

EMIGRACION: POLITICA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL (*)

I. REPLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

LAS cuestiones sociales, vivas y permanentemente inquietas suelen merecer continuada atención por parte del legislador, que procura, en consecuencia, mantenerlas siempre «a punto» a través de una política social activa que va continuamente rectificando derroteros a través de unos propósitos cambiantes. Sin embargo, con la emigración no ocurre lo mismo y así sucede que, si repasamos la «biografía» de la legislación sobre la materia, podemos comprobar cómo desde 1924, tomando como punto de partida el año de aprobación del texto refundido de la ley en vigor, sólo en dos momentos ha parecido inquietar al Estado el problema emigratorio: en 1941, al dictarse algunas disposiciones de cierta importancia sobre el tema, y recientemente, al crearse el Instituto Español de Emigración y vincularlo más tarde al Ministerio de Trabajo, de donde, por su cometido puramente social, no debió haber salido nunca. En igual tiempo, todo un mundo de disposiciones han cambiado, veces y veces, los cuadros de enmarque legislativo de cualquier aspecto del campo del trabajo o de la Seguridad Social.

No es extraño, pues, que esta lentitud en el proceso motive que, cuando nos paremos a contemplar el perfil de la emigración, lo hallemos forzosamente inadecuado a las líneas generales en que los problemas sociales se plantean en nuestra época y se nos presente

(*) Los CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL ofrecen en las páginas que siguen el informe sobre problemas emigratorios, elaborado por la Sección de Política Social del Instituto de Estudios Políticos, el pasado año 1959.

como una exigencia rigurosa, no la de limar imperfecciones o ponerse al día en determinados capítulos, sino empezar de nuevo a considerar el tema desde sus raíces, replanteándolo en definitiva.

Este es nuestro intento.

1. *La emigración como instinto y como derecho*

Hizo fortuna la frase del profesor Varlez, que consideraba la emigración como un puro instinto y ello fué así para los eruditos, en tanto que para las masas populares de la región más emigrantes de España, Galicia, lo cantaba también el verso dolorido del poeta emigrado Curros Enríquez. Es, en efecto, la de la emigración una fuerza ciega movida por mil impulsos distintos que, frecuentemente, están en extremos distintos de un mismo eje: se emigra por necesidad o por ansia de aventura; por amor a la familia que se abandona para recogerla luego, o por huir a esos mismos compromisos familiares; por timidez o por valentía; huyendo a la justicia o después de haber cumplido con ella la deuda pendiente; exilándose por razones políticas o al amparo del grupo dirigente, etc..., el cuadro es inmenso y presenta siempre esta nota contradictoria que impregna de adversidades inconciliables todos los problemas migratorios, como después ha de verse.

Este carácter instintivo de la emigración, manifestación en definitiva de los derechos universalmente reconocidos que aquí se conjuntan en una unidad; el de la libre residencia y el de la libertad de trabajo, hace que en sí, a su vez, la libertad de emigración sea un derecho que pudiera ser universalmente reconocido. Es decir, que si éste de emigrar entrase un día en el espéculo de observación de cualquiera de esos pretendidos parlamentos de universalidad, debería sin duda ser establecido como uno de los derechos del hombre, como medio para satisfacer el instinto humano de emigración.

Pero, como ocurre siempre en el campo de los derechos subjetivos, precisaría éste del que ahora nos ocupamos que fuera habilitado el campo donde poder ejercerlo, es decir, señalar también la obligación de soportar la emigración, el deber correlativo de permir-

tir la emigración, frente al derecho a la emigración que en el hombre cabe. Y aquí es donde surge la grave dificultad de las oposiciones, porque también es indudable el derecho que cada país tiene a organizar su propia vida, economía y seguridad, sobre las cuales el título de ciudadanía dará ciertos derechos, pero no cabe duda que el extranjero tiene limitada incluso la simple posibilidad de permanencia en país ajeno, por las leyes de policía que le señalan marcos más estrechos o tolerantes según mil circunstancias que las determinan. Y hay que reconocer que, si en alguna ocasión se ha querido presentar como obligación moral la de la hospitalidad, coerción espiritual que obligaba al asilo, de ahí no ha pasado, y hasta la fecha, que sepamos, la libertad de inmigración no ha sido presentada como un norma que forzosamente había de ser impuesta a país alguno.

Queda así la libertad de emigración solamente consagrada a medias, pues es evidente que, si como consecuencia de la libertad de trabajo y de residencia tiene el hombre, entre el bagaje de sus libertades esta de emigrar, es lo cierto que sólo la podrá considerar completa cuando tenga la seguridad de que a su derecho a salir del propio país se yuxtapone el de residir y trabajar en aquel al que desee dirigirse, y como ello no es posible asegurarlo, ocurre que queda truncada la integridad de ese derecho, que no pasa de ser una bandera asida por las manos del hombre libre para hacerlo, pero que carece de la libertad de clavar su asta como no sea en lugares determinados y bajo cumplimiento previo de numerosos requisitos. ¡Derecho parvo!

Y es que en realidad, y como recordaba un excelente maestro, don Andrés Giménez Soler, todavía se conserva la memoria del extranjero como *hostes* y los siglos transcurridos no han sido bastantes para convertirlo en *hospes*, y por ello late una secreta «hostilidad» hacia cualquier forma de «hospitalidad» que se practique, y así, frente al proclamado derecho a la emigración, surgen con frecuencia «xenofobias», tanto más acentuadas cuanto más copiosas son las colonias de emigrantes.

Si no aparecieran, pues, otras razones, ya las expuestas habrían impuesto un freno inevitable a las concepciones demasiado liberales en cuanto a la emigración concebida como un derecho. Por lo de-

más, es sabido que frente a la interpretación de la libertad emigratoria sustentada por Pradier-Fedoré y llevada al extremo de su ejercicio libérrimo, sin más limitaciones que las del cumplimiento puramente formal de los requisitos de policía, dictados más adjetiva que sustantivamente, se irguió el pensamiento de quienes mantuvieron la primacía de la decisión estatal para regir la entrada y salida de emigrantes, como pensaron Hershey y Oppenheim, al considerar que el sujeto paciente de la emigración, más que el propio emigrante individualizado, es, de una parte, el país de origen, de otra, el de destino, y que es, por tanto, a las sociedades políticas a quienes corresponde dictar la norma en cada caso concreto.

No hace falta llegar a estas posiciones extremas para que reconozcamos que la emigración tiene ya en principio, por muy liberalmente que quiera ser concebida, una limitación que hace de la misma en aquel supuesto un derecho incompleto que, por serlo, merece una atención, para que el ejercicio de aquel instinto de emigración de que hemos hablado no se frustre en la realidad de su ejercicio parcial. Esto sólo fuera bastante para justificar una intervención estatal rigurosa que, partiendo de un estudio de los hechos, permitiera una orientación precisa e indispensable al emigrante que desconoce la situación y condiciones de su destino.

Pero es que, además, la emigración es un fenómeno social por dos razones indudables: en primer término por su carácter colectivo; en segundo lugar por sus causas y sus consecuencias.

La emigración no es el viaje del solitario; no constituye su meollo un ansia viajera, un cambio de patria en la que buscar trabajo. La emigración es un fenómeno colectivo, masivo, y sólo cuando así es preocupa al Estado; en otro caso podrá merecer disposiciones esporádicas, pero sólo cuando miles de gentes de un país lo abandonan para buscar trabajo en otros, surge una trama legal determinante de la situación y se crean instituciones específicas para atenderla. Así es como podemos comprobar que donde efectivamente la emigración se regula y ordena es en Italia, en Portugal, en España... en los países donde en definitiva la proporción del hecho migratorio tiene caracteres ingentes. Correlativamente, en Estados Unidos el hecho reglado es la inmigración. Podrá parecer más o me-

nos injusto, pero, como ya observó Ortega, la característica de los hechos sociales es la «masividad», sólo cuando es masivo adquiere un fenómeno humano los caracteres de social. La historia viva demuestra cómo la legislación laboral, la protección social, la seguridad colectiva surgieron solamente ante el clamor del escándalo producido por la reiteración miliar de injusticias individuales que llevaban a la consideración de que las bases de estructura de la sociedad eran injustas; así es como lo social nace. Pues bien, nadie puede negar que la multiplicación de los miles y miles de casos de las gentes que van y vienen, desarraigándose de sus patrias, es un hecho colectivo que toma proporciones de social y, al serlo, debe ser reglamentado por el Estado, que no puede permanecer indiferente ante el problema de sus estructuras sociales, de sus problemas, sociales. Así es como el Estado, regulador de todo Derecho, está forzosamente llamado a dictar el preciso para normar éste, como cualquier otro de sus problemas sociales. Si al hacerlo coarta la libertad de un instinto, lo hace en cumplimiento de una misión que le es propia y, por serlo, no puede ser renunciada.

En el normal y voluntario desarraigo de una patria para buscar en definitiva otra mejor —recordemos el aforismo romano *ubi bene ibi patriam*— hay habitualmente mucho de censura hacia la ordenación que hace difícil o no deseable el propio subsistir, y si este supuesto es casi siempre implícito, explícita es en cambio la suposición de que el ir y el estar lejos implica una situación más ventajosa que la presente, cuya realidad se sacrifica a esta hipótesis; «ganchos» y fabuladores, fantasía de tradición, cendales de distancia... poetizan ambientes de tierras no conocidas, olvidan trabajos y dificultades y pintan así un panorama ansiado de Jauja feliz, hacia el cual es fácil la leva. Una concepción liberal del Estado acaso pudiera pensar que entre sus obligaciones no está la de detectar embustes y fantasías y que, por tanto, es misión del individuo la de no dejarse engañar, y si la incumple, con sus consecuencias peche; pero es que el Estado es algo más que un árbitro del Derecho y creador del mismo; es también el ropaje administrativo que encubre esa comunidad de afanes y querer que es la patria, a la que

no es indiferente la suerte de sus hijos y ha de velar por ellos, no ya ante la injusticia, sino también ante la posibilidad del infortunio, y por ello ha de quitar al azar de la aventura emigratoria las más probabilidades de fracaso, dotándola de las mayores garantías que pueda conseguir. Y así ha sido universalmente reconocido y la prueba está en los esfuerzos colectivos realizados por los Estados al crear organismos internacionales especialmente dedicados al tema, y está también de manera evidente en la preocupación que la Iglesia ha sentido, reiteradamente expuesta de manera personal por los dos últimos Pontífices, Pío XII y Juan XXIII, traducida en la creación de organismos eclesiásticos llamados a colaborar con los civiles en el mejor signo de la emigración.

Así, en conjunto, la posibilidad de actuación del Estado en torno a la emigración se hallará en esa zona amplia que va desde el respeto de ese instinto y derecho individual a la emigración, hasta la exigencia de la coerción individual cuando sea impuesta por la *suprema ratio* del bien común, sin olvidar la gama infinita de la presencia asistencial, que es precisamente gama por donde apunta modernamente la virtud de la caridad, disfrazada de beneficencia; pero beneficencia capaz de orar un título en cuya virtud puede ser exigida, y que toca entonces al rango de la justicia social.

Y con ello queda considerada una parte del problema, aquel que atiende a la posible colisión entre individuo y Estado, por si éste puede llevar sus decisiones más allá de lo que la libertad de aquél permite. Pero queda una segunda consideración, la que corresponde a la visión del problema desde el punto de vista de la interpretación estatal correspondiente al hecho masivo; porque es posible que el signo cambie hasta su propia oposición cuando el fenómeno individual se multiplique, y así, por ejemplo, tan beneficiosa como pudiera ser la emigración de unas docenas de médicos que aliviasen lo que ellos llaman su plétora, yendo contratados con las debidas condiciones, sería perjudicial si su número o el criterio de selección dejase desatendidos los propios servicios sanitarios o algunas de sus especialidades.

Ha de considerarse, pues, cada aspecto en sus diferentes dimen-

siones y desde sus dos puntos de vista, el del individuo que acomete la emigración, y el Estado que pierde en él un ciudadano activo integrante de su comunidad.

2. *Los supuestos sociales de la emigración*

En el replanteamiento del problema emigratorio hay que partir de la consideración de que éste no se constituye simplemente con el hecho de la expatriación de un nacional que busca campo para su actividad en un país extraño. Y si hasta el pasado siglo pudo considerarse así, ello era consecuencia de que las circunstancias sociales de entonces contemplaban lo fáctico con un espíritu que estaba mucho más cerca del ánimo que presidía a los hombres de Hernán Cortés cuando prendieron fuego a sus embarcaciones, que de aquellos que hoy exigen del Estado una larga y muchas veces difícil y aún penosa asistencia, costosísima además.

Antes se habló de que la emigración era un fenómeno social por ser colectivo; ahora, sin desistir la afirmación anterior, ha de añadirse que, pese a ella, el emigrante individual, el simple ciudadano desplazado, se considera poseedor de un título para pedir la permanente protección de su Estado. El hecho ni es inexplicable ni es deplorable: el Estado ha hecho al hombre cada vez más social, le ha impuesto prestaciones personales mayores a medida que ha redoblado su fuerza como conjunto político en que el ciudadano se enmarca; ya no es el servicio de armas en su defensa ni los deberes fiscales, cada día más rigurosos...; hoy el Estado o las entidades que lo integran o las que constituye o permite, determinan al ciudadano la alineación de su casa, el alquiler que por ella ha de satisfacerse, la hora a que debe ser cerrada, los lugares y condiciones en que puede vender sus mercancías y su precio, la forma en que colegiadamente puede ejercer su profesión, la tasa de sus honorarios y hasta, en determinados momentos, los víveres que puede adquirir y aún los que, en señaladas fechas, puede servir a su mesa... Así, el Estado se ha visto convertido en un regulador de todo y no es extraño que, en correspondencia, a él se acuda para todo. Por

eso, algún fino observador de los hechos sociales, como Röpke, ha podido levantar su voz frente a esta interpretación paternalista del Estado, al que en todo se acude, como ante un dios bíblico, pidiéndole una atención tan generosa como la que dota de vestido a las flores del valle y alimenta a los pájaros del cielo. No hay en lo dicho censura para un Estado colectivizante, que a serlo está llamado por imperativo histórico de inexorable manera; hay simplemente el reconocimiento de una correspondencia entre la actitud positiva del Estado al exigir y la que el ciudadano puede a su vez plantearle de modo correlativo.

Por eso el emigrante, que por una parte suele sentirse enojado por las cortapisas, limitaciones y trámites que el Estado puede imponerle, es seguro que, al menos en dos momentos, pedirá al Estado que no se desentienda de él: cuando estime socialmente injusta su situación, aun transitoria, durante el viaje, o cuando tras del encuentro y la lucha con el nuevo ambiente y acaso años después de su arribada al nuevo país, llegue a sentir fracasado su intento y luche por conseguir su repatriación. En ambos momentos él se considerará socio de una comunidad que ha abandonado, pero a la que no ha renunciado, y por ello socialmente exigirá un apoyo que le alivie o le retorne. Cualquier mecánica que pretenda, a través del artilugio que fuere, intentar una desconexión entre quien intenta la emigración y su patria, será aceptada en principio por éste; pero será igualmente olvidada en los trances en que sienta la impresión de desamparo; entonces volverá a pedir la asistencia invocando el título jurídico de su condición de nacional y el ético de víctima del infortunio. Un emigrante, movido por la ilusión a serlo, estará dispuesto a cualquier renunciación, ¿cómo no así cuando acomete la empresa con la esperanza, que casi considera cierta, de regresar después de haber sido prohijado por la Fortuna y es esta ilusión la que le impulsa a la aventura? Pero es esta posición tan frecuente en el orden de las realidades, que ha llevado a los legisladores a la declaración de que los derechos sociales son irrenunciables. Y a esta irrenunciabilidad se acogen quienes emprenden la emigración o quienes fracasan en ella.

Por eso ha de considerarse que la emigración no es un hecho que socialmente empiece en el momento en que su protagonista salta a bordo del buque que ha de transportarlo, y acaba allí o en el puerto de destino. La emigración tiene en realidad dos sujetos diferentes: el propio emigrante por una parte y, por otra, la colectividad humana de la que se desarraiga.

En el emigrante, su cuestión social no acaba para el país a que pertenece cuando echa anclas el barco que le transporta, sino cuando amarra el propio emigrante cuajando una vida lograda; mientras así no sea, su Consulado será la oficina de sus reclamaciones, el confesionario de sus angustias, la fuente de caridad para sus necesidades... y, al final, el despacho del pasaje para su retorno.

Y considerada desde el país de origen, la emigración no es, individualizada en cada caso, una partida que se refleja en una baja estadística; es también un hueco que tiene mayor trascendencia que su repercusión en los censos. Es alguien menos en un hogar donde posiblemente cubría una función indispensable que, al quedar desatendida, puede engendrar mil problemas; es uno menos en el cuadro de la población activa, posiblemente requerido con afán para cumplir un quehacer en el que no tiene fácil sustituto.

Por eso ha de pensarse que, ni individualmente observada desde el ángulo del propio emigrante, ni considerada desde la colectividad política y económica a que pertenece, la emigración es una unidad solitaria y breve, sino un complejo social de muchas facetas dignas de consideración.

