

## LA INTERNACIONALIZACION DE LAS MIGRACIONES: ESTUDIO DEL COMITE INTERGUBERNAMENTAL PARA LAS MIGRA- CIONES EUROPEAS

El panorama de la emigración española ha sufrido un radical cambio en los últimos años; los problemas migratorios han acentuado su carácter internacional, con la creación de Organismos interestatales y con el nacimiento de una serie de agencias, de distintas tendencias, ideológicas y políticas, dirigidas todas ellas a la protección del emigrante. A la vez, en el plano nacional, se ha llegado a la constitución de unos entes que han sido encargados en los distintos países de la programación y ejecución de la política migratoria de los Gobiernos, planificando y regulando la salida y entrada de la mano de obra.

La situación social y económica de Europa tras la guerra de 1939-1945 puso de relieve que los movimientos migratorios ordinarios, regulados por los convenios entre dos Gobiernos u originados por la iniciativa privada, no podían regular las corrientes derivadas de la situación europea. Por ello se pensó en la creación de una organización cooperadora internacional que abordara estos problemas.

El 13 de mayo de 1950, los ministros del Exterior de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia publicaron en Londres un comunicado conjunto, en el que se fijaban las bases para un examen sistemático de las posibilidades de ampliar los movimientos de población, para conseguir solucionar los problemas que padecían en aquellos años las naciones europeas, que, a juicio de los expertos, constituían uno de los más importantes elementos del desequilibrio de las distintas regiones del mundo.

En la misma recomendación se proponía el establecimiento firme de una Comunidad Económica Europea, preludeo del Mercado Común, a la vez que aconsejaba a la Organización Internacional de Refugiados que traspasase sus poderes a un Ente nuevo.

El Consejo de Europa, a propuesta de una Comisión reunida en París (1), en los meses de julio y agosto de 1950, nombra un «Comité de expertos en problemas de refugiados y en excedentes de población», compuesto por especialistas designados por 14 Gobiernos, con observadores de los Estados Unidos y de distintas organizaciones internacionales, acordando reafirmarse en el convencimiento de la necesidad de restablecer el flujo tradicional de la emigración europea con destino a los países de Ultramar (2).

A la vez, la Organización Internacional del Trabajo (3) se dedica a un completo estudio del problema de las necesidades de mano de obra, estableciendo un plan minucioso de colocación. En octubre de 1951 la O. I. T. convoca en Nápoles una Conferencia de Migraciones, en la que participan 26 gobiernos más los observadores del Estado Vaticano y Turquía. Se presenta un plan de actuación para la creación de una administración especial de emigración, que fué calurosamente apoyado por distintas delegaciones, capitaneadas por la del Reino Unido.

De esta Conferencia de Nápoles no se sacaron resultados prácticos. Los Estados Unidos de América se declararon en abierta oposición a la administración de emigración en el seno de la O. I. T., pues si bien tras un estudio de su Congreso parecían partidarios de proteger las migraciones, canalizándolas y dispuestos a participar en un órgano que reemplazara a la Organización Internacional de Refugiados, en las funciones a ella encomendadas, en el *rapport* de abril de 1951 sobre la Ley de Seguridad Mutua, elaborado por el Comité de Negocios Extranjeros de la Cámara de Representantes, condicionó toda adhesión y ayuda financiera a que en la nueva institución no participaran países comunistas, pues éstos podrían dominarla o controlarla; igual afirmación hacían para las agencias subsidiarias o creadas por organizaciones de este tipo, declarando vital para su política el ayudar a una entidad dedicada a las migraciones, pero de la que no fuesen miembros los Estados marxistas. A juicio de la doctrina (4), se vieron forzados a tomar esta posición extrema, por la experiencia

---

(1) El *Rapport* de la reunión tripartita de expertos, publicado en París en 1950.

(2) *Rapport* del «Comité d'experts sur le problème des réfugiés et des excédents de population». Strasbourg, mayo 1952.

(3) Para conocer la opinión de la O. I. T. sobre los problemas de emigración, a nuestro juicio, es imprescindible el conocimiento de las publicaciones: *Document préparé pour la Conférence de Naples* y *Analysis of the Immigration Law and Regulations of Selected Countries*, y, en general, nos remitimos a nuestro ensayo «El control de aplicación de las normas internacionales de Trabajo», publicado en el libro *Home-naje al profesor Jordana de Pozas*.

