último sin protocolo de desarrollo ni definida aplicación práctica, han sido registrados: los convenidos con Francia, Alemania y Argentina, respectivamente.

La cabeza del grupo de convenios suscritos sobre materia social con ocasión de la presencia del Presidente Herriot, y a los que se ha aludido en otros pasajes, lo constituye el que, con la misma fecha de 2 de noviembre de 1932, y ratificado también por la ley de 28 de marzo del año siguiente, se firma «sobre trabajo y asistencia social» (43).

Los Gobiernos se comprometen a mantener una igualdad de trato, salarios, condiciones, protección, etc., colocación, seguros de paro y accidentes, asistencia por enfermedad (44), que alcanzará a las disposiciones que puedan ser promulgadas en

---

(42) Sobre las actividades de esta Comisión y conferencias internacionales celebradas, puede consultarse *Los problemas actuales de la emigración*, de MARIANO GONZÁLEZ ROTHVOSS.

(43) Propiamente no es éste un convenio sobre emigración, puesto que en él no se regula una dirección detallada de ésta, que se limita al establecimiento de un sistema de demandas, numéricas unas y nominativas otras, sobre las que intervienen las autoridades competentes para su autorización y traslado, además de los requisitos de contratación y reconocimiento profesional y médico, tratados (arts. 4.º y 5.º) con brevedad. Pero sí se establecen unas bases de liberalidad para la práctica de la emigración (art. 1.º), otorgando toda clase de facilidades administrativas a los emigrantes y sus familiares para la obtención de los documentos, visado de los mismos y salida del país.

(44) En aquella fecha no se había establecido el Seguro de Enfermedad, razón por la cual ha de entenderse que lo acordado se refiere al régimen de beneficencia.

lo sucesivo (45). Finalmente, en cuanto a las reclamaciones de índole laboral, se establece la oficialidad de ambos idiomas, para su curso a las autoridades competentes, por intermedio o no de las diplomáticas o consulares.

El convenio, más por su espíritu que por su letra, fué eficaz para sostener la corriente de trabajadores fronterizos, habitual en Francia, que por presentar características en la zona limítrofe a España muy diferentes a las que tiene, por ejemplo, en la lindante a Bélgica, suscitaba también cuestiones diferentes (46).

Con Alemania, en 21 de agosto de 1941, se pactaron las condiciones de una emigración que, conducida por imposición del conflicto bélico con dura mano restrictiva, no tuvo el alcance con que se la quiso hacer aparecer como imputación contra España, formulada por algunos ambientes hostiles; pero que, por su corrección total en todos sus aspectos, no mereció ni siquiera una reclamación ante las autoridades españolas por parte de las potencias aliadas contra las del Eje (47).

(45) Con la sola excepción de los casos de enfermedad incurable, en que se puede intimar al país de origen del interesado a proceder a su repatriación y a la de su familia y, si no se efectúa, ha lugar a reembolsar al país de residencia los gastos que la asistencia ocasione (art. 14).

(46) El trabajador belga *frontalier* reside habitualmente en su propio país y pasa a Francia durante la jornada; el español es *saisonnier* «de temporada», durante la cual reside fuera de su patria, a la que regresa al acabar aquella. Las exigencias sociales han de ser, pues, distintas, y a resolver las nuestras vino el Acuerdo que se comenta.

(47) Como señalaba recientemente el que fué Presidente de la Comisión oficial que llevaba la dirección del movimiento migratorio, «en lugar de levadas forzadas de grandes masas de obreros enviados como esclavos a trabajar a Alemania, sólo fueron a ésta —y muy gustosamente— unos pocos voluntarios, menos en su insignificante número que los que entraban a trabajar cualquier día en la pequeña plaza de Gibraltar». (JOSÉ MARÍA DOUSSINAGUE, *España tenía razón*.) Pero aunque este volumen fuese reducido, las cláusulas

