

LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA

(CONCLUSION)

VII

LOS PROBLEMAS DE LA REPATRIACIÓN

57. La incertidumbre del regreso. 58. Volumen de emigrantes. 59. Obstáculos a la repatriación. Repatriación pagada por el empresario o el llamante mediante Carta de llamada. 60. Los problemas del regreso. 61. Los desengaños y problemas de la llegada. 62. Repatriación gratuita. Su mecanismo. 63. La preferencia de repatriación. 64. Los repatriados gratuitos durante el viaje. 65. El desembarco. 66. El transporte por ferrocarril. 67. Las devoluciones de los gastos de repatriación. 68. El volumen de la repatriación gratuita y su coste.

57. En el momento de partir hacia su punto de destino, cuando el individuo inicia la emigración, lo hace unas veces con el propósito firme de no volver y otras con el de reintegrarse más o menos tarde a su país de origen. Pero tales propósitos no siempre se cumplen, unas veces porque la voluntad del emigrante los rectificó, otras porque fué la misma vida, con sus misteriosos designios, la que decidió en definitiva. Los países que con objeto de saber qué emigrantes deseaban partir definitivamente les obligaban a consignar si la emigración era temporal o permanente, conocen bien que, aun realizada la declaración de buena fe, bastantes veces el futuro la desmintió.

Acontecimientos familiares (matrimonio, nacimiento de hijos), dificultades económicas para el regreso, adaptación a

las costumbres del país de inmigración, afincamiento, naturalización, etc., ataron definitivamente al país de inmigración a emigrantes que sólo pensaron en una emigración temporal. Crisis de trabajo, crisis económicas, perturbaciones políticas, enfermedades, políticas demográficas o sociales de los Gobiernos, dificultades de aclimatación, desavenencias entre los Estados de origen y de establecimiento, etc., etc., hacen volver a su patria, más o menos pronto, más o menos a disgusto, más o menos maltratados, a quienes le dieran adiós definitivo en el momento de partir.

58. El volumen de las repatriaciones siguen un ritmo paralelo a los acontecimientos que se suceden, tanto en el terreno político y social como en el económico, no sólo en los países de emigración e inmigración, sino en el panorama mundial.

Los grandes movimientos migratorios denunciados por la Estadística tienen siempre una explicación clara, convincente, basada en acontecimientos nacionales o internacionales.

Pero en todo tiempo y en todo país de emigración, a la masa emigrada se ha contrapuesto un núcleo más o menos numeroso de personas que se repatrián.

Contemplando nuestro país, la estadística (72) prueba que jamás dejó de existir un núcleo más o menos importante de individuos que volvieron a la patria tras un mayor o menor período de ausencia.

Incluso se contempla cómo en múltiples ocasiones el saldo emigratorio es favorable, o sea que los inmigrados transoceánicos suman más cantidad que los emigrados (años 1918, 1921, 1930 a 1934 y 1944).

(72) Véase esta estadística en el núm. 5 de este Ensayo.

Incluso con las cifras argentinas, y esta vez relacionadas solamente con su país y España (distintas de las nuestras a causa de las emigraciones clandestinas, distinto concepto legal del emigrante, personas en tránsito o que han reemigrado desde el territorio a que primeramente se dirigieron, etc., etc.), se aprecia este fenómeno de salida de españoles anualmente y precisamente coincide con las estadísticas españolas en que el saldo fué favorable a España en los años 1931 a 1933, y por añadidura, se acusa este saldo favorable igualmente en los años 1945 y 1946, en que las estadísticas españolas no acusan tal saldo, indudablemente porque una parte de los que aparecen emigrando a Argentina tenía en realidad punto distinto de destino.

59. El importe de los pasajes de vuelta ha sido tal vez uno de los primeros obstáculos para el regreso del emigrante, sobre todo si llegó a ser cabeza de familia, y más si ésta es numerosa. Tal obstáculo es, de hecho, insuperable por el incremento actual del precio de los transportes, que sextuplicaron su valor desde el comienzo de la guerra de liberación.