(4) Como documento interesantísimo sobre el nacimiento del C. I. M. E. y los primeros años de su vida, *Le rôle des migrations dans le monde libre*, de Paul A. LADAME. Ginebra-París, 1958.

dolorosa derivada de la oposición sistemática soviética en otros organismos internacionales, si bien el Congreso americano votó un crédito para la financiación de una institución para las migraciones europeas, compuesta exclusivamente por los Estados del mundo libre.

Ante el fracaso de la Conferencia de Nápoles, el Gobierno belga convocó, apoyado por la Casa Blanca, una nueva Conferencia en Bruselas «para intentar terminar con los angustiosos problemas de las migraciones y de los refugiados». El comunicado conjunto que publicaron en Londres el 13 de mayo de 1950 los ministros del Exterior de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia puede estimarse como el punto de partida del organismo que en diciembre de 1951 naciera en Bruselas, primero con el nombre de «Comité Intergubernamental provisional de las Migraciones Europeas, sólo a título experimental, con una vida de once meses; más tarde con el de «Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas».

Por fin, habían dado sus frutos aquellos «estudios sistemáticos» recomendados por los ministros de Negocios Extranjeros, el Consejo de Europa, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para los Refugiados y otros organismos internacionales y nacionales.

El 19 de octubre de 1953, en su IV Sesión, por medio de la resolución número 56, tomó su nombre actual el C. I. M. E.

Este órgano se estructuró para que sirviera de instrumento capaz de restaurar el equilibrio entre las naciones superpobladas y las insuficientemente pobladas, organizando las emigraciones de los europeos que no pudieran trasladarse sin recibir asistencia de los órganos internacionales, a la vez que canalizaba los programas de ayuda a los refugiados, por medio de la emigración.

El C. I. M. E., que tiene su campo de actuación en el ámbito internacional, nació y sigue desarrollando su labor al margen de las Naciones Unidas, aunque manteniendo el necesario contacto con ellas.

Los miembros del Comité fueron divididos por el documento de fundación de Bruselas en tres grupos: a) Países excesivamente poblados y a los que les es necesario que muchos de sus naturales busquen otras naciones para desarrollar en ellas su trabajo. b) Los que no están suficientemente poblados y necesitan mano de obra para sus industrias y agricultura. c) Aquellos que no tienen ningún problema de este tipo, pero que se interesan en forma activa y creen que el modo adecuado para resolverlo es la creación de un órgano internacional en el que cooperen todos los países interesados en mayor o menor grado por las migraciones.

El Comité está compuesto por 29 Gobiernos miembros: los 16 que lo constituyeron en 1951, más 13 incorporados con posterioridad, entre ellos el Gobierno español, que se adhirió en mayo de 1956.

Como hemos enunciado en el precedente párrafo, sin que nunca se estableciera explícitamente una distinción entre los países miembros del C. I. M. E., de hecho se distribuyeron en tres categorías, según el interés primordial que estos países presentaban ante el Comité. La clasificación fue la de países de emigración, países de inmigración y simpatizantes. Evidentemente, la situación actual de los Gobiernos miembros es diferente a la que tuvieron en un principio, ya que países como, por ejemplo, Alemania, que figuraba entre los de emigración (en consideración principalmente al número de refugiados que se veían obligados a recibir en su territorio y a los que luego había de buscar país de reasentamiento) han pasado posteriormente a ser, bien países simpatizantes, o bien países de inmigración. Alemania, siguiendo con este ejemplo, que es el más significativo, recibe enormes contingentes de mano de obra del resto de los países europeos que, con él, forman parte también del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, mientras, ante el Comité, figura como país de emigración. En los dos últimos años ha variado su forma de contribución, pasando de una contribución *per capita* a una contribución global. Otro tanto puede decirse, aunque en menor medida, de Holanda, Bélgica, Suiza y Francia.

La calificación de simpatizante ha implicado siempre una idea de ayuda en favor de los refugiados, y no a favor del movimiento de migrantes nacionales. Por eso los países que se han englobado bajo esta calificación han contribuído a los presupuestos de gastos del C. I. M. E., bien mediante contribuciones a su presupuesto administrativo o en forma de subvención para el traslado de refugiados. En algunos casos, algunos de estos países se han prestado a recibir en su territorio casos especialmente difíciles de refugiados, pero alegando siempre principios humanitarios, y como medida excepcional que no constituía precedente dentro del marco de los traslados migratorios (5).