Y así es cómo, junto a aquel derecho subjetivo a la emigración, que antes calificábamos de incompleto, aparece otro, el del sujeto paciente que el Estado ha de personalizar no ya considerado desde el punto de vista de la colectividad, sino también desde el propio individuo, muchas veces invidente de las consecuencias que el ejercicio de su propia libertad puede acarrearle; se convierte así el Estado en titular de una defensa a la vez colectiva y personal que le da fuero bastante para intervenir en la emigración con la voz decisiva para la libertad de acción que es el Derecho, la norma prohibitiva o reguladora.

Estos supuestos sociales son los que dan al Estado autoridad para intervenir, no frente a la libertad de emigración, sino junto a ella, para reglarla y hacerla viable, saneándola.

3. *Las emigraciones*

Se ha hablado de las emigraciones como fenómenos colectivos; hay que hablar a su vez de las emigraciones como hechos colectivos, diferenciables por cuanto la emigración no se presenta como unitaria, ni siquiera como reiteradas reproducciones de un mismo tipo ideal, como ejemplares distintos de una misma edición. Estimar monóticamente la emigración y dictaminar sobre ella como un todo es un error que arranca de no llegar a considerar que, entre las diferentes maneras de emigración, hay frecuentemente más puntos de originalidad y diferenciación que de contacto.

Sin más que colocarse en la propia atalaya de la realidad española, es fácil comprender toda la distancia que media entre la situación de un trabajador fronterizo, del Pirineo o de la Línea de la Concepción, que reside en su propio país y rinde su esfuerzo en el ajeno, y la de quien emprendió la aventura de «hacer la América»; esta distancia no es menor de la que separa a uno de los que antaño hacían a Orán la clásica «emigración golondrina», o de los que hoy van periódicamente a las plantaciones de remolacha o arroz a Francia, comparados con los que, con mayor ímpetu y meros seguridad, se lanzan a la aventura del Africa colonial, los cuales, a su vez, están distanciados de los tradicionales jugadores de pelota que buscan su contratación en los frontones orientales.

No es, pues, unitario el problema de la emigración y, por tanto, no puede ser tratado de manera uniforme. Por de pronto una diferenciación elemental parece indispensable: la de considerar de diferente manera a aquellos que mantienen su material vinculación a la patria, los fronterizos, los de temporada, los que una terminología poco feliz calificó de practicantes temporales...; suponen, no cabe duda, casos distintos a los del clásico y definido emigrante tradicional. Para los primeros, el problema básico será procurarles una esta-

bilidad de situación, una permanencia; es el suyo un problema de trazos iguales al que presenta la situación social de cualquier trabajador encuadrado en una empresa, sin más diferencia que la de ser ésta extranjera. Los auténticos emigrantes tienen, en cambio, un problema de conservación de derechos que no deben perder en el puerto de atraque; tienen las graves dificultades de la reconstrucción de una vida familiar que el espacio dispersa; llevar sobre sí, en la amenaza de la derrota latente, la exigencia de la repatriación, que es costosa y encierra una nueva serie de dificultades en la exigencia de una nueva readaptación.

Por ello, aun cuando el capítulo de extremos a considerar, muy numerosos por cierto, puede ser igualmente aplicable a unos y otros casos, cada uno de sus apartados tiene valor distinto en cada supuesto, ya que son varias las emigraciones y no una de solitaria consideración.

II. LOS CONTRADICTORIOS EFECTOS DE LA EMIGRACIÓN

Es usual en cualquier informe o estudio sobre temas migratorios dedicar una cuidadosa atención a las causas de la emigración, es decir, a las motivaciones que suelen despertar el ansia hacia la partida en busca de trabajo del emigrante. Ha de estimarse que este interés solemne tiene justificación cuando el Estado, admitida y sentada una decisión sobre su política emigratoria, ha resuelto o evitar aquélla o fomentarla, en cada uno de cuyos supuestos procurará mantener y aún multiplicar los móviles, o hacerlos desaparecer.

El interés primario no está, pues en llegar al conocimiento de aquellas causas, sino en las consecuencias que de aquella emigración se desprenden, materia que supone, evidentemente, un elemento de juicio indispensable para que el Estado pueda pronunciarse a favor o en contra de la emigración misma. Es decir, lo primero en el tiempo pasa a ocupar un interés de segundo lugar en su conocimiento.

Los autores, y aun el general conocimiento de hechos sociales, suelen apuntar una serie de aspectos, cada uno de los cuales es calificado habitualmente como favorable o adverso. Sin embargo, antes

se destacaba la frecuencia con que la contradicción se producía en el hecho migratorio y sus distintas facetas, y ahora ha de poder comprobarse cómo, en cada uno de los capítulos que se consideren, también la emigración en sus resultantes tiene este signo de contradicción.

Previamente ha de destacarse que la posibilidad siquiera de enunciación sin omisiones, de todas y cada una de las consecuencias del hecho emigratorio, no cabe en la limitación del catálogo; ni en él la coincidencia de apreciaciones, por lo que hay que tolerar una apreciación libre, ceñida a aquellos de los aspectos que suelen ser de general invocación.

1. *Expansión del espíritu nacional*

Antes de que la emigración fuera ni siquiera llamada tal, en la realización de la primera transoceánica que se registra, la colonización hispánica de América estaba movida por el ansia de cumplir una misión que encerraba, en su unidad, el ensanchamiento de un imperio, la difusión de una cultura, la propagación de una fe...; todo ello es edición nueva de un hábito que es tan viejo como las más antiguas tradiciones colonizadoras. A través de los historiadores de las viejas costumbres, en Foustel de Coulanges, por ejemplo, está viva la práctica con que los pueblos primitivos emprendían la labor de fundar colonias, simbolizada en una liturgia que abarcaba lo material y lo espiritual a un tiempo, y así, a la par que trazaban solemnemente los linderos de la nueva colonia, se encendían los hogares con la llama traída del fuego patrio y se iniciaba el culto a los dioses familiares. Ello encierra una enseñanza no despreciable, la de que el tránsito colectivo de un pueblo a tierras extrañas lleva consigo la inmanencia viva de su espíritu. No quiere lo dicho decir que haya una identidad entre dos gestos históricos a los que separan más de veinte siglos, el proceso de toda la Historia y una sima abismal de concepciones políticas... Pero queda algo de lo que antaño encerraba en su simbolismo, un profundo contenido.

Cuando hoy Inglaterra alienta las emigraciones a los antiguos

países sajones, o Italia hacia los del sur americano, piensan, sin duda, en el afán de mantener una influencia que cuentan como beneficiosa para sus respectivos países de origen, ya por robustecer sus colonias, soporte de intereses y palanca de sus correspondientes afanes políticos o calculan que aun perdida desde el punto de vista nacional la ciudadanía de sus emigrantes, que pasan tras de su nacionalización a convertirse en masa demográfica del país extraño, serán, no obstante, raíz de un sentimiento latente e inextinguible de recuerdo y comunidad con la vieja metrópoli, altamente beneficioso para ésta, que tendrá así asegurado un influjo sentimental en el pensar colectivo de aquel país, capaz de convertirse en una fuerza de influencia política que se traduzca a su vez en ventajas económicas, apoyos diplomáticos o colaboraciones bélicas en el momento preciso.

Tanto es así, que puede hoy muy bien pensarse que las ideas de colonia e imperio han sufrido una transfiguración que, si se apoyaban antes en la materialidad del dominio o la conquista, radican hoy mejor en un sentido intangible, puramente espiritual, que parte de una común concepción espiritual capaz de llegar a una identidad de posiciones para la futura política.

Pues bien, esta de la expansión del espíritu nacional suele pintarse como una de las razones que determinan la conveniencia de la emigración.

La afirmación es válida en sus líneas generales, pero está sometida a una serie de tamices que son capaces de transfigurarla; puede invalidarse a través de la fusión de razas, para resucitar luego en una nueva generación, y aun puede convertirse en fobia, a través de un ansia escisionista, acabe o no con el logro de la independencia.

Pese a todo ello, algo puede quedar latente y de hecho resta, dejando marcada la impronta del origen, cuando tal ha sido el principio del país nuevo al calor de un nuevo descubrimiento histórico o una colonización, o influye si la aportación demográfica ha sido suficiente para permanecer... Los ejemplos son múltiples; pudiera hablarse, para el primer supuesto, de la española en Sudamérica, de la inglesa en Estados Unidos o Australia, etc...; para el segundo invócase el ejemplo italiano en Argentina, o el francés en Canadá, entre tantos otros.

Pero, ¿siempre es beneficioso a la expansión del espíritu nacional el hecho de que los emigrantes lleguen a un país joven? ¿Subsiste la conveniencia cuando los que arriban lo hacen impulsados por un ansia de fuga de la metrópoli, hacia cuya realidad presente sienten una hostilidad manifiesta? ¿No es fácil que ellos y sus sucesores lleguen a identificar la forma política, las circunstancias temporales, con la sustantividad nacional?

Habría, sin duda, que establecer criterios de diferenciación, uno temporal, otro cuantitativo. Los inconvenientes que una emigración de este tipo pudiera arrastrar tendrían, posiblemente, un efecto limitado en el tiempo, incapaz de superar siquiera, a poco larga que fuese, la vida del propio emigrante, al que el tiempo y la distancia —los grandes lenitivos— van desvaneciendo el brío de sus rencores. Sin duda se opera un fenómeno de materialización del viejo sentido patrio, que se apaga al recuerdo poetizado de la geografía chica, el cantar local, la vida vivida que magistralmente se encerró en la expresión joseantoniana de la «gaita», es indudable que el huído de ayer, el refugiado de hoy, pueden ser mañana nostálgicos evocadores de la patria perdida, capaces de mantener vivo en sus hogares el fuego tradicional de su recuerdo.

El análisis cuantitativo es capaz por su parte de arrastrar a las mayores confusiones. En principio puede pensarse en que la emigración goteada y mínima ejerce un influjo tan reducido que se pierde disolviéndose en la corriente de las fuerzas nacionales del país de destino. En ese aspecto, el desprestigio nacional que un corto número de emigrantes hostiles pudiera producir, es tan limitado, que apenas merece ser tomado en consideración.

Pero hay un hecho capaz, sobre la propia experiencia española, de sumergir en dudas de contestación difícil, y sobre él quiere marcarse la atención. Es indudable que el prestigio español y la influencia espiritual, genéricamente considerada desde el punto de vista hispánico, es muy superior en los pueblos trasandinos: Perú, Chile y Ecuador, por ejemplo, que en los de la orilla atlántica: Cuba, Argentina, Méjico... La estadística comparativa entre ambos conjuntos geográficos permitiría, sin duda, señalar que los países americanos orientales vienen recibiendo un fluir permanente y copioso de nue-

va población española, en tanto que en los occidentales la colonia española residente se limita en cada uno de ellos a unos pocos miles de españoles. ¿Por qué, pues, ocurre que en Argentina hay hoy un predominio italiano, en Cuba una abierta aversión a lo español, en Venezuela no se libran nuestros compatriotas de la general xenofobia...? Tal vez la explicación aparezca en la presencia de una geografía rigurosa que, dificultando el acceso a través de los Andes o prolongando la aventura del viaje por dos estrechos, de un lado ha limitado la emigración española, haciéndola más difícil y, por tanto, más cualificada, y de otro ha reducido casi a lo inexistente las corrientes emigratorias de los demás países, que han mantenido así, sin mayores mezclas, la sangre de las antiguas colonias hispánicas, base de los grupos actuales de la población del país. El hecho merece mayor estudio y pudiera servir de base definitiva a la orientación política de nuestra acción emigratoria.

2. *Acción en la política interna*

Si en el anterior epígrafe se consideraba una visión intemporal del problema, referido a unas esencias nacionales que no tienen calificativo determinante, ha de pensarse también en cómo la emigración puede constituir una posibilidad que, por ofrecerse en cada momento a una situación gubernamental definida, puede ser aprovechada por ésta como vehículo a cuyo través se realice un proceso de descongestión de los sectores de opinión adversos, es decir, no cabe duda de que a través de la emigración puede tenderse al enemigo «puente de plata» que lo aleje del campo patrio, donde las discordias de la política interna son decididas.

No es difícil encontrar que en la realidad la emigración ha sido una forma más de la expatriación, habitualmente reducida a aquellos elementos que, sin constituir adversarios tan peligrosos que su libertad no sea aconsejable, alcanzan a constituir enemigo interno cuya continua postura de oposición se desea evitar. No cabe duda que esta posibilidad de abrirles el camino de la ausencia es menos desagradable que la de proceder a su persecución y vigilancia; daña

menos objetivamente, despierta menos comentarios y críticas y constituye una forma benévola, en la que en definitiva el grupo dominante muestra su generosidad al permitir —aun cuando sea secretamente alentada— esta fuga, escapando al rencor gobernante.

Un aspecto queda por estimar todavía: el de si esta oportunidad ofrecida al enemigo pone en sus manos un arma de oposición al sistema político contra el que se proclamó beligerante. Ello es cierto; el núcleo gobernante tendrá en él un enemigo que dispondrá de un campo, más o menos neutro, desde el que pueda luchar por sus secuaces e ideologías. Pero esta consideración tiene un segundo aspecto que no debe ser olvidado, y es el de ponderar si esta oposición formulada en esta circunstancia de lugar es así más o menos peligrosa que la que indudablemente se produciría en el supuesto de haber continuado el presunto emigrante en su patria de origen, donde su propia persecución presumible, su mantenida oposición o su simple presencia pudieran, sin duda, contribuir a crear una corriente enemiga más peligrosa que la perdida voz en un amplio ambiente extranjero.

A ello ha de añadirse todavía un factor más: el de su propia libertad de movimiento que permitió su éxodo, que implica en sí, visto desde fuera, un sistema de tolerancia y suavidad en la política que permitió su salida y que, visto por el propio emigrante, le hace perder puntos en su rencor, ya que disminuye a sus ojos el propio valor que como opositor al sistema tiene; piénsese, por ejemplo, en la autoridad que tendría su postura si la situación hubiera sido lograda a través de una escapada azarosa, burlando las leyes de seguridad. Este argumento ha de pesar en la consideración como contraproducente de un régimen de autorizaciones de emigración que resulta así más favorable que perjudicial, con su generosidad en favor de una libertad asequible incluso a los enemigos políticos.

En cambio hay que estudiar con mayor detalle la forma cómo la consideración política del extranjero se produciría si de manera masiva la emigración constituyese un fluir políticamente adverso al país de procedencia, dando la impresión de fuga colectiva y oposición ideológica uniforme, lo que evidentemente convendría evitar en beneficio de la política interna.

3. *Repercusión demográfica*

En indudable que la emigración puede constituir una válvula reguladora del proceso demográfico, tanto considerado desde el punto de vista nacional como por comarcas naturales. La propia experiencia viene a acreditar que el hecho se produce ya espontáneamente en este sentido, y así son las regiones más pobladas y de recursos limitados por su densidad las que suelen dar contingentes superiores de emigrantes. No obstante, el fenómeno no tiene la regularidad y flexibilidad precisas para que pueda abrigarse la confianza de que, por sí sólo, ha de actuar siempre de la manera oportuna; por ello es conveniente dirigir estas corrientes y de especial manera hacia las comarcas en que pueda existir problema agudo de superpoblación en relación a las fuentes de trabajo de que se dispone. La utilización de esta fuerza expansiva puede constituir un medio eficaz de lucha contra las tendencias maltusianistas, cuyas prácticas se hallan más extendidas en los ambientes rurales de lo que puede pensarse y en sus formas más bárbaras, creando así un principio desmoralizador en el núcleo central de la sociedad que la familia es.

La ruptura que la emigración supone parece dar por sentado que ésta ha de encontrar especiales adeptos en los elementos más desarraigados, menos adaptables al país de procedencia, ya que en el mismo es lógico que sean los más aptos los que tengan preferencia en la colocación y, por tanto, se sientan menos impulsados a la necesidad de emigrar. De este modo parece obrarse una especie de selección natural que deja en el lugar, obediendo a la mayor densidad de su preparación, aptitud, hábitos y arraigo a los mejores, en tanto que sólo lanza a la emigración a los díscolos, inadaptables e incapacitados.

No puede pensarse en términos absolutos en la seguridad de este supuesto, ya que precisamente hay dos circunstancias que lo alteran profundamente: una, interna, radicante en el propio interesado, la de que el carácter de aventura que la emigración encierra empieza por exigir un ímpetu que en sí es ya una calidad deseable;

es decir, serán los más corajudos, los más fuertes y con mayor confianza en sí mismos los más dispuestos a emigrar; la otra circunstancia es que no hay que olvidar que el país de destino también selecciona, y a través de sus «ganchos» o «llamadas» las empresas mo eligen material humano de desecho, y que la fuerza de la economía, que acaba imponiéndose, rechaza a aquellos que sin aptitudes para nada constituyen luego la masa numerosísima de los repatriados.

Puede ocurrir, pues, que se verifique así una selección a la inversa de lo que se exponía al iniciar este epígrafe, con lo cual, al propio tiempo que la población disminuye su número, éste puede quedar en calidad media más baja de condiciones humanas al conservar a los enfermos, a los torpes, a los tímidos, a los ineptos...