Los principios fundamentales fueron los siguientes: *a)* Gestión de la iniciativa exclusiva de la parte española, representada por una Comisión interministerial integrada por miembros de los distintos Departamentos oficiales interesados, a la que correspondió la determinación de las zonas geográficas de contratación y el señalamiento de las profesiones que podían optar a ella. *b)* Contratación con intervención de las representaciones oficiales españolas y alemanas, esta última también con carácter de mandataria de la empresa (48). *c)* Situaciones especiales en cuanto a examen de la profesionalidad, reconocimiento sanitario, etc., que eran resueltas de común acuerdo por los organismos de ambos países con recíproco derecho de veto. *d)* En cuanto a los aspectos policiales, administrativos y militares, la autorización correspondió siempre y en cada caso a los organismos competentes españoles. *e)* Realización del viaje bajo la ordenación española hasta llegar a la frontera y desde ella bajo la alemana, pero intervenida por agentes españoles. *f)* Dotación a los emigrantes de un equipo mínimo para salir al paso de las dificultades económicas de marcha propia de los emigrantes, doctrinariamente expuestas por Georges Manso. *g)* Transferencias de salarios, establecidas como posibles, sin otro límite que el frecuentemente excedido de la mitad libre de sus ingresos. *h)* Vacaciones, establecidas con re-

---

las establecidas en aquel Convenio, así como en los protocolos complementarios, ofrecen el mayor interés, por constituir uno de los acuerdos más beneficiosos —tal vez el óptimo— suscritos por un país en defensa social de sus nacionales.

(48) Extensión de ejemplares en castellano y alemán, con especificación de los nombres de las partes, domicilio de la empresa, profesionalidad admitida al trabajador, su sueldo-horario y plus en concepto de separación de familia y demás condiciones laborales, comprobada su adaptación por lo menos a las condiciones legales correspondientes.

tribución y gastos de viaje, para salvar sobre los obstáculos de las circunstancias de guerra, la distancia y el coste, la aproximación a la familia residente en tierras de España. 1) Presencia en Alemania de una Delegación técnica de funcionarios españoles, vinculada directamente a nuestra Embajada, con derecho de visita a los centros de trabajo y los de residencia de los trabajadores españoles. «Y como norma suprema, por la que no quepan fallos, la declaración, como principio, de ser aplicables al trabajador español las disposiciones todas de la legislación social alemana (49), declaración del principio de territorialidad que, contractualmente establecido, dejó señalado manifiestamente un claro nivel mínimo incuestionable, además de las condiciones más beneficiosas establecidas con carácter general en el convenio, o en especial, en cada uno de los contratos de trabajo.»

Prevista la firma de unos acuerdos complementarios sobre seguros sociales, ésta se realizó en Berlín el 18 de febrero de 1942, respondiendo al principio de que los beneficios alcanzaban a los trabajadores españoles afectados por el convenio de 1941 sin reciprocidad para la parte alemana (50).

---

(49) «Los nuevos modos de la emigración», del autor del presente estudio. *Revista de Trabajo*, diciembre de 1941.

(50) Las prestaciones del Seguro de Enfermedad son debidas al trabajador, tanto durante su residencia en Alemania como con ocasión de vacaciones y enfermedades en España, y en ésta también a sus familiares; del Seguro de accidentes se beneficiaban los trabajadores desde el mismo cruce de la frontera hispanofrancesa, conservando el derecho a indemnizaciones y rentas durante su estancia en España. Los períodos carenciales del Subsidio de Vejez se computan recíproca e íntegramente entre ambos países mediante una compensación financiera otorgada al Instituto Nacional de Previsión por el Seguro de Pensiones del Reich; se establece la colaboración entre organismos oficiales de ambos países; la representación sin mandato expreso de los trabajadores se confiere a la diplomática de España, y las prestaciones se calculan sobre el cambio oficial del día del pago.

Los acuerdos adicionales convinieron también transferencia a la parte española de una cantidad convencionalmente equivalente a las cotizaciones por seguro de paro, que permitió seguir satisfaciendo el subsidio familiar a los beneficiarios de aquellos trabajadores.

El rasgo característico de esta serie de convenios fué el de ser tan beneficiosos para la parte española desde el punto de vista económicosocial, que algunos de sus extremos, por lo inusitadamente ventajosos, en relación con el corte general de los convenios de la época, y aun lo serían en la de hoy, hubieron de hacerse constar en cláusulas confidenciales para evitar sentar principios que pudieran invocarse como precedente.

Si los azares de la guerra y su terminación no permitieron comprobar plenamente la eficacia del acuerdo, éste quedó al menos como jalón supremo —y aun lo es ahora— del progreso social alcanzado en las relaciones entre dos pueblos.