Los 29 miembros que componen el Consejo dirigente y nueve de ellos, el Ejecutivo, junto con la Administración, mantienen su sede en Ginebra.

Siguiendo la sistemática de la constitución del C. I. M. E., ha de distinguirse:

---

(5) LADAME ha puesto de manifiesto en su obra ya citada el que junto a estos tres grupos de miembros, nos encontramos con dos casos originales: los Estados Unidos de América e Israel. El primero, un país de inmigración tradicional que ha transformado su política, poniendo toda clase de barreras, pero que, en un gesto de «solidaridad occidental, contribuye con sus finanzas a la solución de estos problemas». En el segundo caso nos encontramos con un nuevo Estado, creado por voluntad de la Asamblea de las Naciones Unidas en 1947, que podríamos considerar como país de inmigración que, a la vez, teóricamente se encuentra ya entre los relativamente bien poblados.

### A) *Objetivos y funciones*

El artículo 1.º de la Constitución condensa en dos los objetivos y funciones del Comité:

1) El asegurar los transportes de aquellos emigrantes que no podrían partir desde Europa hacia los países de Ultramar, por carencia de medios de diversa índole, no sólo económicos, ya que no podemos olvidar que, como se ha repetido muchas veces, de qué modo habían sido afectadas las flotas occidentales durante la contienda que acababa de asolar al mundo.

2) Incrementar la emigración europea, a nuestro juicio, más que incrementando, favoreciendo la marcha con diversas ayudas, tras recibir una petición formal de los Gobiernos que se encuentran interesados en los movimientos de población, llegando a un acuerdo total con ellos para montar aquellos servicios que se consideren necesarios, desde la preparación de los individuos antes de su partida, hasta la colocación inicial e instalación en los países de recepción.

El C. I. M. E. tiende a ser más que un órgano supranacional, un foco catalizador (6), ya que deja al libre albedrío de los Gobiernos toda la normativa de emigración, tanto la relativa a la salida y admisión de emigrantes como a otros aspectos, tales como la designación del número de ellos; sometiéndose expresamente no sólo a la legislación de sus miembros, sino también a seguir las directrices marcadas por la política de los Estados en esta materia.

### B) *Miembros*

A tenor del artículo 2.º, serán miembros del Comité aquellos Gobiernos que ya estaban en el seno del C. I. M. E. y que han aceptado la Constitución, formalizando su situación con los requisitos exigidos. bien en el artículo 33 (7).

---

(6) P. LADAME: *Le rôle...*, pág. 279. Es un caso típico de organización intergubernamental. Los derechos soberanos de los miembros preservan contra toda tentativa o tentación de imponer una doctrina supranacional y, al mismo tiempo, restringen su campo de acción y el número de sus miembros.

(7) El artículo 33 dice literalmente: «La presente Constitución entrará en vigor para los Gobiernos miembros del C. I. M. E. que la hayan aceptado, de acuerdo con sus respectivas reglas constitucionales, el día de la primera reunión de dicho Comité, después de que: a), dos tercios, por lo menos, y b), un número de miembros que representen, por lo menos, el 75 por 100 de las contribuciones a la parte administrativa del presupuesto, hayan notificado al Director que aceptan la presente Constitución.

o bien en el 34 (8) del referido texto constitucional, o aquellos otros Gobiernos que hayan demostrado con su actuación la aceptación de los «principios de la libre circulación de las personas», siempre que se comprometan a hacer efectiva al Comité su contribución financiera, que será convenida de mutuo acuerdo entre el Consejo y el Gobierno interesado. La ratificación de la calidad de nuevo miembro es dada por el Pleno del órgano legislativo del C. I. M. E., ratificando el ingreso con una mayoría de dos tercios de sus componentes, a la vez que el Gobierno ingresado se ve obligado a declarar formalmente su adhesión a la Constitución.

### C) *Organos*

Los órganos del C. I. M. E. son el Consejo, el Comité Ejecutivo y la Administración.

El Consejo es el órgano que desempeña las funciones legislativas del Comité. Sus principales atribuciones le vienen enumeradas por el artículo 6.º, siendo éstas de naturaleza política, consultiva y de asesoramiento, ejecutiva y de control financiero. Es el verdadero rector de la política del Comité, ya que a él tendrá que dar cuenta de su actuación la Administración y el Comité Ejecutivo, y le están encomendadas la aprobación y dirección de las gestiones, y la determinación de las medidas que hagan factible el conseguir los objetivos propuestos.