En las cartas de llamada es obligado el compromiso del llamante de hacerse cargo del emigrante en caso necesario y costear su repatriación. Esta cláusula es exigida preferentemente por el país de inmigración, que con ella pretende eludir futuras cargas económicas para su beneficencia. Pero el hecho es que tal carta de llamada no es, en muchas ocasiones, sino un medio de lograr la concesión de autorización de pases de fronteras y permisos de desembarcos, y aun bastantes veces se pagó o pagarán al llamante cantidades considerables, como beneficios de esta industria clandestina. Pasado el tiempo pierde toda eficacia esta cláusula de repatriación, y aun la perdie-

ra de todos modos si el compromiso sólo afecta al emigrante y éste arrastra a una familia numerosa, a la que no beneficia tal compromiso.

En los Consulados debería llevarse un fichero que, en todo caso, registrase con los emigrantes de cartas de llamada las personas que garantizaron la repatriación. En las cartas de llamada se advierte que no podrán ser repatriados por cuenta del Estado español los llamados, pero llegado el caso no es muy fácil comprobar tal impedimento si van transcurridos algunos años. Este defecto, rigurosamente, llegará a subsanarse dentro de no mucho tiempo, y, en todo caso, las autoridades de emigración impondrán fuertes sanciones económicas en los abusos que logren comprobar.

Respecto a la emigración contratada, los países de emigración defienden que una de las cláusulas de la contratación sea la repatriación al final del contrato. Por su parte, muchos de los países de inmigración sienten enorme repugnancia hacia este compromiso y eluden consignarlo en los Tratados de emigración que firman, y ello porque es una parte de su política inmigratoria.

La misma dificultad señalada al referirnos a las cartas de llamada podemos señalarla en la repatriación de la emigración contratada, respecto a la imposibilidad de exigir el coste de repatriación de toda una familia en el caso en que el compromiso se deba cumplir sólo con el emigrante.

También son problemas a meditar si el compromiso de la repatriación es de obligado cumplimiento cualquier tiempo que dure el contrato, o si este contrato ha de durar un tiempo mínimo para poder exigir ese derecho, o si se pierde una vez que expiró el plazo señalado en el contrato, aunque éste sufra novación, si se pierde tal derecho cuando cesa el con-

trato por voluntad o por mal comportamiento del trabajador, que lleve anejo el despido con arreglo a las leyes laborales, etcétera, etc.

Casos todos los anteriores que pueden darse y que provocarán los correspondientes problemas que será preciso solucionar satisfactoriamente para la repatriación, si es que el emigrado no tuvo la suerte de reunir los fondos suficientes para el viaje de vuelta o si no consigue la ayuda de los Servicios de repatriación gratuita o bonificada del Estado español.

En el acuerdo-tipo que se preparó por la Comisión permanente de migración en 1948, a que nos hemos referido reiteradamente, se prevé el caso en que cambios en la situación del mercado de trabajo obliguen al país de inmigración a alejar a los emigrados. Para tales situaciones se prevé que no sufragarán los gastos los trabajadores (los de viaje hasta el punto de origen y los de sus familiares, los transportes de sus herramientas y los aduaneros).

En las migraciones temporales, según el acuerdo-tipo proyectado, no correrán los gastos del viaje de repatriación y el mantenimiento durante el trayecto a cargo del trabajador que cumplió la labor contratada o no tuvo culpa de la ruptura anticipada del contrato.

Se ve con ello trazada una clara línea de conducta por la conciencia internacional con respecto a las repatriaciones por los patronos de los países de inmigración.

60. En el viaje de regreso, el emigrante que a su patria vuelve ha de tropezar con las mismas dificultades que a la ida; para resolver algunas de ellas ya no tendrá el eficaz apoyo de las autoridades españolas de emigración.

En la obtención de pasaje, la conservación de su derecho

a embarcar cuando por turno le corresponda, sin que le antepongan otros viajeros en el embarque, y algún otro problema, sólo tendrán el apoyo que quieran darles las autoridades del país de inmigración o, en todo caso, las normas convenidas entre éste y el país de origen.