Es, pues, la sangría de la emigración, si beneficiosa cuando la plétora demográfica es grande en relación a los recursos económicos, muy peligrosa por los derroteros a los que puede conducir a través de los inconvenientes expuestos; además de que siempre la emigración produce un grave desequilibrio demográfico, ya que incide sobre el conjunto humano de manera desigual, al tener lógicamente como sus elegidos a los hombres comprendidos en la edad de rendimiento máximo, con lo cual, a poca intensidad que en un momento dado pueda tener una corriente emigratoria en una localidad pequeña, ésta ve convertido su censo natural en otro de muy distinta estructura, con predominio muy sensible de mujeres sobre hombres y un notorio estrangulamiento en la pirámide de su población, que resta a la misma facilidades para un desenvolvimiento natural en el futuro, que se traduce en la frase, frecuente en algunas localidades gallegas, de ser «un pueblo sin hombres».

4. *Los problemas familiares*

Se bosquejó en el epígrafe anterior uno de los aspectos demográficos que toma aquí personalidad propia: los efectos que la emigración puede causar en la propia familia del emigrante. En principio, éstos han de ser determinados por el papel que, como elemento de la comunidad familiar, desempeñe el interesado, y tam-

bien, indudablemente, por la índole de la tensión espiritual que le ligue a esa comunidad familiar.

Antes se dijo cómo muchas veces era la razón familiar para la fuga o para su apoyo la determinante del impulso de la emigración; no debe olvidarse ahora.

En los casos en que el emigrante es la cabeza o simplemente el soporte económico de la familia, el abandono a la aventura del titular de tan altas obligaciones implica el riesgo de que el país de procedencia se encuentre con una familia de menesterosos entregada a la merced de su beneficencia o al deplorable espectáculo de su desamparo. En el mejor de los casos, en el supuesto de que la emigración se haya motivado en el afán de atender las exigencias familiares del viajero y suponiendo que el afán subsista en la distancia y el tiempo, fuera preciso asegurar dos extremos: la colocación de aquél, con la consiguiente ininterrupción en la percepción de los salarios suficientes a la propia subsistencia y con exceso bastante para poder ser transferido a los familiares, y la presencia de un sistema de envíos que asegure su realidad eficaz e íntegramente.

Prescindiendo de los fríos moldes de la estadística, la desvinculación familiar que se produce cuando el cabeza de familia emigra, deja a ésta incompleta y desasistida y hace aconsejable procurar su reagrupación a través de la posterior emigración de los familiares directos. Es, pues, ésta una política elogiosa desde el punto de vista de la integridad familiar; pero que tiene también sus consecuencias no previstas, aparte de multiplicar todos los efectos, gastos y preocupaciones que la emigración produce.

Mantener aquí la familia del emigrante es conservar el nexo de vinculación más fuerte a la patria, lo que refuerza el afán de volver y mantiene el flujo económico conveniente al país; pero implica una desdichada desintegración no aconsejable en cualquier otro aspecto. Reagrupar la familia en el lugar elegido es una ruptura de amarras que lleva con facilidad a la desnacionalización y al olvido.

Sólo un detallado estudio que se lleve a cabo dentro de algunos años, de las estadísticas que pongan de relieve el resultado de la actual política de reagrupamiento familiar, podrá decirnos si sus resultados son beneficiosos o adversos.

5. *La estructura social*

Se eludió anteriormente esta consideración, que ha de ser estudiada ahora.

Pártese habitualmente de la consideración de que los emigrantes corresponden a las capas ínfimas de la sociedad, con lo cual ésta queda beneficiada al ver disminuído el número de los que supone integrantes de la llamada décima sumergida. El supuesto es cada vez menos exacto y lo es por dos razones: la de que un pasaje de embarque no es hoy, por su costo y el de los gastos anejos, asequible al desheredado integral, y la de que la emigración tiene una segunda parte, frecuentemente olvidada, que son las exigencias impuestas en los países de destino, en los que no es extraño encontrar disposiciones por las que se imponen, además de las habituales de salud y buena conducta, ciertas exigencias, difíciles de cumplimentar por un necesitado, como la constitución de depósitos de cierta cuantía, tal como ocurre en Ecuador, Colombia o Chile, o al menos la exhibición de cantidades que garanticen la posibilidad de atender los gastos de primera instalación, como en Bolivia y El Salvador; en otros casos se trata de exigencias de tipo cultural, como la rigurosa prohibición de ingreso para los analfabetos. Es indudable que cualquier exigencia en orden a medios económicos o culturales constituye una dificultad para su cumplimiento por las más bajas capas sociales del país.

No es, pues, exacto el precipitado juicio de que la emigración descongiona la miseria del país, al menos en términos absolutos.

Por el contrario, ha de pensarse en lo que representa en riqueza latente la pérdida de grupos humanos, cuya aptitud para el trabajo es exigida como previa por los países de destino. Tampoco puede olvidarse que hoy es un hecho la presencia de una emigración de técnicos que desequilibra, en la forma que luego se expondrá, las posibilidades del país de origen.

6. *El mercado de la mano de obra*

Este debe constituir un conjunto armónico en el que las actividades, grupos y categorías profesionales se repartan y compensen poderosamente conforme a las exigencias de la producción, o si se prefiere mejor, ésta debe ser montada en la forma adecuada al reparto de la mano de obra; lo cierto es que entre la mano de obra activa o expectante de la comarca y sus exigencias industriales, agrícolas o de servicios, es precisa una adecuación, ciertamente en evolución continua, como corresponde a una economía dinámica, pero forzosamente un ritmo interdependiente; de la exactitud de este debido equilibrio dependen simultáneamente el bienestar social y el progreso económico.

Cuando la emigración se produce en un mercado de mano de obra —parece repulsiva la frase por materializada, pero tiene un perfecto valor a efectos de su común entendimiento— en forma individualizada y de manera lenta, ocurre que el desequilibrio que pueda ocasionarse es mínimo y, además, el hecho de que acaezca en forma espaciada permite que espontáneamente se produzca un reajuste de compensación.

La emigración, o aún la simple migración interior temporal, pueden ser también remedios adecuados; ésta cuando el trastorno es transitorio, aquélla si ofrece caracteres de mayor duración, cuando se produce un paro masivo. Constituyen, pues, recursos utilizables y capaces de actuar de muy eficaz manera.

En cualquier otro supuesto, la incidencia de una fiebre emigratoria en una comarca puede ser grave causa de alteración de su censo laboral, que origine notables perjuicios. Muchas veces, y ello es más frecuente de lo que parece, sin necesidad de que la cuantía de los emigrantes pueda producir alarma, el perjuicio está en la homogeneidad de profesiones, que deja falta de esta actividad al correspondiente sector económico. La máxima incidencia se produce cuando los que parten en número suficiente son además profesionales o técnicos cuya labor exige colaboraciones más bajas; en tal supuesto, la falta de especialistas paraliza o disminuye el rendimiento de

un sector industrial, pero simultáneamente arrastra al paro a una masa de peones cuyo número es multiplicado por un coeficiente variable, pero siempre considerable, según el grupo profesional de que se trate.

Ello exige parar una especial atención en las emigraciones que pueden ocasionar estos efectos; muy especialmente, por ejemplo, resultan peligrosas las «llamadas de compañeros de taller», que tienen el riesgo de desmantelar de efectivos humanos industrias completas, de las cuales es, además, seleccionado el personal de mayor eficacia.

Los titulares universitarios pudieran en países de nuestra estructura social y cultural constituir una masa propicia, que tropieza con la grave dificultad de que en los países de destino es posible también, si no la plétora nuestra, al menos una suficiencia que brindase dificultades a ciertas ocupaciones. Su aptitud inicial tropieza con dificultades de adaptación a los conocimientos específicos de su formación referidos al país de destino; por sus condiciones personales y nivel intelectual pueden ser sus colonias las que ejerzan un superior influjo conservando el espíritu nacional, y es ésta una modalidad que mereciera, acaso más que otras, parar en ellas la atención y hasta habilitar centros de adaptación eficaces.

Los expertos y técnicos, tan precisos hoy para la evolución de nuestra economía, sólo interesan como emigrantes en prácticas que permitan intercambio de conocimientos y experiencias; en principio, su éxodo es contraproducente y las consecuencias del mismo se dejan sentir en el campo social y en el desarrollo económico de manera siempre desfavorable.

7. *Los efectos económicos*

Sobre los efectos que en el campo de la economía produce la emigración se han practicado, desde hace años, numerosos estudios que han venido a poner habitualmente en contraste las cifras que corresponden a dos partidas contables de diferente orden, y que esquematizadas podrían reducirse a calcular las respectivas valoracio-

nes económicas de un emigrante, por lo que significan de «capital invertido» hasta llegar a alcanzar las condiciones y formación que posee en el momento de su éxodo, frente a los beneficios que el mismo puede reportar al país de origen mediante giros, inversiones, turismo, etc... costeados por el mismo.

Los resultados de los estudios efectuados en los distintos países coinciden en reconocer el beneficioso efecto que los cálculos reflejan, en cuanto resulta superior el conjunto de los beneficios de los emigrantes recibidos, que el importe de su «valoración». Forzosamente tales cálculos mueven un tanto al escepticismo no porque se niegue la eficacia de la estimación estadística, sino por la esencial materialización que representa cuando de valores humanos se trata, y porque de forzosa manera la estimación cuantitativa realizada del valor hombre parte de una consideración de sumandos en pretérito que mal puede servir ni de guía siquiera, cuando lo que habría de presentarse como conjunto de la partida, frente a las realidades de las percepciones logradas del emigrante colectivamente considerado, fueran las presumibles consecuencias económicas si aquella masa de ausentes hubiera permanecido en una normal realización de trabajo en el seno de su patria. Por lo demás, operar con «precios de coste», cuando de valores humanos se trata, parece salirse de la realidad misma.

Uno de los hechos observados con caracteres de mayor generalidad y que concretamente influyeron en la creación del Instituto Italiano de Emigración, fué la comprobada relación entre el volumen de exportación nacional y el de emigrantes. Cada nacional lleva sus gustos y predilecciones consigo, que, como consumidor, convierte en peticiones de los artículos de su preferencia a la madre patria, dando así auge a un comercio cuya importancia crece con el número de consumidores. Estas aficiones son transferidas luego a las nuevas familias y, por una corriente mimética, se extienden a los círculos ambientes, produciendo así una corriente de demanda que puede llegar a alcanzar verdadera importancia.

Dificultades considerables ofrece el llegar a hacer una estimación exacta del valor que puedan tener las variadas aportaciones que los emigrantes realizan a su país de procedencia, ya que éstas

no se reducen a los envíos oficialmente canalizados que éstos efectúan. Antes de que se iniciase el estudio de las que se ha dado en llamar importaciones invisibles, ya se habían hecho en algunos países, y entre ellos el nuestro, cálculos estimativos del importe social que podrían suponer esa masa imprecisable y absolutamente imposible de verificar que los emigrantes enviaban a través de repatriados, viajeros, personal de servicio de buques, camareros, etc..., en monedas de distintos países, aun en metales y joyas y con fines diferentes, ya de ayuda familiar, ya de inversión. El conjunto total de las transferencias es, sin duda, muy considerable, aun cuando, en determinadas circunstancias, la práctica de tales envíos por conductos irregulares haya constituido parte del tráfico de mercado negro, peligroso siempre para el normal desarrollo de las economías intervenidas.

Partida habitualmente silenciada y, sin embargo, de gran valor es la constituida por el ahorro en el consumo, producido como consecuencia de la emigración; partida que es de consideración especial, puesto que pasa económicamente a constituir el contravalor material único, en los casos de reagrupación familiar, que antes se señalaron, ya que a su través los individuos que se ausentan del país no forman parte de su población activa o participan mínimamente en la producción nacional, sin que por ello dejen de estar incluidos en el sector de los consumidores.

8. *Repercusión en la economía del tráfico*

El transporte marítimo tiene en los pasajes de los emigrantes una buena parte de sus ingresos, y es, indudablemente, beneficioso para las empresas de navegación entrar a participar de la misma; concretamente, es habitual que los países dicten normas proteccionistas al objeto de conseguir retener para las navieras de su propia bandera un volumen considerable de los pasajes que corresponden a los viajes de emigración realizados desde el país. Es incontrovertible que, en la pugna entre las distintas economías, interesa prote-

ger a aquel sector de la nacional que corresponde a esta rama del transporte frente a las competencias extranjeras.

Una es la cuestión que queda expuesta y otra considerar que en sí la emigración sea una forma creadora de riqueza por la influencia que tiene en el desenvolvimiento del tráfico marítimo. La emigración, la repatriación, habitualmente satisfecha con billetes bonificados o con descuento a cargo de las propias navieras, no constituyen un procedimiento de creación de riqueza, aunque contribuyen al proceso económico. Transportar hombres de un lado para otro no representa en sí crear valor alguno por la mera operación del transporte; el valor económico se producirá si en el ciclo las calidades de ese factor de la producción que el trabajo del hombre es, llega a tener un índice superior de valor por el hecho de ser empleado en lugar distinto al de su procedencia. Será, por tanto, el valor conjunto de las dos economías nacionales puestas en juego, el que resulte más beneficiado, pero sólo limitadamente la pequeña economía del tráfico marítimo.

No es, pues, y queda bien clara la idea, excesivamente beneficioso para la economía nacional el que ella pague el coste del servicio de transportes que realiza, aunque sí lo sea el que en la competencia con otros transportes consiga quedarse con su mayor parte.

III. EL PAÍS DE DESTINO

Si el problema de la emigración se enfoca desde el estrecho ángulo del derecho subjetivo del ciudadano a disponer de su persona, residencia y facultad de trabajar, las materias que aquí han de ser consideradas resultan innecesarias; ahora bien, si la visión es más amplia y generosa y el país de origen se siente preocupado por el porvenir de su súbdito y desea mantener con él nexos de vinculación siquiera espiritual y aspira a evitar su fracaso y posibles consecuencias, no podrá menos el Estado que preocuparse del lugar de destino de quien pretende enclavarse en él con caracteres más o menos definidos.

No ha de pensarse que la misión estatal se halla cumplida con

colocar al emigrante en la plataforma de su salida, para que luego caiga providentemente al lugar que sea; lo menos que ha de hacerse es procurar que su destino sea propicio, y éste extremo ha de ser especialmente considerado con tres diferentes aspectos: la adecuación del emigrante a su nueva situación en él y su relación con respecto al de origen.

1. *Consideración objetiva del país*

La variedad de enclaves que la corteza terrestre ofrece, brinda marco suficiente para que ya la base geográfica constituya una serie variadísima de matices diferenciales, tan extensa que, en ocasiones, se hace difícil superar sus características por las limitadas aptitudes físicas del hombre. Este, llegado sobre todo a la edad adulta, no sólo ha adaptado su humanidad física a un cierto ambiente de clima, presión atmosférica, temperatura, humedad, etc..., hacia el que ha nacido predispuesto y del que le cuesta trabajo poder prescindir, sino que además, ha hecho su hábito al goce sensible de ciertos panoramas, a la práctica de ciertas costumbres... y, sobre todo, ha acostumbrado su mente a expresarse en determinado idioma y ha hecho sus convicciones a los dogmas de su religión y les ha ceñido a la práctica de su liturgia. Todo ello es más que un escenario donde desenvuelve su vida, es el trasunto de su personalidad, del que mal puede desarraigarse sin pérdidas vitalísimas, como no actúe llevado por la inconsciencia de la infancia, arrastrado por el ansia aventurera de la mocedad o empujado irresistiblemente por la fuerza incontenible de la misión.

Es, pues, muy de considerar en todo caso, sobre todo en emigraciones que no son previstas como de temporada corta, las circunstancias del país de destino, pero no medidas de manera objetiva y en comparación global con las del país de procedencia, sino ceñidas más estrictamente a las que constituyen el propio ambiente del presunto emigrante. Típico puede ser, por ejemplo, el caso de las extensas zonas ganaderas del Canadá, lugar decididamente inadecuado para la mayor parte de los ibéricos y en el que, sin embargo,

encuentran fácil adaptación los pastores navarros, hechos a las altas, frías y desérticas soledades boscosas del Pirineo, donde desde generaciones vienen realizando una labor muy semejante a las que se les confía en el norte americano, con la circunstancia, además, de poner rudimentarios conocimientos de un francés que, aunque frontero, les es bastantes para cubrir las exigencias de una comunicación elemental.

Trascendencia igual a la que puede representar la materialidad física del país, está en las propias costumbres y, como se señaló anteriormente, en la lengua, sobre todo cuando el viaje se emprende en edad ya poco propicia a asimilaciones que son más rápidas en la juventud. Este escollo, como otros de tipo moral, tienen menor importancia cuando las emigraciones colectivas permiten el material trasplante de grupos, que pasan íntegramente a constituir una colonia, en la que la íntima convivencia de sus miembros salva tal dificultad y permite realizar una más lenta adaptación a las costumbres y perfiles espirituales del lugar de destino.

Capítulo que tiene acaso menos importancia para nuestro pueblo que para otros muchos, es el racial, pues siempre fué el español abierto y tolerante en tales cuestiones; pero tampoco debe ser menospreciado, allí donde se presente, sin olvidar que, en el cruce, el español ha medido de distinta manera el matrimonio de varón con hembra de color, que la inversa, siendo más condescendiente para aquella unión que para ésta...