El Consejo está compuesto por un representante de cada uno de los miembros, con voto por país. Las delegaciones pueden estar acompañadas por los suplentes y asesores que, a su juicio, estimen necesarios (9).

El Comité Ejecutivo no es un órgano legislativo ni ejecutivo, como puede parecer por su nombre, sino más bien un lazo de unión entre la Administración y el Consejo. Sus principales atribuciones, que le vienen impuestas por el artículo 11 del texto constitucional, consisten en la preparación de todos aquellos asuntos que tendrá que estudiar el Consejo. Para ello, tras considerar los informes de la Administración, desde los políticos a los de índole

---

(8) A tenor del artículo 34, «los Gobiernos miembros del C. I. M. E. que en la fecha de entrada en vigor de la presente Constitución no hayan notificado al Director que aceptan dicha Constitución, podrán seguir siendo miembros del Comité durante un año a partir de dicha fecha, si aportan una contribución a los gastos de administración del Comité, de acuerdo con los términos del apartado 2.º del artículo 23, conservando durante este período el derecho de aceptar la Constitución.

(9) Art. 7.º de la Constitución.

financiera y presupuestaria, prepara unas recomendaciones que presenta para su aprobación al órgano legislativo.

El carácter de lazo de unión se pone de manifiesto con la facultad de asesoramiento que ejercen los nueve miembros del Ejecutivo sobre el Director en aquellas cuestiones que éste somete a su consideración. En circunstancias excepcionales, y cuando el Consejo no puede reunirse, puede tomar decisiones que no le son de su competencia, sino más bien del órgano legislativo, pero sometiéndolas a éste en su próxima reunión.

Los nueve miembros del Comité Ejecutivo, son designados por el Consejo del C. I. M. E., siendo facultad de cada delegación el designar a la vez que al representante, los suplentes y asesores que juzgue necesarios. Estos últimos sin derecho al voto.

La Administración es un órgano ejecutivo del Comité. La integran: un Director, un Director adjunto y el personal que el Consejo determine. Los dos primeros son nombrados por el Consejo, mediante votación, con una mayoría de dos tercios, teniéndose que comprometer a cumplir las funciones que les vienen impuestas por los contratos aprobados por el órgano legislativo y firmados, en nombre del C. I. M. E., por el Presidente del Consejo.

El Director es responsable ante el Consejo y el Comité Ejecutivo, estándole encargado el dirigir y administrar los servicios del C. I. M. E., conforme el texto constitucional, siguiendo la base política de los órganos que podríamos llamar colegiados, siendo de su obligación formular proposiciones «relativas a las medidas que, a su juicio, deban ser adoptadas por el Consejo» (10).

En cuanto al estatuto jurídico del C. I. M. E., el artículo 25 decide que el Comité posee personalidad jurídica y goza de la capacidad jurídica necesaria para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos, así como para contratar, adquirir bienes, muebles e inmuebles y disponer de ellos; recibir y desembolsar fondos públicos y privados e iniciar los procedimientos legales.

Además de los tres órganos rectores del C. I. M. E.: Consejo, Comité Ejecutivo y Administración, funcionan, dentro del Comité, otros dos de menor envergadura política, pero con indudable peso: el Grupo de Trabajo, que estableció el Subcomité de Transportes en el año 1955, en virtud de la Resolución núm. 115, y el Subcomité de Presupuesto y Finanzas, creado a propuesta de la Delegación de Italia en la XII Reunión del Consejo, en 1960, por Resolución núm. 212

Estos órganos, al igual que el Comité Ejecutivo se constituyen con re-

(10) El art. 19 señala la obligación de que el Director, por sí o representado por el Director adjunto u otro funcionario, «estará presente en todas las reuniones del Consejo, del Comité Ejecutivo y de los Subcomités, pudiendo participar en los detalles «sin derecho de voto».

presentantes de los Gobiernos miembros, que van renovándose anualmente, aun cuando alguno de estos Gobiernos se mantenga formando parte de ellos permanentemente, o al menos, durante largo tiempo (Estados Unidos, Italia, Australia).

El poder coactivo de los órganos internacionales está limitado, ya que, como hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones, sólo por el control internacional estas «asociaciones de Estados» pueden actuar sobre las normas de ellos emanadas, para imponer su cumplimiento. El C. I. M. E. no es una excepción.