Los demás problemas del transporte y el control de las condiciones del mismo son muy semejantes para el repatriado, en los instantes actuales, a los que ha de afrontar el emigrante. Desde luego, toda la protección que las leyes de emigración españolas conceden al emigrante se aplican automáticamente al que regresa a la patria no sólo en lo referente a las condiciones en que el transporte se realiza, sino también en las medidas de inspección de ese transporte.

En ocasiones, la poca capacidad de los navíos en relación con el volumen de necesidades da por resultado que se presente el caso en que deba aprovecharse un viaje de determinado navío para repatriar personas situadas en países poco relacionados con los puertos españoles. Legalmente habría que prohibir el desembarco de tales pasajeros en puertos de España, al no encontrarse tales buques autorizados para transportar emigrantes, ni pagar sus patentes, ni tener designados oficialmente sus representantes, ni previamente aprobados los precios de pasajes, ni reconocidas las condiciones de los barcos.

Mas los Servicios de emigración, siempre con un sentido realista y con conciencia de su misión protectora, han autorizado, a pesar de todo, en tales casos, el desembarco, aunque con la formal advertencia a los navieros de la necesidad de proveerse de autorización para nuevos desembarcos.

Se ha presentado el caso de Compañías, preferentemente italianas, que realizaban solamente viajes de regreso con españoles, por cubrir por completo sus plazas a la ida con pa-

saje italiano. Con ello no solamente servían los intereses de su país, sino que tal vez, de buena fe y sin proponerse tal resultado, evitaban que se gravase su economía con la obligación de repatriar un 10 por 100 de los transportados en viaje de ida, gravamen que afecta a las Compañías navieras de servicio regular. Tal anomalía se ha liquidado por los acuerdos del Consejo de Emigración para que en los casos en que regularmente sólo se realicen viajes de regreso tales barcos traigan gratuitamente el 10 por 100 de los españoles emigrantes que repatrién.

61. Los problemas del repatriado son numerosos, aunque más llevaderos cuando el regreso se debe a la voluntad propia y se obtuvo un éxito más o menos modesto en el exilio. Casi siempre, el ansia de una patria largo tiempo añorada ayuda al repatriado a encontrar más fácil solución a sus problemas.

Incluso el trasplante de sus bienes y ahorros, que tropieza con los inconvenientes que en el capítulo anterior señalamos para la transferencia de sus ahorros en razón a las resistencias del país de emigración y la legislación nacional sobre divisas, es más fácilmente superado al ayudarse con la inversión de parte de lo ahorrado en artículos diversos, que, a pesar de las trabas de legislación fiscales, aduaneras y de divisas, le sitúan en la patria tales ahorros, desafiando, no a veces impunemente, las furias del Fisco.

El repatriado luchará también con el problema de la gravación aduanera de sus enseres y útiles de trabajo.

Tras esto, habrá de hacer frente a un ambiente que a veces ha variado por completo durante los largos años de ausencia, y por eso resalta en mayor grado el contraste, ne-

cesitando, en ocasiones, un proceso de adaptación casi tan doloroso e impresionante como el que hubo de sufrir para su adaptación al país a que emigró.

El pueblo en que nació ha sufrido, probablemente, grandes transformaciones, mucho más si se trata de un núcleo importante de población. Hay estadísticas que ponen al descubierto el fenómeno de crecimiento de nuestras grandes urbes, y sobre todo tras la dolorosa prueba de nuestra guerra de liberación.

Las antiguas amistades, y hasta los parientes, han ido desapareciendo en los largos años de ausencia, si bien se apreciará el fenómeno fácilmente comprobable de que el número de amigos y parientes hallados se encontrará en razón directa con el éxito económico que el repatriado tuvo en su emigración.

La reincorporación del repatriado a las actividades normales, la busca de empleo (tal vez perturbada por la exigencia de vecindad impuesta por las normas de las Oficinas de colocación locales, aunque en éstas se dé trato de favor a los repatriados), la busca de vivienda apropiada a un precio asequible y mil problemas más, que no por su aparente pequeñez dejan de ser graves y perturbadores para el recién llegado, que ha de contrastar el recuerdo de momentos de economía fácil de tiempos pretéritos con el de restricciones de las épocas actuales, aunque tales restricciones y dificultades también existan en los países de donde regresa (restricciones de vivienda en Argentina y otros muchos países, restricciones eléctricas en Venezuela, restricciones de transporte, etc., etc.).