La religión, por pérdida de calidades espirituales de una parte y de otra porque raramente se hace imposible el culto católico, tiene hoy menos importancia que antaño y hasta puede llegar a ser un afán de ecumenismo el que empuje a la emigración a países que la profesan distinta.

2. *Situación subjetiva del emigrante*

La emigración espontánea, tal como se produjo hace lustros, en que el desdichado que la emprendía no llevaba más bagaje que el muy parvo contenido de un hatillo, no es hoy concebible, ni po-

sible casi. Y no lo es por lo que de arriesgado tiene la aventura, cuando se sabe ya que las fronteras están cerradas cuando se carece de una instrucción o de un contrato de trabajo al menos, y eso que éste no es habitualmente válido cuando, por tratarse de labores de peonaje, pueden ser desempeñadas por algún nacional del país de destino. Necesita, pues, el emigrante, tener una perspectiva, al menos, de lo que ha de ser su universalidad concreta: su ambiente de trabajo.

Ello implica una previa preparación del emigrante, que ha de referirse a dos extremos esencialísimos, si el uno básico por humano, su general preparación que le dote de una cultura fundamental a la aventura, sin olvidar cómo está de extendida la prohibición de acceso de los analfabetos a cada país o simultáneamente, cómo es de preciso disfrutar de unas condiciones generales de salud y aptitud física; el otro se ciñe más a la ordenación específica de una capacidad laboral media y aceptable y se concreta más limitadamente a la posesión de una formación específica que haga de él persona útil para el desempeño de una actividad profesional susceptible de significar la presencia de un caudal de conocimientos que pueda producir económicamente lo preciso para justificar un papel social decoroso y reportar unos beneficios materiales bastantes para la subsistencia del interesado y la familia que lleve o pueda inicialmente constituir.

La tendencia, tanta vez convertida en causa de un nuevo fracaso, a tentar la aventura, pensando en que ya se aprenderá lo que no se sabe, debe ser desechada como norma habitual; si, ciertamente, pudo en alguna ocasión no ser obstáculo a un desarrollo posterior feliz de la propia personalidad, ha de pensarse cual hubiera sido el final si el aventurero hubiera estado dotado de una formación superior. También puede ser posible, cuando la edad en que se realiza es tal que tiene por delante e inéditas las posibilidades de desarrollo. Los últimos lustros, en que los incidentes internacionales han sido razón de muchos acogimientos a banderas extrañas, acreditan cuántas veces ha habido fracasos masivos por parte de contingentes de refugiados; a quienes faltaba la iniciación bastante a una activi-

dad concreta. Reiterar el juego es tomar billetes para la gran lotería del fracaso, que en estos supuestos son de gigantescas consecuencias para los interesados y de costosa reparación por parte de los Gobiernos, que difícilmente logran, además, preparar con ese sacrificio la totalidad del daño causado.

Esta adecuación subjetiva ha de verse concretamente ceñida a un objetivo que es el que, como determinado y concreto, se presenta el emigrante en su perspectiva; se trata de su preparación para el trabajo que, concretamente, está llamado a desempeñar, y de su potencial posibilidad de adaptación a aquellas actividades y ambientes que, más presumiblemente, ha de poder hallar en el país elegido para su nueva residencia.

Estas condiciones no pueden dejarse en su estimación y medida al propio emigrante, que arrastrado por la necesidad o seducido por el proyecto, estará pronto a reconocer en sí mismo unas dotes y preparación que habitualmente es mal árbitro para juzgar. De especial manera, cuando se trata de casos en que certifican la posesión de un título o preparación, la intervención de las autoridades competentes en la constatación de su certeza parece obligada, evitando, además, con esta intervención, las reclamaciones, molestias y sinsabores que se producen y cuya repercusión no se limita al caso ventilado, sino que crea un ambiente que desprestigia al país que envía sus emigrantes en estas condiciones. Hijas de esta falta de cautela son también las reclamaciones y desacuerdos por los organismos laborales y policiales del país.

Crear un motivo de repatriación, precipitada y dolorosa, es perder el tiempo y las energías puestas en un intento, para replantearse una situación que no ha hecho sino agravarse desde el momento en que inicialmente fué abandonada. A no ser que se trate de disfrazar de emigración un mero afán turístico, muy frecuente, por cierto, entre los españoles, pero poco deseable cuando, sobre todo, se realiza contando anticipadamente con la colaboración económica y de todos los medios del Estado.

Por ello, la política a seguir en este terreno ha de cuidar simultáneamente de comprobar los posibles antecedentes del emigrante

como tal, a la vez que los profesionales, hasta el extremo de poder establecer una presunción de honestidad en su propósito y de eficiencia en su preparación.

3. *Nexo entre los dos países*

Sentar la diferencia de la relación posible entre los países de origen y destino, con respecto a la situación del emigrante, es desconocer el problema y sus consecuencias; cuando aquellas relaciones no existe o son inamistosas, la posición real del emigrado es la de convertirse prácticamente en un desertor de su patria. Y esto no puede ser ventajoso, ni material ni moralmente, aún en caso de que se haya producido ya una perfecta asimilación, de tal grado que llegue a la nacionalización del emigrante.

A éste debe interesarle, en todo caso, mantener la vinculación con su patria de origen, ya que en ella radican o puede establecerse afectos e intereses que no deben ser abandonados. La amistosa relación entre países, aunque sean lejanos, repercute beneficiosamente en un amplio ángulo que comprende a la posibilidad de comunicaciones con alcance a las personas, las cosas, las noticias y las trasferencias de fondos; cada uno de estos aspectos tiene en determinados momentos trascendencia vital para el emigrante, tanto desde el punto de vista material como espiritual, pero es que, además, repercute en la permanencia de su nexo en la línea material o simplemente afectiva de la vinculación a la patria. Pero no tiene para ésta menor importancia puesto que si, de un lado, cada uno de estos ángulos es trascendente por representar el vehículo a cuyo través se perciben por la colectividad nacional de la metrópoli, los beneficios que la presencia del expatriado representa, por otro, el fallo de cualquiera de ellos, es un motivo de desesperación o de decepción que permite a este emigrante considerarse defraudado, con respecto a las ventajas que para él representa la conservación del vínculo al país de origen y, en consecuencia, se causa un desasimiento a la causa del Estado que lo protegió y preparó el hecho de su éxodo.

Una singular atención representa la consideración de las conse-

cuencias que la falta de una coordinación perfecta significa, refiriéndolas especialmente al fondo social que, en cualquier supuesto, la emigración tiene. El emigrado es, sobre todo en los momentos iniciales, un trabajador empleado en un ambiente para él desconocido, realizando una aportación económica, de la que, la mayor parte de las veces, solamente conoce los aspectos técnicos, y aun en éstos suele haber sensibles diferencias entre las prácticas de uno y otro país; por lo demás, ni los hábitos, a través de los cuales suelen plantearse los problemas, ni mucho menos las reglas normativas del Derecho correspondiente, le son conocidas, permaneciendo en absoluta ignorancia hasta que lo aprende por el camino de la propia experiencia de los caminos procesales, a cuyo través puede plantearse la pretensión de alcance de los beneficios que le corresponden. Junto a esta situación hay todavía otra de no menor trascendencia, la de la falta de vinculación y estima en los cuadros sindicales, que pueden colaborar en su beneficio, dada su condición de asalariado; los sindicatos, aun los de matiz internacionalista más acusado, salvo excepciones, cuyo móvil, además hay que confesarlo, suele ser honroso, mantienen, cuando no una postura de hostilidad hacia el «intruso», por hallarse muy apegados a fórmulas de xenofobia fácilmente explicables, al menos, una ignorancia terca de la presencia y posición del recién llegado. La inasistencia sindical, el desconocimiento de las costumbres del país, la ignorancia del fuero y vías de reclamación plantean al emigrante una situación de desasistencia muy semejante a la que padecieron, en general, los trabajadores de principios del siglo pasado, que repercute en un abierto malestar objetivo, y más fuerte todavía en el aspecto comparativo, que les permite contrastarse personalmente con quienes se encuentran en situación paralela, y no obstante, disfrutan de ventajas más positivas. Este mal puede remediarse a través de una acción representativa, que fácilmente puede admitirse por los organismos del Estado, siempre que sea efectuada con serenidad y conocimiento por los elementos técnicos del país de emigración, cerca de los componentes de aquel en que el trabajador se encuentra. Las representaciones diplomáticas y consulares, frecuentemente carentes de la preparación y métodos específicos necesarios, han de hallar más asistida su propia función, cuando unos colabora-

dores de las mismas, eficientes y objetivos, puedan plantear los problemas de los emigrantes y colonias que, en trámite de adaptación, carecen de preparación bastante y ambiente oportuno para realizarlo por sí mismos.

Pero ésta, que se presenta como la más ventajosa meta, especialmente en los momentos en que las masas emigrantes se encuentran recién llegadas, no puede conseguirse, sino sobre la base del previo acuerdo, que permitan a tales representaciones sociales, simultáneamente, una libertad de movimientos que es indispensable, una representación colectiva capaz de surtir sus efectos plenamente y una capacidad bastante para ser oída por los órganos de la Administración del país que tiene atribuídos los diferentes aspectos de la Justicia Social. Y ni que decir tiene que sólo una política de tratados, que de una parte den lugar a esta ancha representación y, de otra, establezcan las bases jurídicas para la interpretación de las normas, puede surtir estos efectos.

IV. LA ESPECIALIDAD DE LA «PEQUEÑA EMIGRACIÓN»

Bajo este nombre, carente de todo abóleno científico, pero que estimamos expresivo para encerrar en su marco de unidad a lo distinto, se hace referencia a los problemas que, con caracteres muy diferentes a los señalados, tienen en común una serie de fenómenos de movimiento internacional de la mano de obra. Los fronterizos, los trabajadores de temporada, los que ocasionalmente realizan faenas en país extraño, sufren una identidad de líneas de problemas que permiten presentar como específica esta emigración, de la que, por cierto, se dijo más arriba, nada de común tenía con la tipificada emigración a ultramar sin previa determinación de plazao, que es realmente la que suele merecer la atención de los sociólogos y de los Estados.

Y, ciertamente, para éstos, debieran merecer estos casos también consideración especial, aún cuando no plantean cuestiones de expatriación por la distancia y al tiempo, ni dificultades de repatriación porque ésta, sobre tierras inmediatas es mucho más fácil e infinitamente menos costosa. Si la gravedad de la emigración, considerada

en general tal como hasta aquí lo hicimos, radica en la distancia, representativa de un desnivel fabuloso para efectuar con facilidad el trasvase de masas humanas; por el contrario, el nudo de la emigración entre naciones inmediatas radica en el hecho de que la sencillez del ir y el venir, al restar importancia al gesto, le quita también trascendencia a la decisión, y esta igualdad de niveles, por hablar en el mismo símil que antes se utilizaba, hace tan sencillo el trasiego entre ambos recipientes que permite la más fácil de las contaminaciones, cuando cualquiera de ellos tenga gérmenes capaces de producirlos o simplemente cuando la calidad de ambos contenidos tiene tal matiz distinto que no permiten su ambivalencia.

Cuando las medidas de orden público pierden rigor, el tránsito entre dos países inmediatos es fácil, por la simplicidad de trámites administrativos que requiere, sobre todo si las policías de ambos países no son demasiado exigentes en la extensión de pasaportes y autorización de visados y transigen con facilidad con la condición de turista; además, el coste inicial de esta aventura es prácticamente reducido a un mínimo en las clases económicas de ferrocarril. Esta facilidad alcanza a personas que no son en realidad el propio emigrante y así, no es difícil que, ya de inicio y sin cautela de clase alguna, ciertos familiares de aquél sumen su inexperiencia a la de éste y compartan con él los viajes y andanzas... y el desamparo, dificultando sus movimientos y dando marco patético a su situación.

Las precauciones que un viaje transatlántico impone, por nadie son aquí exigidas, y estos pequeños emigrantes suelen abandonar su patria sin condiciones predeterminadas de trabajo, sin contrato siquiera y aun, tantas veces, sin conocer ni el lugar al que piensan encaminar su destino, vagamente orientados por una referencia, acaso imprecisa, que les arrastra a la ventura.

Las consecuencias de estas facilidades suelen ser nefastas para el propio individuo y para el Estado al que pertenece. Es posible que en algunos casos, pese a todas las tragedias iniciales, el emigrante compense a lo largo de su estancia y trabajo las amarguras que los principios ofrecen, sobre todo si, como con frecuencia ocurre, el esfuerzo en el rendimiento y la parvedad en la subsistencia, por alto aquél y por baja ésta, alcanzan niveles inusitados en el propio inte-

resado; pero ese supuesto, no siempre conseguido, no tiene ventajas bastantes para borrar los daños causados en el crédito nacional, moral y político, que quienes, en trances semejantes, son frecuentemente tachados como miembros de las «marchas del hombre» organizadas por los países de procedencia. Las situaciones, fácilmente calificables de vergonzosas, en que, con periódica frecuencia, por ejemplo, se producen las emigraciones masivas a Francia, de trabajadores agrícolas especializados, desde España, brindan coyuntura fácil para las oleadas de impugnación de las corrientes políticas hostiles.

Por otra parte, sus efectos beneficiosos tampoco son extraordinarios, ya que la limitación de tiempo y las dificultades que con frecuencia existen en la normal transferencia de las economías logradas, hace que se recorten de manera sensible, cuando no se acrecientan por aprovechar el tráfico fronterizo en la realización de operaciones inconfesables, cuyos beneficios, obtenidos al margen de la ley han sido en ocasiones el motor fundamental del éxodo. Una circunstancia más agrava las posibles excelencias económicas del sistema y es que tratándose de especialistas en labores agrícolas, de temporada frecuentemente, podadores de viña, recolectadores de arroz, etc., sus brazos cumplen fuera de las fronteras, en los períodos de emigración, función semejante a la que pudieran rendir en su propio país, creando prácticamente una concurrencia en la mano de obra en la que, si socialmente es justo se beneficie de sus ventajas el trabajador, parte más débil, tampoco es demasiado aconsejable se perjudique el país a cuyo conjunto pertenece el emigrante, que lo es precisamente por proceder de patria más pobre y peor utilizada para esta misión económica.

Y todavía queda por considerar un punto en el que la habitual impresión del trabajador no suele poner mientes hasta que se halle en el trance del infortunio, y es el de la Seguridad Social. Esta aspira a crear una protección cuyo propósito es bien conocido y cuyos límites tienen una asombrosa variedad de país a país, momento a momento y actividad a actividad. Pero esta Seguridad Social tiene dos fundamentales apoyos: uno moral, la consideración de quien una a su condición de hombre su situación de trabajador, y, por ambas de consuno, se erige en poseedor de un título que esgrime frente

al riesgo o a la coyuntura previamente señalada; el segundo apoyo es puramente económico, es una situación de cálculo, preestablecida sobre unas bases actuariales, que, ponderando contingencias, han llegado a determinar unos supuestos y unas consecuencias; para que éstas se resuelvan en la manera favorable en que han sido ordenadas, es preciso que se hayan cubierto aquellos supuestos, es decir, que el trabajador haya satisfecho las exigencias de afiliación, cotización, etc., sin las cuales carece de acción para exigir la conclusión bienhechora de la Seguridad Social.

Este aspecto que acaba de señalarse no es fácilmente cubierto de manera correcta cuando una situación de trashumancia lleva al trabajador de aquí para allá, de bandera en bandera, muchas veces con serias dificultades para la formalización administrativa de su condición de trabajador por cuenta ajena; otras sin tiempo, ni manera, de cumplir los trámites precisos para normalizar su caso y siempre prácticamente perdiendo, en el improbable caso de su iniciación, los derechos de trámite de ser adquiridos, a través de descubiertos en las cotizaciones y quiebras de los períodos carenciales.

El deplorable cuadro en cuanto a la situación del que convencionalmente venimos llamando «pequeño emigrante», que acaba de ser descrito y que realmente tiene hoy vigencia en la realidad social internacional, y más concretamente en la nuestra, se acentúan por la falta de vigilancia operada en este terreno, en lo que se obedece una vez más al mito de la libertad individual. Pero todavía esa inhibición sería más tolerable si a su amparo no ocurriese que, sin responder a una política acordada, organismos oficiales y oficiosos andan frecuentemente estableciendo canales de emigraciones de estos tipos, que vienen de tal forma a acrecentar sus daños, bajo formas pactadas de dudosa estimación legal, pero reales en la evidencia de lo presente.

Por todo ello, si anteriormente se presentaba como recomendable una situación pactada bilateralmente, que hiciera posible sacar todas las ventajas humanas que la emigración pueda dar, ahora, concretamente referida a las tan frecuentes emigraciones fronterizas y estacionales, tal conveniencia se convierte en exigencia, pues solamente a través de unas Administraciones sociales conjuntadas

será posible evitar la abigarrada pérdida de derechos y energías que representa una situación que, en el fondo, y sometida a su abandono, reparte desigual e injustamente sus beneficios y perjudica el buen nombre recíproco de los Estados y, creando mil enojosas cuestiones, ocasiona roces consulares y diplomáticos, para cuya solución, al menos, fuera deseable disponer de una norma conjuntamente establecida.