Las formas de expresión de la voluntad del Comité, las Resoluciones, tienen un poder coactivo o de imposición limitado. La fuerza de obligar de estas normas aparecen, a nuestro juicio, en dos vertientes: a) En cuanto a las relaciones internas; y b) En cuanto a las relaciones externas. En el primer caso, las Resoluciones obligan a su cumplimiento, ya que toda norma vincula en el seno del organismo que la promulga; tal es el caso de las Resoluciones del Consejo en materia de personal, material e incluso de presupuesto. Mientras que en las externas, nos encontramos ante los convenios y los proyectos de convenio, entrando en juego el formalismo de la ratificación.

La Resolución (11), a nuestro juicio, actúa de tres formas: la primera, como

---

(11) Las fundamentales Resoluciones del C. I. M. E. son, aparte de la Resolución constitutiva de un «Comité intergubernamental provisional para los Movimientos Migratorios de Europa», la núm. 24, «Estímulo de los movimientos migratorios de Europa, mediante la asistencia técnica y el financiamiento internacional», aprobada en la 25.ª sesión, el 12 de junio de 1952; la núm. 26, sobre «Refugiados de origen europeo que residen en países situados fuera de Europa», aprobada en la 25.ª sesión, el 13 de junio de 1952; la núm. 30, «Prolongación de la actividad del Comité intergubernamental provisional para los Movimientos Migratorios Europeos» y sobre su «Cambio de nombre», aprobada en la 34.ª sesión, el 17 de octubre de 1952; la núm. 58, «Admisión de nuevos miembros», aprobada en la 59.ª sesión, el 19 de octubre de 1953; la importantísima, núm. 69, «Relaciones con los organismos internacionales de trabajadores y de empleadores», aprobada en la 67.ª sesión, el 29 de abril de 1954; la número 82, «Creación de un Subcomité intergubernamental de coordinación de transportes»; la núm. 113, «Ingreso de España como miembro del Comité», aprobada en la 27.ª sesión, el 21 de octubre de 1955; la núm. 166, «Traslado de refugiados de origen europeo en el Extremo Oriente», aprobada en su 71.ª sesión, el 12 de mayo de 1958; la importantísima núm. 188, «Acuerdos internacionales y legislación nacional en materia de emigración, inmigración y nacionalidad»; la Resolución núm. 210, «Contribución de los migrantes», aprobada por el Consejo, en su 113.ª sesión, el 12 de mayo de 1960; la núm. 212, «Creación de un Subcomité de Presupuesto y Finanzas», aprobada el 13 de mayo de 1960 y revisada el 6 de diciembre de 1960; la núm. 221, «Seguridad social de los trabajadores migrantes»; la núm. 243, «Actividades futuras del C. I. M. E.», aprobada el 25 de octubre de 1961.



proyecto de convenio; la segunda como recomendación, y la tercera como una norma de vinculación inmediata (12).

El proyecto de convenio necesita la formalidad de la ratificación, tras su discusión en el seno del Consejo; aunque se pronuncien, las delegaciones se reservan la completa adhesión hasta que sus Gobiernos le den fuerza de obligar, por la ratificación posterior.

La Recomendación tiene una fuerza moral de obligar que intenta imponer el organismo intergubernamental con cierta presión, la de vinculación inmediata que, en el caso del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, son las ya estudiadas de presupuesto de operaciones o personal o material. La ratificación se sustituye por las instrucciones previas que reciben las delegaciones de sus gobiernos (13).

El Comité, sin ser miembro de las Naciones Unidas, ha mantenido una clara línea de colaboración con el Alto Comisionado de la O. N. U. para los refugiados, esforzándose por conseguir por medio de la emigración que los refugiados europeos pudieran reinstalarse en países de Ultramar. Hasta finales de 1956, la Ley de los Estados Unidos de América sobre socorro a los refugiados, permitió al Comité trasladar y asentar en dicha nación a una mayoría de los evadidos de la Europa del Este, principalmente de los 170.000 húngaros que hubieron de abandonar su país.