Con la República Argentina se había firmado en octubre de 1946 un convenio comercial —que en el fondo encerraba un signo político de demostración de amistad— en cuyo articulado se había introducido un capítulo (51) sentando el deseo del Gobierno español de que continúe la presencia de la emigración española en el desarrollo económico argentino (52).

Conforme a lo establecido en aquel convenio, dos años des-

---

(51) El VI. Emigración y Aportación técnica.

(52) Para lo cual se comprometía a no adoptar restricciones a la misma y conceder automáticamente a la joven República cualquier ventaja que se otorgase a otro país. Simultáneamente, ambos gobiernos se comprometían recíprocamente: el español a considerar amistosamente cualquier proyecto sobre emigración de trabajadores especializados españoles, mientras el argentino adoptaría las providencias para la concesión a la emigración española de las ventajas que goce la de cualquier otro país y equipararla en el orden social a la mano de obra nacional.

pués (53), el 18 de octubre de 1948, se firmaron un convenio sobre emigración y un protocolo adicional, con referencia concreta este último al cumplimiento de los deberes militares por los emigrantes españoles y sus hijos, a los que se concede la facultad de su servicio de armas en la República Argentina.

En general, el convenio carece de los detalles precisos para constituir normas suficientes de una emigración, de las que denomina «dirigida» la técnica contemporánea. Su articulado (54) establece la presencia de tres clases de emigración. Pero ello es después de sentar la autorización del Gobierno español de la emigración libre a aquella República, previo cumplimiento de las formalidades gubernativas. Por tanto esta *emigración libre* constituye la primera de las modalidades, siendo las otras la de *carta de llamada*, emigrantes con contrato «ofrecido con las debidas garantías» por residentes en la Argentina, la *contratada* mediante contrato de trabajo suscrito en España con los organismos competentes argentinos y la «*colonizadora e industrial colectivas*» formadas por equipos completos, con o sin material, orgánicamente estructurados y contratados por el Gobierno o empresas particulares. Las transferencias de fondos,

---

(53) Con ocasión de la visita a Buenos Aires del Ministro español de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo.

(54) Estatúyense en él los principios de reciprocidad, equiparación en los derechos de los nacionales respecto a las leyes sociales de trabajo y previsión, sin perjuicio de disfrutar de las condiciones más favorables otorgadas a los súbditos de otras nacionalidades, el de representación de los organismos privados argentinos en los oficiales a que se confía la tarea de la emigración y, en su defecto, en los clásicos representantes consulares, y la de los españoles en los servicios de información que se instauren en su día en la Embajada española en Buenos Aires, sin perjuicio de la esfera propia de los organismos técnicos de España a los que correspondan las pruebas de competencia profesional, examen sanitario, etc.

en un sistema muy amplio (55), se adaptan al sistema general establecido entre los dos países (56). Oblíganse los Gobiernos al oportuno canje de notas para la ratificación, así como para establecer un protocolo adicional que fije los extremos relativos a seguros sociales, transporte (57) y demás aspectos complementarios.

No haber llegado, a pesar del carácter de urgencia con que su necesidad se estableció, al dictado de los protocolos previstos, y con ellos a la solución de las cuestiones suscitadas, por los vagos términos y lagunas de las cláusulas del convenio, ha sido la razón esencial de que no se le haya dado cumplimiento completo (58). No significa ello que no haya existido y continúe todavía la emigración española a la Argentina, pero sí puede asegurarse que el convenio no ha entrado en vigor enteramente (59). Si las salidas se promueven sobre el pretexto oficial de cualquier insinuación llegada bajo sello argentino, podrá estimarse como emigración de «carta de llamada», aun-

(55) Abarca las rentas de trabajo y de seguros sociales, el auxilio familiar, pensiones de jubilación, indemnización por accidentes de trabajo, ahorro, herencias, etc... (art. 7.º), que permiten un margen amplísimo a través del cual cabe una corriente ilimitada, una vez conocidos y manejados sus extremos con el avieso oportunismo del ingenio español.

(56) Convenio Comercial y de Pagos de 5 de septiembre de 1942.

(57) Las cláusulas sobre este extremo son insuficientes, pues apenas consignan los principios de que la bandera del buque determina el estatuto, y, no correspondiendo aquélla a las partes contratantes, las normas son las del país que concierne el transporte (art. 6.º).

(58) La Orden de 14 de enero de 1947 designó una Comisión Interministerial española, a la que se confiaron las tareas preparatorias del Acuerdo y del Protocolo.