V. DIRECCIÓN DE LA EMIGRACIÓN LIBRE

Sacar unas conclusiones de lo expuesto, con caracteres de generalidad, es fácil; llegar a crear una norma detallada de conducta, frente a cada contingencia individual o colectiva, es imposible, porque los supuestos y circunstancias rayan en lo innúmero. Lo primero es posible en muy breves líneas, que pudieran ser definidoras de una política.

Como punto de partida ha de tomarse el de que el Estado, aun respetando la libertad residencia y domicilio, no puede ser testigo inerte de la emigración, sino que dispone del derecho a reglamentarla, y aún tiene la obligación de encauzarla a través de su acción interior y planificarla mediante convenios internacionales.

Para llevar a cabo tal tarea, el Estado necesita disponer de un Organismo de autoridad propio, que por serlo, tenga la precisa para exigir las colaboraciones necesarias, que no son pocas, pero no para que se produzcan en anárquicas autonomías, sino para que actúen conjuntamente, bajo la precisa dirección de aquél.

Al propio tiempo, la complejidad de misión, el detalle al que en determinados casos ha de llegarse, la necesidad de actuar por vía discrecional, cuando la reglada es incapaz de prever todos los supuestos y acaecimientos, exige también un órgano gestor, con personalidad suficiente para dar cumplimiento a este destino.

Una política diplomática es complemento indispensable, la que sea capaz de crear una normativa, a cuyo través se asegure un orden social justo al emigrante y que llegue hasta su garantía en el exterior. El Estado ha de pensar en colocarse en una situación que, en los supuestos actuales e históricos de nuestra patria no pueden ser

otros que confesarse país de emigración. Pero esta acción, a la par que cuida de tender contactos con los países jóvenes, especialmente con los de nuestra tradición emigratoria, no puede olvidar las situaciones existentes con los próximos países europeos. Y esta diplomacia sólo adjetivamente debe ser diplomática; la social es una técnica más compleja de lo que parece y precisa un desarrollo específico capaz de alcanzar todos sus aspectos.

La inspección de emigración es una función que reviste dos caracteres: debe ser oficial y social, sólo así puede ser conjuntamente íntegra y eficiente. Sobre sus líneas actuales no precisa sino ser multiplicada y aumentada en su rigor. La actividad de los presentes médicos de emigración sólo necesita reajustarse y cobrar rigor administrativo.

Esta acción asistencial o inspectiva queda incompleta en cuanto no exista una prolongación de la misma, prevista hace medio siglo, en los países a los que arriben los emigrantes, al menos a donde lo hagan en masas considerables; por ello fué por lo que se ordenó el montaje, no realizado todavía, de los que sobre el papel se denominan agregados de emigración. Su presencia real y activa cumpliría una doble misión: asistir a los españoles trabajando en el extranjero, tecnificando la acción de los consulados y asesorar a las cancillerías en los problemas de presente y los proyectos de futuro, en orden al tema emigratorio.

La ordenación de la forma en que la emigración puede ser dirigida es función compleja que exige una colaboración administrativa amplia, que tiene una base política y sindical que pide unas informaciones en que deberían coincidir elementos muy distintos, económicos, policiales, educativos..., y un desemboque a través de los entes que tienen atribuída la función social, oficinas de colocación y organismos provinciales de trabajo.

Si se observa lo proyectado, es difícil no pensar que ya todo parece estar realizado, puesto que la Dirección General de Empleo, Instituto Español de Emigración, algunos convenios internacionales, inspección de emigración y organismos provinciales de la administración social, y la colocación... y consulados.

Es, sin embargo, mucho lo que falta, desde una política diplo-

mática encauzada en la materia, hasta una acción organizada en el exterior, con caracteres de eficacia... Y, más todavía, pudiera pensarse en que el fallo fundamental radica en que las organizaciones actuantes hoy, no comprenden su posición instrumental en relación a la práctica de una acción conjunta y no se halla ni centradas en su misión, ni regladas en sus facultades, ni limitadas en su autonomía. Así es como la emigración se produce como un tremendo desacorde conjunto, falto de compás de dirección...

Y, por si fuera poco todavía, algunos virtuosos, en nombre de las conveniencias internacionales, del ansia de la agrupación familiar o del sentido religioso, invocando unas veces a Ginebra y otras a Roma, realizan también una acción casi siempre movida de buen deseo, pero que disuena con frecuencia del que debiera ser gran coro orquestal.

Entre los resquicios no es extraño que, en algún caso, intente prosperar un interés particular que puede ser de una naviera, de un médico o de una camarera de emigración o, excepcionalmente, de un desgraciado que busca una repatriación gratuita a través de alguien que se le ofrece venalmente...

Si todos los fallos aportados son ciertos, como lo son, hay que pensar cuán necesario es dotar a los Organismos rectores de que se habló de las facultades precisas para operar con energía un reajuste total que haga de la emigración un hecho básicamente social, asistido de todas las ordenandas colaboraciones precisas.

II. SEGURIDAD SOCIAL Y EMIGRACIÓN

1. *Consideraciones generales*

Los modernos sistemas de cobertura de los llamados «riesgos sociales» no se ajustan a principios ni a técnicas ni a procedimientos de validez universal. Con frecuencia hasta se da la circunstancia de que en un mismo ordenamiento jurídico las instituciones a tal fin establecidas tampoco ofrecen un grado estimable de homoge-

neidad y coherencia. Ello invariablemente determina el que se inicien trabajos para la planificación y reajuste de dichas instituciones, no siempre coronados por el éxito, a causa, la mayoría de las veces, del reducido repertorio de posibilidades disponibles para elegir con acierto el método que haya de ser utilizado.

De igual modo, la variedad de regímenes que en este orden de problemas ofrecen las legislaciones de los distintos países y la natural convergencia de las mismas —que ha permitido atribuir el carácter de fenómeno espontáneo a una gran parte del proceso de «internacionalización» de la Seguridad Social—, lógicamente tenían que dar origen a una serie de estudios para conseguir fórmulas de coordinación entre dichos sistemas de cobertura de las que también resulta difícil extraer un definido cuerpo de doctrina por no coincidir los propósitos o preocupaciones que las motivaron.

En el tránsito de aquella «internacionalización», como fenómeno espontáneo, a una «internacionalización», reflexiva y voluntaria, no es raro encontrar factores muy alejados de los que, sin duda, han contribuido a él de una manera primordial y decisiva.

El que en ciertos Convenios sobre Seguridad Social no ocupen un primer plano los destinatarios de los beneficios que en ella se otorgan, se explica con sólo tener en cuenta la importancia que revisten la extensión y cuantía de sus prestaciones a efectos de la concurrencia en el comercio internacional y la situación desfavorable en que pueden encontrarse los países que dispensan los más amplios y altos niveles de protección. Es entonces cuando con mayor intensidad se refleja el interés de los Estados con legislación social más avanzada de atenuar, por vía de Convenios, las repercusiones que puedan serles perjudiciales como consecuencia de las diferencias de salarios y cargas de carácter social que de un país a otro se registran.

Salvo cuando median exclusivamente consideraciones de este género o naturaleza, los Convenios sobre Seguros Sociales o sobre Seguridad Social, por formalizarse en atención a los desplazamientos de los trabajadores de un Estado a otro, encuentran su propio objeto en la complicada problemática que plantean las contingencias de pérdida o interrupción de los derechos adquiridos por el trabajador en el Estado de origen; de que se apliquen o no criterios discrimina-

torios en función de la nacionalidad en el del nuevo lugar de residencia; de las normas que afectan a los derechos en curso de adquisición; de la colaboración que, en su caso, y para la plena efectividad de unos y otros derechos, hayan de prestarse las Autoridades y Organismos administrativos de los países interesados; de lo que deba preverse, tanto en punto a ciertas situaciones anteriores al Convenio susceptibles de consolidación como a las resultantes de las sucesivas reformas que se introduzcan en los regímenes de cobertura, etcétera.

Las cuestiones enunciadas figuran entre las de más difícil solución de cuantas se han suscitado en el ámbito de la Política de Seguros Sociales y en la más moderna de Seguridad Social en estos últimos años. Ello explica la atención que en todo momento les ha dispensado la O. I. T. en especial a las de posible pérdida o menoscabo de los derechos de los trabajadores migrantes, como así puede advertirse a través de las medidas que, en doble vertiente, puso en práctica el difundir los regímenes de reparación o cobertura de ciertos infortunios y al abordar tales problemas de un modo más frontal y directo.

De ahí el que, ante todo, sea obligado hacer expresa mención de los Convenios:

- 12 (1921). Indemnización de los accidentes del trabajo en la agricultura.
- 17 (1925). Reparación de los accidentes del trabajo.
- 18 (1925). Revisado —y 42 (1934)—. Reparación de enfermedades profesionales.
- 24 (1927). Seguro de Enfermedad de los trabajadores de la industria y del comercio y de los servidores domésticos.
- 25 (1927). Seguro de Enfermedad de los trabajadores agrícolas.
- 35 (1933). Industria, etc. Seguro Obligatorio de Vejez.
- 36 (1933). Agricultura. Seguro Obligatorio de Vejez.
- 39 (1933). Industria, etc. Seguro Obligatorio de Muerte.
- 40 (1933). Agricultura. Seguro Obligatorio de Muerte.
- 56 (1936). Seguro de Enfermedad de la Gente de Mar.

y después de la última contienda mundial, del Convenio:

102 (1952). Norma mínima de Seguridad Social.

Al lado de los anteriores, y en la segunda vertiente o proyección, se encuentran los Convenios:

19 (1925). Igualdad de trato a los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de accidentes del trabajo.

48 (1935). Régimen internacional para la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (vejez-invalidez y muerte).

66 (1939). Revisado —y 97 (1949)—. Trabajadores migrantes.

Es incuestionable que de esta manera la O. I. T. consiguió dejar abierto un amplio cauce para la adopción de las fórmulas cada vez más logradas y perfectas, que han alcanzado plena vigencia en los más modernos Convenios bilaterales y multilaterales sobre Seguridad Social.

Su estudio, aunque sólo sea en sus líneas más amplias y generales, exige hacer, siquiera con carácter previo, unas brevísimas indicaciones acerca de la posición que a los extranjeros se les reconoce en los diversos regímenes de cobertura de los «riesgos sociales».

2. *La Seguridad Social y los trabajadores extranjeros*

Los sistemas de Seguridad Social o, con mayor exactitud, de Seguros Sociales obligatorios, inicialmente aparecen concebidos sobre un plano nacional, en atención a imperativos de justicia dentro de la propia comunidad nacional y en consideración, por tanto, a los trabajadores nacionales.

Si bien con anterioridad al año 1914 sería dado citar Convenios o Tratados internacionales sobre indemnización de ciertos riesgos, concretamente el de accidentes del trabajo, no es menos cierto que

hasta después de la primera guerra mundial no se suscita el problema general de la protección que deba otorgarse a los trabajadores extranjeros frente a eventos o contingencias que puedan repercutir en el normal ejercicio de sus actividades laborales.

Hoy día, y después del arraigo adquirido por las modernas corrientes de la Seguridad Social, hay países en que no se hace distinción alguna entre nacionales y extranjeros; Estados en que la nacionalidad extranjera constituye un serio obstáculo para la apertura de derechos en materia de Seguros Sociales, y, asimismo, existen casos concretos en que el criterio discriminatorio tan sólo se tiene en cuenta para determinados regímenes no contributivos en los que las prestaciones son satisfechas, en su mayor parte, con cargo a cantidades consignadas en los Presupuestos generales del Estado.

Se ha pretendido clasificar los diversos sistemas legislativos conforme al criterio tradicionalmente observado en dos grandes grupos, según se ajusten al llamado principio de personalidad o se inspiren en el de territorialidad.

Sin perjuicio de ampliar más adelante las consideraciones que siguen, por el momento nos limitaremos a indicar que al criterio o principio de personalidad se le considera propio de los países de emigración y al de territorialidad como característico de los países de inmigración. Del primero se afirma que contribuye a mantener los lazos de los trabajadores emigrantes con las instituciones de Seguridad Social del país de origen y del segundo se dice que amplía e intensifica la vinculación de los extranjeros a las autoridades administrativas y a la realidad social del nuevo país de residencia.

Sin embargo, el expresado criterio de clasificación apenas si es utilizable en la materia que nos ocupa dado que ciertas prestaciones por su propia naturaleza, como las de enfermedad y maternidad, o por el sentido social a que responden como las de paro y subsidios familiares, revisten un carácter marcadamente territorial. Si a ello se añade que estas prestaciones, en especial las pecuniarias en unos y otros sistemas suelen estar subordinadas por motivos técnicos al cumplimiento de «períodos de seguro» más o menos dilatados, en principio, bien cabe deducir cuál puede llegar a ser la situación del trabajador emigrante con respecto a dichas contingencias, lógicamen-

te agravada con la pérdida de los derechos por razón de «personas a cargo» cuando éstas no le acompañan en su desplazamiento.

Por lo que se refiere a los riesgos que determinan prestaciones de largo plazo, salvo en casos muy excepcionales en que el trabajador llega a consolidar dos pensiones de vejez, por haber cubierto con anterioridad el mínimo de cotizaciones en el país de origen y no existir barreras infranqueables en el de inmigración, es frecuente que al término de su vida laboral se encuentre desprovisto de protección por haber perdido en el primer país los derechos que tenía en curso de adquisición y no reunir en el segundo las condiciones exigidas para obtenerlas, dado que, en la mayor parte de los regímenes que se basan en el llamado principio de «territorialidad», no suelen concederse tales beneficios a todos los residentes al cumplir la edad de retiro y lejos de acomodarse a criterios positivos de pleno alcance territorial, prácticamente descansan en orientaciones de notorio signo restrictivo o limitativo del propio criterio o principio territorial.

Apenas si sería oportuno hacer mención no ya de las pensiones de «supervivencia» sino, ni aun siquiera, de las de «invalidez». Aparte de su estrecho ensamblaje dentro de la rama clásica de «vejez», «invalidez» y «supervivencia» es de subrayar que cualquiera disociación en la misma del riesgo de «invalidez no profesional» inmediatamente se traduce en su conexión con el de «enfermedad» bien de un modo directo o a través, como anillo o eslabón intermedio, del de «larga enfermedad» en aquellos sistemas apartados de la primitiva idea germánica superada, si cabe, con la caracterización doctrinal de la «vejez como invalidez por la edad» y de la «invalidez como una vejez prematura».

De lo expuesto claramente se infiere que tan sólo los denominados «riesgos profesionales», o, con mayor exactitud, el de «accidentes del trabajo», no plantean problema alguno al trabajador emigrante. El que ello se deba o no a que, en las distintas legislaciones y como consecuencia de la responsabilidad puramente causal u objetiva, aún reciba el tratamiento peculiar de los que gravitan sobre la empresa y no el propio o privativo de los «riesgos sociales» es cuestión al margen del presente estudio.

Por el momento éste se centra en la posición del trabajador emi-

grante con respecto a los regímenes de Seguridad Social. Llegados a este punto, preciso es reconocer, a la vista de las indicaciones expuestas, que tales regímenes no han sido instituidos en atención a los derechos o intereses de los emigrantes.

A ello se debe el que muy destacados especialistas en materias de emigración incluyeran la Seguridad Social entre los «factores limitativos de los movimientos migratorios». Esta tesis, que parecía situada al margen de toda controversia, ha sido puesta en tela de juicio no hace más de cinco años para ser rechazada por desprovista de base suficiente.

A las apreciaciones formuladas por W. D. Forsyth en su obra *The Myth of Open Spaces* en apoyo de la referida inclusión, al poner de relieve que ni los posibles emigrantes se mostrarían propicios a prescindir de la protección dispensada por el régimen de Seguridad Social de su propio Estado, ni el país de inmigración estaría dispuesto a soportar nuevas cargas en favor de aquéllos, opuso el profesor William Petersen —en la Introducción de su libro *Planned Migration, the social determinants of the Dutch-Canadian Movement*— la tacha de ser tan irreales como artificiosas.

Argüía el profesor Petersen que el emigrante tipo, por ser casi siempre un «adulto joven», no suele haber consolidado beneficios tan importantes con cargo a la Seguridad Social de su país como para ser objeto de cómputo en la serie de ventajas e inconvenientes que puedan derivar de su desplazamiento, aparte de que la mayoría de los países, sin que los de ultramar constituyan una excepción, cuentan con cuadros de prestaciones en los que resulta garantizada la cobertura del mínimo necesario para subsistir en las contingencias que interrumpen o suprimen definitivamente los ingresos por rentas de trabajo.

No obstante la fuerza y solidez de la argumentación expuesta por el profesor Petersen, es lo cierto que la controversia ha vuelto a adquirir en fecha reciente plena actualidad en uno de los últimos Convenios internacionales de máxima resonancia mundial.

Es en el Tratado del Mercado Común Europeo, artículos 48 y siguientes, donde después de establecer que la libre circulación de los trabajadores en el interior del Mercado quedará asegurada a lo

más tardar al término del período transitorio, taxativamente se previene que:

El Consejo, por resolución unánime, a propuesta de la Comisión *adoptará en materia de Seguridad Social las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores*. Ofreciendo especialmente un sistema que garantice a los trabajadores que emigran y a los suyos que tengan derecho:

- a) El total de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales tanto para la creación y conservación del derecho a las prestaciones sociales como para el cálculo de éstas.
- b) El pago de las prestaciones a las personas residentes en los territorios de los estados miembros.