En los primeros años de existencia, la función del C. I. M. E. se redujo a facilitar el transporte, luchando con la falta de medios en que la guerra sumió a las naciones europeas, y llegando en la actualidad a conseguir mejoras respecto a la selección y preparación del emigrante a Ultramar, con lo que éste puede conseguir en el país de destino una mejor colocación. Para ello el Comité, a requerimiento de los Gobiernos interesados, realiza estudios de los países de inmigración, para poder informar al emigrante. Con lo que se consigue que la corriente de emigración pueda dirigirse por los cauces adecuados. Dada la demanda de mano de obra especializada para Hispanoamérica, ayuda a la organización de cursos intensivos de formación profesio-

---

(12) Sobre la actuación de organismos internacionales, ver el comentario de ALONSO OLEA al «Código Internacional del Trabajo», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 1955. GARCÍA-TREVIJANO y FOS: *Curso de Derecho administrativo*; y AGUILAR NAVARRO: «La cooperación internacional y la teoría del control», en *Revista de Administración Pública*, y «Aspectos generales de control internacional», en *Revista de Estudios Políticos*.

(13) GARCÍA-TREVIJANO en el *Curso de Derecho administrativo*, Salamanca, 1961, página 99, dice que «estas organizaciones internacionales que carecen de territorio propio y de ciudadanos propios en el momento presente no pueden imponer su voluntad sobre los Estados o los ciudadanos. Su actuación es débil, aunque hay que reconocer que día a día se van potenciando en su actuación y medios».

nal acelerada para emigrantes, establece programas de «colocaciones no especificadas», guías a la investigación de oportunidades de empleo, con lo que un trabajador sin contrato fijo puede emigrar sabiendo que en su especialidad existen puestos de trabajo en el país al que se dirige.

En España el C. I. M. E. se ha ocupado fundamentalmente, aparte de los programas de emigración a Hispanoamérica, de la reagrupación familiar, junto con la Comisión Católica Española de Migración, y de la emigración a Australia.

El primero cumple una finalidad moral y humanitaria al permitir que las familias separadas vuelvan a encontrarse en el país que escogieron para asentarse. La asistencia de este programa, en el aspecto económico, se desarrolla consiguiendo que el llamante abone al C. I. M. E. una cuota, en la moneda del país de residencia, equivalente aproximadamente a 40 dólares por persona, de edad superior a diez años, y cantidades proporcionales en caso de niños entre cinco y diez y uno y cinco, respectivamente, como contribución a los gastos de transporte, sin que sus familiares de primer grado reclamados tengan que hacer ninguna otra aportación, es decir, que realizan el viaje desembolsando únicamente el equivalente a unas 2.400 pesetas.

No se puede, de un modo general, indicar el porcentaje de reducción que obtienen sobre el pasaje marítimo normal, ya que, dada la diversidad de precios existentes, tal porcentaje es distinto según el destino, como se indica a continuación.

Los precios para emigrantes españoles desde puertos peninsulares a Venezuela, Colombia y Brasil, por persona adulta (mayor de diez años), varían entre 10.125 y 10.685 pesetas, según se trate de alojamiento en cabinas de seis a dos plazas. Los precios con destino a Montevideo y Buenos Aires varían de 10.685 a 11.250 pesetas, según la misma diferencia de acomodación.

Los precios desde los puertos canarios son de 9.560 a 10.125 pesetas y 10.125 a 10.685 pesetas para los destinos antes indicados. Estos precios se reducen en un 50 por 100 para el caso de niños entre cinco y diez años y a una cuarta parte para los comprendidos en edad entre uno y cinco años. Por tanto, de las cifras anteriores se deduce que al acogerse a estos planes de Reagrupación Familiar, los emigrantes efectúan su traslado abonando únicamente del 20 al 25 por 100 de lo que les costaría en caso de realizarlo por sus propios medios, a la vez que el Instituto Español de Emigración facilita gratuitamente la documentación. Nota importante para la economía española es que nuestras compañías navieras se han beneficiado con el transporte de los asistidos por este programa, pues cerca de un 80 por 100 de ellos han viajado en buques de nuestra bandera.

Desde 1958 se están realizando los traslados a Australia de trabajadores

sin calificar, servidores domésticos, gracias a la política demográfica del Gobierno australiano, según algunos sociólogos, temeroso de tener que consentir las migraciones no blancas.

Según estadísticas publicadas por el C. I. M. E., el número total de personas trasladadas por el Comité desde el 1.º de febrero de 1952 hasta el 31 de diciembre de 1961 es de 1.146.369 personas, de las cuales 644.425 son emigrantes nacionales y 501.944 son refugiados. Como se ve por estas cifras, el volumen de la actividad del C. I. M. E. se reparte casi por mitades en el transporte de las dos categorías de personas a que antes hacíamos referencia.