(59) El cumplimiento parcial del mismo no es consecuencia de la puesta en práctica de su articulado, sino de una tolerancia que permite la salida de brazos españoles, en un sistema que la mejor benevolencia encajará a duras penas en el de «emigración libre», señalada en el Tratado.

que para serlo le falten aquellas «debidas garantías» de que el acuerdo habla (60). Sobre estos principios, y en tanto el sistema de protocolos no dé eficacia de aplicación al Convenio, es imposible prácticamente hablar de las experiencias derivadas de su cumplimiento.

#### 4. *Convenios de Seguros Sociales*

Tiene todo el sistema de Seguros Sociales sus problemas de adaptación internacional, originados fundamentalmente por dos hechos: la propia técnica del seguro, que impone transcurso de tiempo para cubrir determinados períodos carenciales y de espera, que dejan en expectativa o permiten la caducidad de los derechos de percepción por el subsidiado en determinadas etapas, y los puramente cambiarios, como consecuencia del derecho a percibir rentas a causa de ciertos acontecimientos —vejez, nacimiento...— o siniestros —invalidez, enfermedad...— cuando sus beneficiarios, ya el propio interesado, ya sus causahabientes, residan en territorio extranjero (61).

En nuestras relaciones diplomáticas, el primer objeto de atención por este concepto ha de ser el tratado establecido en

---

(60) Los términos equívocos del Convenio en este aspecto han permitido que a su aliento resucitasen los «ganchos de emigración», motivando la intervención de las autoridades judiciales y policíacas, así como de las administrativas competentes.

(61) Tal volumen y trascendencia alcanzan estas cuestiones que hoy suman un buen porcentaje en el número de los convenios sociales internacionales, de los que difícilmente se hallan ausentes. A ello ha contribuido, más que la progresión en los desplazamientos de la mano de obra, el desarrollo de la seguridad social, surgida no ya como la rama más frondosa de lo social, sino como aquella en la que mayor atención ponen los programas y la política de los gobiernos.

1932 con la República francesa (62). Se establece en él la asimilación de las personas de nacionalidad francesa y española, para su admisión a los seguros sociales obligatorios que se enumeran (63). Este tratado, sin necesidad de detalles complementarios, cuya convención estaba prevista, ha sido cumplido, y la prórroga tácita de su plazo de vigencia de un año lo mantiene en vigor en la fecha presente, conservando su espíritu de aplicación en ambos países (64).

Cuadro más completo todavía, por encerrar normas más detalladas de aplicación que conciernen a cada uno de los seguros, es el ofrecido por los convenios suscritos con Alemania, de los que se ha hecho exposición cumplida en el apartado anterior al considerarlos complementarios del convenio establecido sobre emigración con el III Reich.

Y con anterioridad a los que nos ocupan, pero con muy limitado campo de aplicación, figuran los suscritos con Alemania, Argentina y Brasil sobre accidentes de trabajo. Situados en el tiempo inmediatamente antes el primero y después los siguientes, de la que se llamó guerra europea, corresponden a una época en que la evolución de lo social estaba iniciándose

(62) También en fecha 2 de noviembre de aquel año, y su ratificación por la Ley de 28 de marzo del siguiente.

(63) Aquel tratado es igualmente aplicable a las disposiciones que los modifiquen, completen o implanten regímenes análogos, sin que la residencia perjudique la adquisición o disfrute de los beneficios que correspondan, señalándose el principio de su misión a los preceptos territoriales, sin más excepciones que las expresamente establecidas y creándose un régimen especial para totalizar los períodos de cotización, según el trabajo prestado en cada país.

(64) Una resolución de la Dirección General de Previsión ha declarado en el actual año el derecho de los trabajadores franceses a acogerse al régimen de previsión establecido con carácter general por el sistema español de Montepíos y Mutualidades laborales.

y, sobre ser inexistente la técnica que lord Beveridge bautizó con el nombre de Seguridad Social, el campo de lo que hoy es su contenido se limitaba al régimen de accidentes y a la iniciación del de pensiones.

Sobre el primero de estos temas se acordó con Alemania en 12 de febrero de 1913 simplemente la notificación recíproca, a través de las autoridades consulares respectivas, de los accidentes de trabajo sufridos a bordo de buques de estos pabellones, por los marineros súbditos del otro, sin más consecuencia que la de su información respectiva.