Queda, por tanto, fuera de toda duda que en la esfera internacional se reconoce la decisiva influencia de la Seguridad Social a efectos de la libre circulación de los trabajadores y la necesidad de un determinado sistema de garantías no solamente en favor de los «trabajadores» que emigran, sino también de los «suyos», expresión que bien podría tomarse como equivalente de la de «familiares o personas a cargo», dentro de los regímenes o sistemas de Seguridad Social.

A mayor abundamiento, en concordancia con el artículo que acaba de transcribirse, asimismo sería dado citar el 121 del Tratado, donde se puntualiza que: El Consejo por resolución unánime, adoptada previa consulta con el Comité Económico y Social podrá confiar a la Comisión el ejercicio de funciones que se precisen para la adopción de medidas comunes, sobre todo en cuanto hace referencia a la Seguridad Social de los trabajadores que migran.

El que se haya invocado el texto del Tratado del Mercado Común Europeo, en modo alguno significa que la tesis en el mismo sustentada no estuviera presente en anteriores Convenios bilaterales y en los multilaterales que han servido para encauzar las actuales e intensas corrientes de integración europea.

Las referencias a unos y otros Convenios se insertan seguidamente por separado a efectos de una mejor sistematización.

3. *Convenios bilaterales de Seguridad Social*

El serio obstáculo que para los movimientos migratorios de la mano de obra representa, sin duda, la variedad de regímenes de Seguros Sociales, tan sólo podía salvarse a través de una adecuada coordinación de los mismos mediante la negociación de los oportunos Convenios entre los países afectados por dichos desplazamientos.

Con relación a los Convenios bilaterales en el expresado orden de materias suelen distinguirse dos períodos perfectamente definidos:

- 1.º Con anterioridad a 1939, caracterizado por la adopción de fórmulas y soluciones puramente empíricas; y
- 2.º A partir de 1945 en que dichas fórmulas y soluciones se ajustan a un verdadero cuerpo de doctrina aplicable a las relaciones internacionales en materias de Seguros Sociales y de Seguridad Social.

Durante el primer período los Convenios, inspirados en razones o motivos de equidad, solían acomodarse a los siguientes principios:

- a) Asimilación de los trabajadores extranjeros a los nacionales, generalmente bajo condiciones de reciprocidad;
- b) Totalización de los períodos de Seguro, cuando el interesado cotizó en los regímenes de ambas partes contratantes;
- c) Conservación de los derechos adquiridos en el caso de que el asegurado o sus derechohabientes dejaran de residir en el territorio del Estado obligado al pago de prestaciones;
- d) Colaboración entre las Autoridades administrativas de los Estados contratantes.

La formalización de Convenios bilaterales se intensifica a partir de 1945 ante la necesidad de resolver las cuestiones planteadas con motivo de las modificaciones de los límites territoriales de algunos Estados europeos; de la evolución experimentada por la legislación

social; de la aparición de los sistemas de Seguridad Social cuyos beneficios se extienden en algunos países a toda la población; de los profundos cambios producidos en la doctrina sobre la cobertura de los llamados «riesgos sociales», etc.

Los principios informadores de los antiguos Convenios se amplían y perfeccionan, y su cuadro se completa con la incorporación de otros enteramente nuevos en los siguientes términos:

a) Igualdad entre los súbditos de ambos Estados contratantes.

b) Determinación de la ley competente —«lugar del trabajo», «sede de la empresa», «lugar de la residencia», «Ley nacional»...— en función de diversos supuestos.

c) Disfrute de los derechos conferidos no solamente por las Leyes en vigor en materia de Seguros Sociales, Subsidios o Prestaciones Familiares, Accidentes de Trabajo..., sino también —conforme a ciertas fórmulas— de los que se otorguen por las que en lo sucesivo se dicten, ya extiendan tales beneficios a otros grupos de trabajadores, establezcan nuevas ramas de Seguridad Social, etc.

d) Respeto a los derechos en curso de adquisición.

e) Posibilidad de subordinar la concesión de ciertas prestaciones a que los trabajos hayan sido realizados en una profesión sometida a un régimen especial de Seguro.

f) Derecho del asegurado a renunciar a la totalización de períodos.

g) Adopción de medidas para evitar que en las fórmulas de totalización se superpongan períodos de Seguro.

h) Aplicación en los Seguros de pensiones de la regla *pro rata temporis* para precisar la parte de prestación que haya de tomar a su cargo cada Institución de Seguro.

i) Una más amplia colaboración de las Autoridades y servicios administrativos.

No obstante la imposibilidad de ofrecer un minucioso análisis acerca de la forma en que los principios enunciados se reflejan en

los Convenios bilaterales posteriores al año 1945, parece oportuno poner de relieve que, no obstante su generalización, en manera alguna puede afirmarse que hayan alcanzado un valor pleno y decisivo.

Incluso con respecto al de «no discriminación» o de «igualdad» entre los súbditos de los Estados «contratantes», como observa Albert Delpée (*Problèmes de Sécurité Sociale*, París, 1956) son de tener en cuenta diversas limitaciones, ya resultantes de que determinados Convenios no se apliquen a la totalidad de las ramas de Seguros Sociales vigentes en cada uno de los países interesados, de que la conservación de los derechos a las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia tan sólo se establezca para los residentes en el territorio de una de las partes contratantes, o por efecto de que los beneficios que se otorgan en los llamados «régimenes no contributivos», financiados con cargo a fondos del Tesoro público se reserven a los súbditos nacionales o, con respecto a ellos, se impongan a los extranjeros unas condiciones más rígidas para su percepción.

Tampoco el principio de «conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición», presenta caracteres uniformes. Muy lejos de ello dicho principio se ha manifestado bajo dos formas completamente distintas.

En ocasiones la conservación de los derechos en curso de adquisición queda subordinada a determinadas condiciones en punto a períodos de trabajo o de seguro, al número de cotizaciones satisfechas o al lugar de residencia del presunto beneficiario, requisitos que acaso el trabajador migrante no cumpla nunca o tan sólo llegue a cumplir después de un largo plazo, especialmente cuando la apertura de su derecho quede expedita si no existe solución de continuidad en tales períodos de trabajo o de seguro o en las cotizaciones satisfechas en el país de emigración. La fórmula adoptada para resolver estos problemas, en términos generales, suele consistir bien en una reducción de tales períodos o en la totalización de los cumplidos en cada uno de los Estados firmantes del Convenio. Esta última es la solución más frecuente a efectos de las prestaciones de los Seguros de enfermedad, maternidad, de vejez e invalidez.

La segunda fórmula consiste en la conservación de todos los derechos adquiridos en los regímenes de Seguros Sociales o de Seguridad Social en ambos Estados contratantes, pero con frecuencia tropieza con muy serias dificultades a causa de que en las legislaciones europeas se registran, como antes se dijo, dos tendencias encontradas, según se inspiren en el principio de «personalidad» o en el de «territorialidad». En el primer caso por admitirse una estrecha vinculación entre el pago de las cuotas y el reconocimiento del derecho a las prestaciones es más fácil que éstas se otorguen al interesado aun cuando traslade su residencia al otro Estado contratante. En las legislaciones inspiradas en el criterio de «territorialidad», precisamente porque las prestaciones se otorgan a los residentes en el país, es por lo que se desvanece el derecho a las mismas tan pronto como el trabajador se ausenta del país que las otorga. Es obvio que cuando concurren dichos sistemas contrapuestos el objeto o misión principal del Convenio consiste en establecer un mecanismo que permita reajustar los principios observados en cada uno de los Estados contratantes, sin perjuicio de dar además entrada a la regla de totalización de períodos.

En cuanto a la intensificación del principio de colaboración entre las Autoridades y los Servicios administrativos de los países contratantes, conviene anotar que la misma claramente se manifiesta, a partir del año 1945, bajo fórmulas enteramente nuevas y de acusada originalidad. Así lo acredita el que las Autoridades y Organismos de los países contratantes asuman la obligación de comunicarse cuantas modificaciones se introducen en las disposiciones legislativas y reglamentarias de cada uno de los Estados; el reconocer la validez de las comunicaciones cursadas por los beneficiarios del Convenio a cualquiera de los Organismos competentes de uno y otro país y el que las mismas puedan redactarse, indistintamente, en las lenguas oficiales de cada uno de ellos; el que las exenciones de derechos de registro e impuestos de timbre concedidas por cada uno de los Estados a los escritos que se dirijan a los Organismos de Seguridad Social o de Seguros Sociales se apliquen también a los documentos análogos presentados en el otro Estado contratante; el que se consideren como interpuestos en plazo los recursos contra decisiones

de Autoridades u Organismos de un Estado, los formalizados dentro de término ante las Autoridades u Organismos del otro país interesado.

Particular interés revisten las fórmulas ideadas para el adecuado tratamiento de ciertas prestaciones. Entre ellas destacan, aparte de las establecidas por los Seguros de enfermedad, maternidad, invalidez y vejez, antes mencionadas, las que se aplican en el Seguro de paro y aquellas otras que se observan en el régimen de Subsidios Familiares.

Las prestaciones del Seguro de paro normalmente tan sólo suelen dispensarse a quienes son capaces o aptos para el desempeño de una actividad laboral y se encuentran en paro forzoso. Por ello para otorgarlas casi todas las legislaciones exigen que el interesado esté inscrito en el registro de la correspondiente Oficina de colocación e incluso su presentación o comparecencia, con cierta regularidad ante la misma. La falta de inscripción o de comparecencia del parado o el hecho de que rehuya el empleo que se le ofrezca, suele llevar aparejada la pérdida de la prestación. Como es lógico la apertura y conservación del derecho queda subordinada a la residencia en el país que la otorgue y, en consecuencia, las legislaciones no suelen establecer disposición alguna sobre el reconocimiento y pago de dichas prestaciones a quienes residan o permanezcan temporalmente en otro país. Ahora bien, como tampoco en los Convenios es frecuente que se incluya norma alguna sobre el particular, implícitamente, por esta doble vía, viene a admitirse el carácter esencialmente territorial de las prestaciones del Seguro de paro. Con carácter excepcional algunos Convenios bilaterales prevén la totalización de los «períodos de seguro» cumplidos en ambos países contratantes para la apertura del derecho en aquel en que el trabajador quede sin ocupación, pero, en todo caso, no sin subordinarlo a que la situación de paro se produzca con posterioridad al «período de seguro» siguiente a la última entrada en el Estado en que las prestaciones se soliciten.

En punto a las prestaciones correspondientes al régimen de subsidios Familiares las dificultades a superar en los Convenios se suscitan siempre que en ellos haya de coordinarse un sistema inspirado

en el criterio de «personalidad» con otro ajustado al de «territorialidad».

En la mayor parte de los mismos, además de admitirse el principio general de igualdad de trato entre los súbditos de ambos Estados contratantes se suele adoptar el de totalización de períodos cumplidos en uno y en otro país. En ocasiones se advierte que algunos países, no obstante contar con un régimen de Subsidios Familiares acomodado al criterio territorial, aceptan en sus Convenios bilaterales la concesión de los beneficios del sistema durante un período más o menos dilatado, aun en el supuesto de que los miembros de la familia del interesado no residan en el territorio del lugar del empleo, lo que imprime un sentido personal a este orden de prestaciones.

4. *Convenios multilaterales de Seguridad Social*

Es obvio que mediante Convenios bilaterales sólo cabe regular las situaciones de los trabajadores súbditos de los Estados contratantes y en razón de sus desplazamientos de un país al otro.

De ahí la necesidad de Convenios multilaterales para resolver los problemas que suscitan los movimientos migratorios de trabajadores de varios países entre sí.

Cabe registrar como primeras manifestaciones con acusado rigor técnico de esta forma de coordinación en materia de Seguros Sociales, los Convenios suscritos por los países escandinavos. La densa red de Convenios bilaterales y multilaterales entre ellos suscritos, queda superada con el Convenio General sobre Seguridad Social firmado el 15 de septiembre de 1955 por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. Comprende todas las ramas del Seguro Social —Invalidez, Supervivencia, Vejez, Enfermedad, Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Paro, Maternidad y Subsidios por hijos—. Previene, asimismo, el pago anticipado de un subsidio para manutención y asistencia de los necesitados y ofrece como particularidades dignas de destacarse la del pago de prestaciones y subsidios no previstos en el país de origen de los beneficiarios.

Entre los Convenios multilaterales negociados durante estos últimos años cabe mencionar los siguientes:

- a) El Convenio suscrito en París el 7 de noviembre de 1949 entre los países miembros de la Organización del Tratado de Bruselas.
- b) El Convenio suscrito en París el 27 de julio de 1950 relativo a la Seguridad Social de los bateleros del Rin.
- c) El Convenio europeo de Asistencia Social Médica y los Acuerdos provisionales concernientes a los regímenes de Seguridad Social, suscritos en París el 11 de diciembre de 1953 por los Gobiernos de los Países Miembros del Consejo de Europa.
- d) El Convenio europeo relativo a la Seguridad Social de los trabajadores empleados en el transporte internacional. (Ginebra, julio 1956.)
- e) El Convenio europeo sobre Seguridad Social de los trabajadores migrantes (C. E. C. A.). Roma, 9 de diciembre de 1957. Para la aplicación del mismo se ha preparado el oportuno Acuerdo Administrativo en la reunión tenida en Ginebra, durante los días 29 de abril al 9 de mayo de 1958, por las Autoridades competentes de los Estados signatarios, con la colaboración de la O. I. T. y de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Convenio suscrito en París el 7 de noviembre de 1949 entre las partes contratantes del Tratado de Bruselas

La «Organización del Tratado de Bruselas» también denominada «Unión de la Europa Occidental» (U. E. O.) o «Unión Occidental», fué instituída en virtud del Tratado suscrito en Bruselas el 17 de marzo de 1948 por los ministros de Negocios Extranjeros de Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido, por un tiempo de cincuenta años.

El Tratado, en su artículo 2.º, dejó establecido que los países

miembros concluirían entre ellos, tan pronto como fuera posible, Convenios de Seguridad Social.

Después de haber entrado en vigor seis Convenios bilaterales de Seguridad Social y sin esperar, por tanto, a la formalización de los diez Convenios bilaterales posibles entre ellos, los Estados miembros de la U. E. O. suscribieron en París, el 7 de noviembre de 1949, dos Convenios multilaterales, uno sobre Asistencia social y médica y otro por el que, mediante la aplicación del principio de igualdad de trato a los *ressortissants* de los cinco países, además de coordinar los sistemas de Seguridad Social, o más exactamente los Convenios bilaterales concluidos entre los Estados miembros de la Unión (por establecer que las disposiciones en ellos contenidas fueran aplicables a los *ressortissants* de cualquiera de los países signatarios) amplió su alcance, al admitir la totalización de los «períodos de seguro» cumplidos en el conjunto de los cinco países.

Convenio suscrito en París el 27 de julio de 1950, relativo a la Seguridad Social de los bateleros del Rhin

Se trata de un Convenio regional resultado de los esfuerzos convergentes de la O. I. T., especialmente de su Comisión de Transportes Internos, del Comité de Armadores Franceses del Rhin y de la Federación Internacional de Obreros del Transporte, que cristalizaron en los trabajos técnicos realizados por la «Conférence tripartite de la Batellerie rhénane» celebrada en Ginebra a fines del año 1949, de la que formaron parte representantes de los tres grupos del Consejo de Administración de la O. I. T. y los Delegados gubernamentales y representantes de los empresarios y trabajadores de los seis países directamente interesados en la navegación renana (Suiza, Francia, República Federal de Alemania, Bélgica, Países Bajos y Gran Bretaña).

Entre las disposiciones del Convenio figura la de creación de un Centro administrativo de Seguridad Social para los bateleros renanos. A este Organismo corresponde prestar su ayuda técnica a las personas interesadas en su aplicación, principalmente a los bateleros

renanos y miembros de sus familias que se encuentran con dificultades para obtener los beneficios de las disposiciones del mismo. El Centro está encargado de intervenir cerca de los Organismos competentes por la regulación de las situaciones individuales.

Convenio europeo de Asistencia Social y Médica y Acuerdos provisionales concernientes a los regímenes de Seguridad Social suscritos en París el 11 de diciembre de 1953 por los Gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa

El Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, creado por el Estatuto que suscribieron en Londres el 5 de mayo de 1949, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia, al que más tarde se adhirieron la República Federal de Alemania, Grecia, Islandia y Turquía, y como miembro asociado, el Sarre, estableció, por acuerdo adoptado en la primera reunión de su Asamblea consultiva (10 agosto-8 septiembre de 1949), una Comisión de cuestiones sociales que inscribió en su orden del día la elaboración de un Código europeo de Seguridad Social.

En el Código no se pretendía una absoluta y completa unificación de los regímenes nacionales de Seguridad Social, sino situar a ésta en un nivel más elevado. El Código fijaría reglas lo bastante flexibles para que pudieran adaptarse a los diversos tipos europeos de Seguridad Social.