El Comité actualmente se encuentra, pues, enfrentado con dos graves problemas: por un lado, el de la financiación (14) de los traslados, y, por otro, con un cambio de signo en la emigración, ya que los países que suministraban mano de obra, esto es, los países europeos de la cuenca del Mediterráneo, dirigen, preferentemente, sus movimientos migratorios hacia los países europeos del Mercado Común que solicitan aquélla. Esto ha llevado al Comité a una dificultad para encontrar candidatos que se interesen por la emigración a Ultramar, sobre todo por lo que respecta a América. Australia siguen teniendo un gran atractivo, pero para el Comité —dado el coste del transporte— es el país que presenta mayores dificultades de financiación.

En el desinterés que se manifiesta respecto de los transportes a Hispanoamérica, han influido factores de orden político y económico, ya que gran parte de estos países han visto disminuir durante los últimos meses el valor de su moneda; ello ha dado como consecuencia que el nivel de salarios ofrecido por estos países no resulte atractivo para los trabajadores europeos, que prefieren emigrar al Continente. A esto hay que añadir las dificultades que algunos países de inmigración (Venezuela y, actualmente, Brasil) están ofreciendo para la realización de los programas de reagrupación familiar, lo que sin duda alguna actuará como freno y será una causa de desinterés en la emigración.

El problema de la financiación de los transportes parece que tiende a solucionarse mediante acuerdos bilaterales entre los Gobiernos interesados, contando con una mayor aportación de los emigrantes, por lo que no sería de extrañar que gran parte de los Gobiernos muestren una actitud favorable por lo que respecta al funcionamiento del Fondo de Préstamos a los emigrantes. Holanda se ha beneficiado de un sistema de crédito para financiar el trasla-

---

(14) El apartado 1.º del art. 23 señala que los recursos financieros del C. I. M. E. se obtienen por dos conceptos: 1.º, el de la parte administrativa del presupuesto, mediante la contribución de los Gobiernos miembros; 2.º, en la parte relativa a las operaciones, mediante la contribución en efectivo o servicios de los Gobiernos, o de organizaciones o personas privadas.

do de numerosos nacionales suyos procedentes de Indonesia. El Comité ha actuado como organismo mediador entre el Gobierno holandés y el Gobierno americano que ha facilitado el dinero para estos traslados.

En la actualidad, España mantiene los programas cuantitativamente más importantes de los realizados a través del C. I. M. E. por los distintos Gobiernos miembros. Hasta hace dos años era Italia la que iba en cabeza de los programas de emigración asistida, pero el gran incremento de su emigración a Europa ha menguado mucho el número de traslados que se realizaba a través del C. I. M. E.; a ello hay que añadir que entre sus traslados figuraba el de refugiados que, encontrándose en Italia, como país de primer asentamiento, emigraban posteriormente a Ultramar, lo que en la actualidad ha desaparecido casi totalmente.

Por otro lado, España apenas plantea al C. I. M. E. problemas de financiación de transporte, ya que en su gran mayoría nuestros traslados son de los incluidos en la denominación de transportes cortos.

Otro de los programas realizados por el Gobierno español en colaboración con el C. I. M. E. es el denominado Plan de Préstamos para Viajes, en el que la contribución del Gobierno español, como en los restantes planes realizados en colaboración con el mencionado Comité, asciende a 50 dólares *per capita*.

Este Plan no se realiza directamente por el C. I. M. E., sino que éste entrega una cantidad, aproximadamente de 125 dólares por persona, a diversas organizaciones, generalmente religiosas, las cuales conceden préstamos a emigrantes por un importe variable y que no suele sobrepasar del 80 por 100 del importe del pasaje, con el compromiso por parte del emigrante de devolver las cantidades recibidas, que entran en un fondo de rotación para la concesión de nuevos préstamos.

#### CONCLUSIÓN

Ante el Comité se presenta una nueva época, acaso más difícil que la anterior. Como hemos puesto de manifiesto en párrafos precedentes, el emigrante tiende más a marchar a los países superindustrializados de Europa que a Ultramar, pero esto no significa que se pueda dar por terminada su misión en cuanto a las migraciones se refiere.