El texto del convenio con la Argentina de 27 de noviembre de 1919, ratificado por la ley de 13 de julio de 1922, ofrece un campo mucho más amplio, por cuanto declara el derecho a las indemnizaciones, iguales a las que la ley conceda a los nacionales, en favor de los ciudadanos de cada uno de los Estados signatarios, así como en el de sus herederos (art. 3.º), cuando aquéllos fueran víctimas de accidente en el territorio del otro país (art. 1.º), subsistiendo tal derecho a pesar del abandono del Estado en que hubiese ocurrido (art. 2.º). Este convenio tiene su origen en la iniciativa italiana, que planteó a la República Argentina la necesidad de resolver la situación de los repatriados que habían sido víctimas de accidentes de esta clase. La demora sufrida para establecer el criterio de retroactividad respecto a Italia retrasó la firma del convenio por el Gobierno de este país, que lleva fecha (65) posterior a la de España, quedando aquella retroacción limitada para ambos países (art. 6.º) a los casos de indemnización que se hallaban pendientes y cuyo pago no hubiese caducado (66).

(65) 26 de marzo de 1920.

(66) Véase *Tratados internacionales de tipo social*, obra ya citada, de CARLOS SAAVEDRA LAMAS.

El que se suscribió con Brasil el año 1923 presenta, sobre el mismo tema, caracteres muy semejantes al anterior, si bien las peculiaridades de la legislación brasileña obligaron a establecer, más que un verdadero sistema de reciprocidad entre los dos países, un régimen de mera correlación en cuanto a la indemnización y responsabilidades de los accidentes sufridos en el trabajo.

#### IV. EL PORVENIR DE LA ACCIÓN ESPAÑOLA

Quedan expuestos los hilos constitutivos de la red de tratados sociales suscritos por España; ni demasiado tupida, para contener, sin riesgo de escape, los intereses laborales en la esfera internacional, ni demasiado moderna, para dar encaje a las complejidades que lo social ha adquirido en la época contemporánea.

Realizar un estudio que casi pertenece más a situaciones pretéritas que presentes, tendría un puro valor recordatorio si no se prolongase sobre la presumible parábola de los tiempos venideros. En ellos hay que pensar que la razón española, la tenacidad en su defensa y la extinción de los rencores ajenos permita la entrada de España en el orden internacional del trabajo, al que ha de llevar el bagaje de una legislación laboral y una Seguridad Social construídas bajo los cánones del mayor progreso y aun podrá justificar en él cómo el reproche dirigido a ciertas instituciones es injusto e hijo de interpretaciones viciosas.

Además de su ajuste al régimen general, en el que tan discreto papel hubo de desempeñar, habrán de plantearse a España cuestiones que exigirán acuerdos bilaterales para su solución.

ción. Ellos habrán de obedecer a los objetivos que determinaron los convenios que hemos estudiado en cada uno de los grupos que anteceden; pero impondrán, bajo el signo de los tiempos, un detalle más específico en su articulado, capaz de resolver los mil incidentes a que da lugar lo prolijo de las legislaciones sociales, la multitud de instituciones que en ellas se desenvuelven y de organismos encargados de su aplicación.

Una doble coincidencia hará más necesarios estos acuerdos, porque si España por su posición geográfica y situación de incompleto desarrollo industrial y agrícola, además de por su valor político, ha de ser forzosamente centro de acogida de núcleos de extranjeros importadores de nuevas industrias y desconocidas profesiones, al propio tiempo, el exceso de nuestra población, animada por sus viejas ansias de misión y aventura, es difícil que desatienda la llamada de los países jóvenes, sobre todo americanos (67), que necesitan brazos, tesón y audacia para sus programas de desenvolvimiento económico. La situación de los extranjeros aquí, y de los españoles allá, presentará cuestiones sociales que no se resuelven sólo con los altos emolumentos que, unos por su especialidad y otros por la riqueza del país, perciban. Su contratación, su éxodo y su retorno, sus derechos y situación en el país extraño, la aplicación de la Seguridad Social y la conservación de sus derechos sobre el espacio y el tiempo, pedirán a España una serie de convenios que determinen una situación clara para los extranjeros aquí y para los españoles en el extranjero.

MARCELO CATALÁ

---

(67) En la actualidad, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, entre otros países, están realizando una política abierta de inmigración, y casi todos ellos han manifestado su deseo preferente de mano de obra española.