Tanto el Comité del Consejo de Europa (integrado por los ministros de Negocios Extranjeros) como la Asamblea consultiva (órgano deliberante del Consejo) estudiaron muy detenidamente las propuestas de la Comisión de cuestiones sociales. El Comité de Ministros aceptó en principio la recomendación de la Asamblea consultiva y volvió a someter a la Comisión de expertos al estudio de la cuestión. Esta, al cabo de varias sesiones, estimó que era prematuro fijar normas en el ámbito europeo antes de que la Conferencia Internacional del Trabajo discutiera el nuevo Convenio Internacional que tenía en curso de elaboración, por entender que los trabajos

del Consejo de Europa estaban ligados a los de la O. I. T. Dicho Convenio era el relativo a la norma máxima o superior de la Seguridad Social.

Inmediatamente después de conocer que probablemente el Convenio sobre la norma máxima o superior de la Seguridad Social no figuraría en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1953, y sin descartar los trabajos de preparación del Código Europeo de Seguridad Social, el Consejo pretendió extender a sus Estados miembros el Convenio multilateral suscrito por los países signatarios del Tratado de Bruselas. La tarea resultaba un tanto difícil por la necesidad de contar previamente con una nutrida red de Convenios bilaterales.

De ahí el que la Asamblea consultiva optara por la conclusión de Acuerdos provisionales multilaterales que permitieran avanzar en el camino trazado en este orden de materias y se procediera a la firma, en París, el 11 de diciembre de 1953, por los quince países que forman el Consejo de Europa, del Convenio y Acuerdos provisionales mencionados en el título o epígrafe del presente apartado.

Conforme al Convenio de asistencia social y médica, cada una de las Partes contratantes se obliga a hacer beneficiarios a los *ressortissants* de las demás Partes contratantes que residan en cualquier sector de su «territorio» en el que se aplique el Convenio y que carezcan de recursos suficientes, al igual que a sus propios *ressortissants* y en las mismas condiciones, de la asistencia social y médica prevista por la legislación en vigor en el sector del territorio de que se trate.

Los Acuerdos provisionales concernientes a los regímenes de Seguridad Social son dos: uno, relativo a las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, y otro a los regímenes de enfermedad, maternidad, paro y prestaciones familiares.

Ambos Acuerdos responden a una doble finalidad: 1.^a Asegurar la igualdad de trato en el territorio de cada país contratante con relación a las Leyes y Reglamentos de Seguridad Social entre los súbditos del país y los de los otros países contratantes. 2.^a Extender a todos los súbditos de los países miembros las ventajas que proven-

gan de Convenios bilaterales y multilaterales de Seguridad Social firmados entre dos o más Estados miembros.

En consecuencia, los Acuerdos en principio resultan aplicables a 119 regímenes de Seguridad Social vigentes, en quince países distintos y a 28 Convenios. Estos últimos se verán afectados por las normas que prevén la extensión de las ventajas que emanen de los mismos en favor de los súbditos de todos los países miembros del Consejo de Europa.

Por su carácter provisional, los Acuerdos tan sólo representan un primer paso hacia la realización de los planes del Consejo de Europa en el campo de la Seguridad Social. De acuerdo con las recomendaciones de la Asamblea Consultiva serán reemplazados en momento oportuno por un sistema más perfecto.

En los Acuerdos se inserta un artículo —el 9.º— en el que se admite la posibilidad de que las Partes contratantes formulen reservas con el fin de limitar la aplicación de los principios indicados en lo que se refiere a un determinado régimen de Seguridad Social o a un Convenio bilateral o multilateral. Dado que las legislaciones actualmente en vigor de ciertos Estados miembros del Consejo de Europa no siempre conceden la igualdad de trato a los extranjeros, algunos Gobiernos han juzgado necesario recurrir al procedimiento autorizado por el artículo 9.º, lo que se traduce en las reservas formuladas en el Anexo III de los Acuerdos. Asimismo, es de tener en cuenta la forma en que los países contratantes han precisado el alcance de los términos *ressortissants* y *territorio* y que si bien el Acuerdo provisional relativo a la vejez, invalidez y supervivencia prevé la atribución a los *ressortissants* de los Estados miembros de «prestaciones de carácter no contributivo», ello es bajo reserva de una condición de residencia de quince años en el país deudor, de los cuales se requieren cinco de residencia ininterrumpida en el momento de la petición.

Es también de advertir que tanto el Convenio como los dos Acuerdos provisionales llevan como Anexo un Protocolo adicional que extiende sus disposiciones respectivas a los «refugiados» en el sentido dado a esta palabra por el Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951.

Convenio europeo relativo a la Seguridad Social de los trabajadores empleados en el transporte internacional (Ginebra, julio 1956)

La Conferencia Intergubernamental sobre el proyecto de Convenio europeo relativo a la Seguridad Social de los trabajadores empleados en el transporte internacional, se convocó en Ginebra por el Director General de la O. I. T. a fin de adoptar el texto definitivo del mencionado Convenio. Un borrador del mismo fué discutido y aprobado en la reunión preparatoria que se celebró en Ginebra del 7 al 31 de diciembre de 1955.

La Conferencia Internacional se reunió en Ginebra del 3 al 9 de julio de 1956. En ella estuvieron representados los Gobiernos de los Estados siguientes: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, España, Suecia, Suiza Reino Unido de la Gran Bretaña y Norte de Irlanda y Yugoslavia. Los Gobiernos de Checoslovaquia y de la U. R. S. S. enviaron observadores al mismo.

El 9 de julio de 1956 la Conferencia aprobó el Convenio europeo relativo a la Seguridad Social de los trabajadores empleados en el transporte internacional. El texto del Convenio fué firmado por el Presidente de la Conferencia, M. L. Watillon, representante de Bélgica.

El Convenio está abierto a la firma y ratificación de los Estados Europeos miembros de la O. I. T. y conforme a lo previsto en su artículo 20, después del término de un período de dos años siguientes a la entrada en vigor del mismo, tal como se prevé en el párrafo 1.º del artículo 21, todo Estado europeo que no sea miembro de la O. I. T. podrá adherirse al Convenio con el previo acuerdo unánime de las partes contratantes.

Convenio europeo sobre Seguridad Social de los trabajadores migrantes (C. E. C. A.), Roma, 9 de diciembre de 1957, y Acuerdo Administrativo preparado para la aplicación de dicho Convenio. Ginebra, 29 de abril al 9 de mayo de 1958

Mientras los trabajos del Consejo de Europa quedan situados bajo el signo de un ideal de mayor alcance y trascendencia, los de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero revisten un carácter mucho más especial y concreto ya que se hallan concebidos en función de los movimientos migratorios de la mano de obra.

Como es sabido, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C. E. C. A.) fué instituida por el Tratado y el Convenio —relativo éste a las disposiciones transitorias— suscritos en París el 18 de abril de 1951 por los ministros de la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Gran Ducado de Luxemburgo y Países Bajos.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 69 del Tratado los Estados miembros se obligan a impedir toda discriminación en la remuneración y condiciones de trabajo entre los trabajadores nacionales y los trabajadores inmigrantes, y a concluir los Convenios que fuesen necesarios para que las disposiciones relativas a la Seguridad Social no fueran obstáculo a los movimientos de la mano de obra.

En observancia de tales normas, los Estados miembros de la C. E. C. A. suscribieron en Roma, el 9 de diciembre de 1957, el Convenio Europeo sobre Seguridad Social para los trabajadores migrantes.

El Convenio:

Comprende todas las ramas de la Seguridad Social.

(Enfermedad; Maternidad; Invalidez; Vejez; Supervivencia; Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; Indemnizaciones Funerarias; Paro; Subsidios Familiares —incluidos los regímenes generales y especiales de Seguridad Social contributivos o no y los regímenes relativos a las obligaciones del patrono referentes a prestaciones previstas para los riesgos expresados—. El Convenio no se aplica a la Asistencia Social ni Sanitaria ni a los sistemas de prestaciones a favor de las víctimas de guerra o de sus consecuencias

ni a los regímenes especiales para funcionarios públicos o asimilados.)

(En el Anejo correspondiente se determinan las legislaciones de Seguridad Social comprendidas en el ámbito del Convenio. Las Partes contratantes se obligan a notificar las modificaciones que introduzcan en sus legislaciones respectivas. Innecesario advertir que el cuadro de las mismas comprende con las de general aplicación las correspondientes a los regímenes especiales para los obreros de las minas y siderurgia.)

(El Convenio previene lo necesario en punto a los Convenios de Seguridad Social entre dos o más partes contratantes y a las disposiciones contenidas en Convenios de carácter multilateral que vincularen a dos o más partes contratantes.)

Es aplicable a todos los trabajadores subordinados o asimilados y a sus familiares o derechohabientes. Excepciones: trabajadores fronterizos, gentes de mar, etc.

Se ajusta a los principios de:

Coordinación de los regímenes nacionales de Seguridad Social.

Igualdad de trato o equiparación de los súbditos de cada una de las Partes contratantes (incluidos los apátridas y los refugiados residentes en el territorio de una de ellas) en lo que se refiere a la aplicación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social.

Mantenimiento de los beneficios dimanantes de tales legislaciones sin discriminación por causa de la residencia ni de los desplazamientos que las personas protegidas efectúan en los territorios de las Partes contratantes.

Aplicación de la Ley del lugar de empleo.

(Excepciones: trabajadores al servicio de una empresa que bajo la dependencia de la misma hubieren de efectuar, temporalmente, trabajos en el territorio de la otra Parte contratante; personal de empresas de transportes, etc.)

Totalización de períodos de Seguro y períodos equivalentes sin superposición de los mismos, a efectos de adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones.

(Totalización de períodos de Seguro cumplidos en una determi-

nada profesión a efectos de prestaciones establecidas en regímenes de carácter especial.)

Prorrata temporis a fin de determinar en los Seguros de Pensiones la parte de pensión que los Organismos competentes de las Partes contratantes hayan de satisfacer en función de los períodos de Seguro cumplidos en cada uno de ellos.

Validez de los pagos efectuados en la moneda nacional de la Parte contratante deudora de cantidades respecto a instituciones o personas que se encontraren en el territorio de la otra Parte contratante.

Colaboración administrativa de las autoridades e instituciones de las Partes contratantes.

(En el Convenio se dispone la constitución de una Comisión administrativa compuesta por un representante gubernativo de cada una de las Partes contratantes, asistido, si fuere necesario, por Consejeros Técnicos y a cuyas sesiones serán llamados a participar, con voto consultivo, un representante de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y un representante de la Oficina Internacional del Trabajo. Los Estatutos de la Comisión serán establecidos por sus miembros de común acuerdo. La Comisión estará encargada de regular todas las cuestiones Administrativas o de interpretación que deriven de las disposiciones del Convenio y de promover y reforzar la colaboración en materia de Seguridad Social, especialmente a efectos, mediante compensación del pago de los reembolsos entre las instituciones interesadas de las Partes contratantes como consecuencia de la aplicación de las disposiciones del Convenio, etc.)

Aún sin descender a mayores detalles ni entrar tampoco en el estudio de las normas transitorias y finales (vigencia; ratificación; adhesión al Convenio de cualquiera otro Estado Europeo miembro de la O. I. T., etc.), por su profundo alcance y sentido social parece oportuno aludir a determinadas disposiciones establecidas en el Convenio en materias de enfermedad, subsidios familiares y seguro de pensiones, concretamente a las siguientes:

Un trabajador subordinado o asimilado inscrito en una institución de una Parte contratante, y residente en el territorio de dicha Parte, se beneficiará de las prestaciones en el caso de una permanen-

cia temporal en el territorio de otra Parte contratante, si su estado de salud requiere asistencia médica inmediata incluida su hospitalización; disposición igualmente aplicable al trabajador que no estuviere inscrito en dicha institución, pero que tuviere derecho a las prestaciones frente a la misma o tendría derecho si se encontrase en el territorio de la primera Parte (artículo 19, núm. 1).

Por lo que se refiere al régimen de Subsidios Familiares, el número 1 del artículo 40 previene que un trabajador subordinado o asimilado empleado en un territorio de una Parte contratante y que tuviere hijos residentes o educados en el territorio de otra Parte contratante, tendrá derecho a los subsidios familiares para dichos hijos con arreglo a las disposiciones de la legislación de la primera Parte, hasta el importe total de los subsidios asignados por la legislación de la segunda Parte.

En punto al Seguro de pensiones, mediante la fórmula adoptada en el Convenio, se garantiza aun en los casos de aplicación de la norma *pro rata temporis* el que el interesado llegue a percibir el importe de la pensión más elevada que le hubiere correspondido conforme a la legislación interna de una Parte contratante, al imponer a ésta la obligación de satisfacer un suplemento igual a la diferencia. Si el interesado tuviere derecho a suplemento frente a instituciones de dos o más Partes contratantes, sólo se beneficiará del suplemento más elevado. Las cargas de dicho suplemento se repartirán entre las instituciones de dichas Partes, habida cuenta de los suplementos que cada una de ellas hubiere debido pagar; las modalidades de estos repartos serán establecidas de común acuerdo con las Autoridades competentes de las Partes contratantes. Con dicha solución se logra que en todo caso, y de una manera uniforme, se apliquen las normas de «totalización de períodos» y *pro rata temporis*, con la consiguiente eliminación, por innecesaria de la renuncia a la totalización por el interesado.

Por último, y entre los trabajos llevados a efecto para coordinar las legislaciones nacionales en materias de Seguridad Social, no cabe omitir los realizados en la V Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo reunida en Petrópolis del 17 al 29 de abril de 1952, toda vez que en esta

última fecha se adoptó una «Resolución sobre la protección de los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes».

Al objeto de garantizar en un Acuerdo especial: La igualdad de trato de los ciudadanos de cualquier otro país americano con los ciudadanos nacionales; la conservación de los derechos adquiridos cuando el beneficiario desplace su residencia al extranjero, y en caso de que el solicitante resida ya en el extranjero, mientras dicha residencia se encuentre en el territorio de un país americano, y la conservación de los derechos en curso de adquisición en el caso de que el interesado pase de la jurisdicción de una legislación nacional a otra, se proponía fueran consideradas las disposiciones que bajo el título «Cláusulas técnicas del instrumento internacional relativo a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes entre las naciones de América» se incluían, como Anexo de la propia Resolución y sobre las que se interesaba la opinión de los Gobiernos de los Estados de América.

Queda fuera de toda duda el interés que ofrece dicho «Anexo» así como las observaciones que al mismo se hayan formulado incluso como punto de referencia para trabajos y estudios que puedan realizarse a efectos de negociaciones por España de Convenios de Seguros Sociales o de Seguridad Social con los países iberoamericanos.

Como complemento de las indicaciones expuestas parece obligado hacer aun cuando no sea más que una brevísima alusión a las tendencias que se registran, con intensidad cada vez más acusada, en favor del establecimiento de un Organismo internacional de Seguridad Social. En este sentido han manifestado sus opiniones muy destacados especialistas (Paul Durand, Cros, Delperes, Campopiano...) en armonía, además, con las normas establecidas en diversos instrumentos internacionales citados al desarrollar el epígrafe que nos ocupa y porque también lo consideran necesario para más amplias y ambiciosas realizaciones.

Así resulta de lo expuesto por Campopiano («Une mesure de prévoyance sociale en faveur des travailleurs migrants», *B. de l'Association internationale de Sécurité Sociale*, núms. 10-11, págs. 373 y siguientes) en los siguientes términos:

«Estamos persuadidos, desde luego, que este organismo internacional de Seguridad Social —provisto de los indispensables servicios técnicos, bien de enlace o de estudio— deberá simultáneamente comprender una verdadera Caja internacional de compensación de Seguridad Social. Efectivamente, para lograr la armonía mundial de la condición humana, el servicio internacional de Seguridad Social establecerá primeramente una coordinación entre los planes nacionales de Seguridad Social. Para ello deberá tener en cuenta la distribución de las riquezas naturales, los medios de producción y la demografía cuantitativa de las naciones y de los continentes. Deberá esforzarse en realizar una armoniosa planificación de los medios de producción y de las posibilidades de consumo. Pero al mismo tiempo que trata de participar en la realización de esta armonía en los numerosos terrenos relacionados directa o indirectamente con los planes de Seguridad Social, deberá esencialmente, en una primera etapa, organizar la armonía internacional de la Seguridad Social. Es evidente que, durante largo tiempo aún, el mundo se compondrá de naciones muy diferentes.»

«Creemos —añade— que la Caja de compensaciones internacionales de Seguridad Social deberá equilibrar en el terreno económico los planes nacionales de Seguridad Social y ayudar financieramente a los países pobres para que participen de manera igual en el mantenimiento del nivel medio de las poblaciones de todos los países del mundo, si la finalidad de los organismos internacionales es, en efecto, la que ha sido proclamada por todos: el hombre, el orden social y su armonía.»

A P E N D I C E

NOTAS SOBRE LA ACTUAL POSICIÓN ESPAÑOLA EN ORDEN
A LA COORDINACIÓN INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS
DE SEGURIDAD SOCIAL

A) *Con otros países europeos*

Dicha posición es la resultante de una progresiva red de Convenios y Acuerdos de carácter bilateral, integrada por los diversos instrumentos que se indican a continuación y referida al 1.º de octubre del año 1959.

1) *Con Italia*.—Convenio sobre Seguros Sociales, firmado en Madrid el 21 de julio de 1956. Las ratificaciones fueron canjeadas en Roma el 4 de marzo de 1958. Fué publicado en el *B. O. del E.* del 15 de marzo de 1958.