En una de las principales funciones en que está dispuesto a incidir es en los programas de colonización agrícola de los territorios del Nuevo Mundo. Está demostrado, por el crecimiento demográfico mundial, que para Occidente la humanidad en general crece a un ritmo cercano a los cincuenta millones por año; le es vital el conseguir nuevas tierras de cultivo y nuevas

técnicas para hacerlas frutíferas, y el camino es analizar y explorar los territorios potenciales, en los que asentar nuevos emigrantes especializados.

Para ello, el C. I. M. E. tiene que resolver muchos problemas, entre los principales, el encontrar en Europa y en otras partes del globo, millares de agricultores que, altamente cualificados, estén dispuestos a colonizar las grandes extensiones de terreno sin cultivar y, a la vez que el elemento humano, el capital necesario para poner en marcha estos programas.

Este nuevo campo de acción que se le ofrece al Comité es inmenso; por un lado, la mano de obra semicualificada, y por otro, los técnicos que, junto al capital necesario, pueden llegar a conseguir un claro alivio al hambre del mundo.

Pero no podemos olvidar que las inseguridades políticas o económicas retienen, no sólo las inversiones dinerarias, sino también la marcha del emigrante europeo.

El Comité, convencido de que su futuro puede estar en la creación en Hispanoamérica de una infraestructura, que auxiliará su desarrollo económico, se ha preocupado de estos problemas.

Ya en su Resolución núm. 36, de octubre de 1952, pidió un incremento de la ayuda técnica y el financiamiento internacional, y, por la importantísima de un año más tarde, denominada «colonización agrícola», abrió un cauce para su actuación, que se ha visto completada con la Resolución 243 «sobre actividades futuras del C. I. M. E.», en la que se hace referencia a las anteriores, relativas a la asistencia técnica a los países hispanoamericanos, e incide sobre la necesidad de mantener relaciones estrechas de trabajo con los organismos internacionales que se ocupan de fomentar el desarrollo económico de «América Latina», con el fin de asegurar la máxima eficacia en los servicios, aceptando el hecho de que las oportunidades de prestar servicios eficaces y fructuosos para los países de Hispanoamérica se hallan en los sectores agrícolas, reafirmando la posición del Comité de crear colonias en las que participen, junto con inmigrantes cualificados, los trabajadores agrícolas nacionales; intentando con la ayuda de las instituciones internacionales de crédito la fundación de un fondo semiautónomo de financiación, que cubriría, en sus días, los riesgos políticos y de transferencias y cambio.

Vista la actuación del C. I. M. E., tenemos que afirmar la gran influencia que los años anteriores ha mantenido en las migraciones a Ultramar, ya sea sobre los refugiados (15), o sobre los emigrantes propiamente dichos.

---

(15) Las relaciones entre el C. I. M. E. y los programas que dejó en sus manos la Organización Internacional de Refugiados han sido estudiados con detenimiento por George L. WARREN en «The Escapee Program», *Journal of International Affairs*,

Aunque la falta de eficacia jurídica directa del Comité, en muchos casos, haga que nos planteemos la necesidad de que exista entre los miembros tratados bilaterales que los vinculen directamente. Parte de la doctrina se ha manifestado en el sentido de que de la actitud inmediata de crisis en el seno de las organizaciones internacionales, se desprende la imposibilidad de poder garantizar universalmente la actuación «de ellas», dada la falta de unidad y la carencia de medios coercitivos de la actual comunidad internacional. Dentro de organizaciones internacionales «regionales o especializadas» es más fácil el llegar a una unidad de criterio (16), por la fortaleza de los vínculos de conexión y por la mayor confianza que existe entre sus miembros.

El C. I. M. E. se encuentra entre las organizaciones de estas características, con la nota especial de ser una organización no permanente, como ha sido puesto de manifiesto en el preámbulo de la Constitución. Al estar dedicada parte de su actividad a ejecutar operaciones, tiene que ir modificando sus funciones, según le vayan aconsejando las tendencias de los movimientos migratorios, intentando conseguir una unidad de criterio entre los Gobiernos miembros, para así facilitar el alcance de sus objetivos.

JOSÉ SERRANO CARVAJAL

---

mayo 1953; «Residuum Problem of Refugees on termination of I. R. O.», *Department of State Bulletin*, volumen XXVI, 1952.

(16) En este sentido, el profesor RODRÍGUEZ-PIÑERO en «Antecedentes, génesis y significado de la "Carta Social Europea"», en el número 53 de la REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, pág. 136.