Acuerdo administrativo para la aplicación del Convenio entre España e Italia sobre Seguros Sociales, de 21 de julio de 1956. Firmado en Madrid el 25 de noviembre de 1957. (*Boletín Oficial del Estado* del 16 de enero de 1959.)

Canje de Notas del 28 de marzo de 1958 (*B. O. del E.* del 26 de mayo de 1958) sobre «subsidios familiares», «plus familiar» y «Mutualismo Laboral» (prestaciones de larga enfermedad), con efecto desde la entrada en vigor del Convenio y del Acuerdo Administrativo sobre Seguros Sociales.

Artículo 5.º del Acuerdo de intercambio de trabajadores practicantes temporales entre España e Italia, firmado en Madrid el 25 de noviembre de 1957, cuyas ratificaciones fueron canjeadas en Roma el 3 de febrero de 1959. Fué publicado en el *B. O. del E.* del 23 de febrero de 1959.

Canje de Notas del 14 de marzo de 1959 (*B. O. del E.* del 9 de abril de 1959) con motivo de la creación en España de la Dirección General de Empleo y Colocación y a efectos de la

aplicación del anterior. Acuerdo hispano-italiano para intercambio de trabajadores practicantes temporales.

2) *Con Francia*.—Convenio general sobre Seguridad social, firmado en París el 27 de junio de 1957. Las ratificaciones fueron canjeadas en Madrid el 11 de marzo de 1959. Fue publicado en el *B. O. del E.* del 30 de marzo de 1959.

Canje de Notas del 27 de junio de 1957 sobre «prueba de nacionalidad». (*B. O. del E.* del 11 de abril de 1959.)

Acuerdos administrativos números 1, 2 y 3 relativos a las modalidades de aplicación del Convenio General entre España y Francia sobre Seguridad Social, de 27 de junio de 1957. Firmado en París el 2 de agosto de 1957. (*B. O. del E.* del 11 de abril de 1959.)

Protocolo especial relativo al subsidio de viejos trabajadores asalariados, firmado en París el 27 de junio de 1957. (*Boletín Oficial del Estado* del 14 de septiembre de 1957.)

Protocolo especial relativo al subsidio de vejez de las personas no asalariadas que ejercen una profesión agrícola en París, y el régimen de Seguros Sociales aplicable a ciertas personas no asalariadas de la agricultura en España, firmado en París el 27 de junio de 1957. (*B. O. del E.* del 14 de septiembre de 1957.)

Acuerdo especial relativo a los trabajadores españoles de temporada en profesiones agrícolas. Firmado en París el 27 de junio de 1957. (*B. O. del E.* del 14 de septiembre de 1957.)

Acuerdo relativo al pago en España de las indemnizaciones por cargas familiares a los trabajadores asalariados españoles ocupados en Francia. Firmado en París el 27 de junio de 1957. (*Boletín Oficial del Estado* del 14 de septiembre de 1957.)

Arreglo administrativo sobre pago de indemnizaciones por cargas familiares a los trabajadores asalariados españoles permanentes ocupados en Francia. Firmado en París el 29 de noviembre de 1957. (*B. O. del E.* del 31 de diciembre de 1957.)

Canje de Notas del 28 de marzo de 1958 sobre prórroga del Arreglo del 29 de noviembre de 1957 relativo a indemnizaciones por cargas de familia. (*B. O. del E.* del 15 de abril de 1958.)

Canje de Notas del 28 de marzo de 1958 sobre los Protocolos especiales del 27 de junio de 1957 (subsidio suplementario de la Ley francesa de 30 de junio de 1956 y subsidio de vejez para personas no asalariadas de profesiones agrícolas). *Boletín Oficial del Estado* del 22 de abril de 1958.

Asimismo, con fecha 6 de abril de 1959 fueron rubricados en Madrid los siguientes instrumentos:

Arreglo administrativo a las modalidades de aplicación del Acuerdo Complementario del Convenio General entre España y Francia sobre la Seguridad Social, relativo al régimen de Seguridad Social aplicable a los trabajadores fronterizos.

Arreglo administrativo relativo a las modalidades de aplicación a los trabajadores de minas del Convenio General entre Francia y España sobre la Seguridad social, de fecha 27 de junio de 1957.

Acuerdo relativo al régimen de Seguros Sociales para estudiantes.

3) *Con Bélgica*.—Convenio sobre Seguridad Social firmado en Bruselas el 28 de noviembre de 1956. Las ratificaciones fueron canjeadas en Madrid el 5 de mayo de 1958. Fué publicado en el *B. O. del E.* del 13 de mayo de 1958.

Artículo 7.º del Convenio de emigración entre España y Bélgica, firmado en Bruselas el 28 de noviembre de 1956. Las ratificaciones se canjearon en Madrid el 5 de mayo de 1958. Fué publicado en el *B. O. del E.* del 16 de mayo de 1958.

Artículos 2.º, 5.º, 6.º y 7.º... del Anexo I del Arreglo de 28 de noviembre de 1956 sobre inmigración de trabajadores españoles firmado en Bruselas. (*B. O. del E.* del 26 de mayo de 1958.)

Canje de Notas del 28 de noviembre de 1956 sobre «nuevo empleo de trabajadores españoles». (*B. O. del E.* del 27 de mayo de 1958.)

Canje de Notas del 28 de noviembre de 1956 sobre «prestaciones familiares» (*B. O. del E.* del 27 de mayo de 1958.)

Canje de Notas del 28 de noviembre de 1956 sobre «accidentes de trabajo». (B. O. del E. del 27 de mayo de 1958.)

Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio entre España y Bélgica sobre Seguridad Social, de 28 de noviembre de 1956. Firmado en San Sebastián el 10 de septiembre de 1957. (B. O. del E. del 30 de mayo de 1958.)

4) *Con Alemania.*—Convenio sobre Seguridad Social rubricado en Madrid el 12 de noviembre de 1957 y en Bonn el 14 de junio de 1958.

Acuerdo sobre Seguridad Social en caso de paro involuntario, rubricado en Bonn el 12 de junio de 1958.

Canje de Notas sobre prueba de la nacionalidad española, rubricado en Madrid el 12 de noviembre de 1957.

Acuerdo administrativo para la aplicación del Convenio sobre Seguridad Social. Dicho Acuerdo fué rubricado en Madrid el 6 de marzo de 1959.

5) *Con Suiza.*—Convenio sobre Seguridad Social firmado en Berna el 21 de septiembre de 1959.

Canje de Notas del 21 de septiembre de 1959 sobre certificado de nacionalidad.

Acuerdo administrativo rubricado el 3 de octubre de 1959 para la aplicación del Convenio hispano-suizo sobre Seguridad Social, de 21 de septiembre de 1959.

Sobrepasaría los límites propios de estas Notas cualquier intento de análisis de las disposiciones comprendidas en los instrumentos mencionados en la relación que antecede, el contenido de las cuales tampoco ofrece base adecuada para inmediatas y rápidas generalizaciones de carácter técnico que fácilmente pudieran inducir a error por estar incluso en pugna con la especial naturaleza de tales Convenios y Acuerdos derivada de su objetivo primordial que, en definitiva no es otro que el de establecer un adecuado sistema normativo que permita la coordinación de los regímenes de Seguros Sociales o de Seguridad social en beneficio de los trabajadores con motivo de su desplazamiento de uno o otro Estado contratante, no sólo en consideración a la actividad laboral en los mismos desarro-

llada, sino a efectos también de que en determinadas situaciones se les dispensen los servicios y asistencia que les otorgarían los Organismos competentes en su habitual lugar de residencia.

Mas no por ello se crea que los Convenios y Acuerdos suscritos negociados en España que aún se encuentran en trámite de formalización, se reducen a simples repertorios de fórmulas y soluciones acomodadas a criterios puramente circunstanciales y empíricos. Muy lejos de esto cabe afirmar que sus normas se ajustan a principios consagrados en los más modernos instrumentos internacionales en este orden de problemas cuya flexibilidad por sí sola es más que suficiente para explicar las diferencias que se registran en las estatuidas frente a cuestiones de índole muy singular y concreta.

Resultan innegables las peculiares características que presentan nuestros regímenes de Previsión social obligatoria que prácticamente se traducen en la dualidad por no decir superposición de coberturas con respecto a un mismo riesgo. La coexistencia de los Seguros y Subsidios sociales obligatorios a cargo del Instituto Nacional de Previsión con las prestaciones que otorga el Mutualismo Laboral, constituye y ha constituido, sin duda, uno de los extremos de más difícil tratamiento en los Convenios y Acuerdos ultimados por España. Pues bien, aun cuando en las normas de coordinación convenidas con otros países europeos no presida un sentido uniforme, en ningún momento podrá tacharse, ya que no de arbitraria, de meramente ocasional y en razón a la mayor solidez y firmeza de la posición negociadora, la solución que, en cada caso o en cada país, figura en el instrumento correspondiente. Todas, cualquiera de ellas, sería susceptible de cumplida y plena justificación dentro de los principios y orientaciones admitidos en los Convenios.

No obstante la complejidad de nuestro sistema, en trámite de franca y decidida superación en el futuro Plan Nacional de Seguridad Social, es lo cierto que en los Convenios y Acuerdos negociados por España durante este último trienio se advierte una escrupulosa y estricta observancia de los principios de «asimilación», «determinación de la Ley competente», «totalización de períodos», «no superposición de los mismos», «prorrata temporis», «no discriminación por el lugar de residencia», «colaboración de las Autoridades y Orga-

nismos administrativos», «exención de impuestos», «respeto y especial consideración de los derechos adquiridos ó en curso de adquisición», etc.

Pero es más, y llegados a este punto, no cabe silenciar el hecho a todas luces tan importante como trascendental de que el Convenio germano-español abre nuevas rutas y horizontes ante nuevos Convenios internacionales bilaterales en materias de Seguros Sociales o de Seguridad Social.

En efecto: El 12 de noviembre de 1947 se rubricó en Madrid un Convenio sobre Seguridad Social entre el Estado español y la República Federal de Alemania.

Pendiente de negociación el correspondiente Acuerdo administrativo, se propusieron, por parte alemana, algunas modificaciones al texto del Convenio la mayoría de las cuales se referían a cuestiones de simple detalle o mera redacción.

Tanto el estudio de dichas modificaciones como la negociación del Acuerdo debían llevarse a cabo en Bonn durante los días 28 de mayo al 11 de junio de 1958.

Al iniciarse los trabajos en la fecha prevista, la Delegación alemana expuso la necesidad de extender las modificaciones a otros puntos del Convenio e incluir nuevas normas en él.

Tal posición quedaba explicada dado que con posterioridad al Convenio que se rubricó en Madrid, los Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C. E. C. A.) suscribieron en Roma el 9 de diciembre de 1957 el Convenio europeo sobre Seguridad Social de los trabajadores migrantes, y en la reunión tenida en Ginebra del 29 de abril al 9 de mayo de 1958, con objeto de negociar el Acuerdo para su aplicación, las Autoridades competentes de los Estados signatarios adquirieron, al parecer, el compromiso de que cuantos convenios formalizaran con otros Estados en materia de Seguridad Social habrían de ajustarse a los principios informadores del Convenio europeo de 9 de diciembre de 1957 y del Acuerdo proyectado para su ejecución.

Ante la necesidad de proceder a un nuevo examen de las disposiciones del Convenio de Madrid con objeto de acomodarlas en la medida de la posible a las contenidas en el mencionado Convenio

multilateral, la Delegación alemana para facilitar dicha labor presentó un nuevo proyecto de Convenio que, dicho sea de paso, tampoco la propia delegación consideraba como definitivo y en el que durante el curso de las negociaciones fué preciso introducir un sinnúmero de rectificaciones y enmiendas aparte de ser completado con nuevas normas, algunas de las cuales hubo de experimentar, casi en su totalidad, hasta cinco modificaciones.

Se trata, por tanto, del primer Convenio bilateral de Seguridad Social inspirado en las orientaciones y directrices del Convenio europeo sobre Seguridad Social de los trabajadores migrantes y del Acuerdo para su aplicación, negociado en mayo último, con la colaboración de la O. I. T. y de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por las Autoridades competentes de los Estados signatarios del expresado Convenio multilateral.

Sus fórmulas y soluciones se adaptan, por consiguiente, a los últimos avances de la técnica en este orden de problemas. Entre ellas, por su sentido y alcance social, destacan las establecidas para que en casos de urgencia se dispense asistencia médica, incluida hospitalización, al asegurado en uno de los dos Estados contratantes que permanezcan temporalmente en el territorio del otro Estado: las que regulan la concesión de prestaciones familiares; las relativas a los Seguros de pensiones a efectos de que aún en los casos de aplicación de la norma *pro rata temporis* perciba el interesado hasta el importe de la pensión más elevada que le hubiere correspondido conforme a la legislación interna de uno de los dos Estados contratantes.

Con respecto a este último extremo es de advertir que mediante las negociaciones llevadas a efecto ha llegado a superarse la fórmula adoptada en el Convenio multilateral de Seguridad social suscrito por los Estados miembros de la C. E. C. A. toda vez que en el Convenio rubricado en Bonn al propio tiempo que se configura el derecho a percibir el importe de la diferencia entre la suma de las pensiones calculadas según *pro rata temporis* y el importe de la pensión de cuantía más elevada, se previene que tal diferencia sea a su vez satisfecha a *pro rata* por los Organismos competentes de ambos Estados, pero sin que en ningún caso pueda sobrepasar el

importe de la pensión que uno de los Organismos hubiere tenido que satisfacer en virtud de su legislación interna.

Con independencia de las indicaciones que anteceden y a efectos, tan sólo, de los actuales movimientos de integración europea en modo alguno puede omitirse que de los seis Estados que forman el llamado bloque de la C. E. C. A., o si se prefiere del Mercado Común Europeo, España ha concluido sus Convenios y Acuerdos fundamentales sobre Seguridad Social con Italia, Francia, Bélgica y Alemania, y, por consiguiente, en relación con dicho bloque, tan sólo quedan por ultimar los instrumentos oportunos con Holanda y Luxemburgo. Dado el reducido número de españoles que trabajan en dichos países y de holandeses y luxemburgueses que desarrollan su actividad laboral en nuestro país, claro es que no existen serios obstáculos que permitan una total y completa vinculación con los países de la C. E. C. A. en orden a los Seguros sociales o la Seguridad social.

Creemos que lo expuesto es suficiente para determinar en estos momentos la posición de España ante las corrientes de integración europea en tal género de cuestiones.

Unicamente podríamos añadir acerca de los convenios y acuerdos celebrados por España, el alcance político que pueda tener el requisito de la «prueba de la nacionalidad» con respecto a nuestros trabajadores que en el extranjero encontraron cómoda la posibilidad de acogerse a la situación propia o característica de los «refugiados».

Consideración aparte merecerían las medidas protectoras logradas en favor de los trabajadores españoles en Gibraltar bajo la dirección de la Vicesecretaría Nacional de Obras Sindicales de nuestra Delegación Nacional de Sindicatos a través de la Obra Sindical «Previsión social», cuya labor, a todas luces fecunda, ha sido verdaderamente decisiva en tan difícil y complicado problema mediante la constitución de la Mutualidad, que ampara y protege a nuestros trabajadores que diariamente se trasladan a dicha plaza.

B) *Con los países hispanoamericanos*

Si dejamos al margen de las presentes *notas* las consecuencias que podrían inferirse a la vista de ciertas disposiciones contenidas

en el Convenio sobre emigración, con la República Dominicana (*Boletín Oficial del Estado* de 29 de enero de 1957) firmado en Ciudad Trujillo el 11 de febrero de 1956, y cuyas ratificaciones fueron canjeadas en dicha ciudad el 9 de enero de 1957, en rigor, el único instrumento que nos es dado mencionar es el «Convenio unilateral de Quito entre las instituciones iberoamericanas de seguridad social para el otorgamiento de determinados beneficios y conservación de derechos a los trabajadores migrantes».

Con ser muy relevantes las actuaciones de la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social, acaso ninguna exceda en importancia y trascendencia a la que tan felizmente llevó a cabo dicha Organización con dicho Convenio, durante la celebración de su III Congreso, reunido en Quito en el mes de noviembre de 1958.

En dicho instrumento se abordan los problemas de la Seguridad social de los trabajadores migrantes sobre una triple base. Merced a ello trata de conseguirse la admisión de los trabajadores migrantes en los sistemas de Seguridad social del nuevo país de residencia, en condiciones de igualdad con los nacionales del mismo; la conservación de los derechos adquiridos a ciertas prestaciones, entre las que destacan los beneficios de carácter sanitario, por enfermedad y maternidad; y la conservación de derechos en vía de adquisición, a fin de que las cotizaciones satisfechas en uno o varios países sean tenidas en cuenta en el momento de solicitar las pensiones de invalidez o de vejez. El Convenio admite para el reconocimiento de los derechos y cálculo de pensiones por estos dos últimos riesgos, el principio de «totalización de *períodos de seguro* y la norma *pro rata temporis*», en virtud de las cuales las distintas instituciones a las que el trabajador hubiere estado afiliado satisfarán la parte de pensión que a las mismas corresponda, conforme a las disposiciones de su legislación respectiva.

Es de poner de manifiesto que, aun cuando se trata de un convenio multilateral entre instituciones iberoamericanas de Seguridad social, a los principios del mismo se ha ajustado el convenio firmado últimamente por España con Paraguay.