62. Refirámonos ahora a la repatriación gratuita o bonificada, que es a la que por antonomasia se le da el nombre

de repatriación por los documentos oficiales y la legislación española, que deja el nombre de inmigrados para los demás repatriados, aun sin ocultar que la denominación puede confundir a los que regresan a su patria de origen con aquellos extranjeros que ingresan en ella como emigrantes desde otras naciones.

El Estado español, como otros países de emigración, no podía ver insensible la situación de súbditos suyos a los que la fortuna no acompañó en su emigración y que se encuentran desamparados en países extraños. En tiempos anteriores, circulares consulares impusieron a los barcos españoles la obligación de admitir indigentes como pasajeros forzosos, quedando tan sólo obligado el Estado al pago de la alimentación. Esta norma ha sido modificada con respecto a algunas Compañías navieras (Transatlántica, Transmediterránea), que en sus contratos con el Estado han concretado su obligación al transporte de indigentes españoles con un determinado descuento que en su «espíritu financiero» han limitado tal vez con excesivo apego a sus economías en un 60 por 100 del transporte, cuando tal vez la intención se refiriese al 60 por 100 del transporte y alimentación.

Las leyes de emigración españolas no podían permanecer indiferentes al problema, y por ello, entre otras condiciones impuestas a las Compañías navieras transportadoras, se incluyó la obligación de otorgar un 20 por 100 de medios pasajes en relación con el número de personas transportadas en clase tercera o sus asimiladas (asimilación que fijará el Consejo Central de Emigración y que alcanza a los pasajes cuyo importe no llegue al doble de los fijados para tercera clase). En el Decreto de 1.º de agosto de 1941 se ha concretado esta obligación en la entrega de bonos representando metálico, im-

portantes el 10 por 100 de los españoles o extranjeros embarcados en tercera clase o asimilada en puertos españoles y en barcos nacionales o no.

El importe de estos bonos se reparten entre los Consulados españoles en el extranjero, los cuales los distribuyen con arreglo a las necesidades de repatriación y con la preferencia marcada en las disposiciones vigentes.

Dicho orden de preferencia es: a), obligados a regresar a España en cumplimiento de sus deberes militares; b), naufragos; c), indigentes, con preferencia a los de mayores cargas familiares, y d), menores de edad. Sin embargo, después de las recientes disposiciones eximiendo de la obligación del servicio militar, sólo se aplicará el Decreto a los que presten en España el servicio militar, siempre que, a solicitud de estos que desean prestar tal servicio, los organismos militares lo soliciten de los de emigración, comprometiéndose al pago en pesetas de los gastos de viaje, ya que, aun siendo muy laudable el patriótico empeño, desde el momento en que poseen fondos especiales los órganos militares no es lícito que se mermen los recursos destinados a repatriación de pobres españoles indigentes, ancianos o enfermos, que sólo cuentan con estos medios de repatriación.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que quienes se incorporaron a la comunidad nacional con repatriación gratuita no podrán traspasar las fronteras sin previa devolución de las cantidades que se dedicaron a su repatriación, cantidades que, una vez devueltas, se dedicarán a engrosar el «Tesoro del Emigrante».

Ha de añadirse que el «Tesoro» no cuenta actualmente con otros ingresos que los citados.

Es importante la cuantía de los Bonos de repatriación pro-

ducidos después de 1941. El cuadro que sigue da una idea de esa cuantía:

	Pesetas
De 1942 a 1944	3.124.735,47
En 1945	955.533,27
En 1946	1.607.664,85
En 1947	2.500.858,49
En 1948	5.812.487,23
<i>Total</i>	<i>14.001.279,31</i>

Aparte de tales Bonos papei. algunas Compañías, por su carácter eventual o por no garantizar la posibilidad de cumplir el deber de repatriar, han ingresado en metálico el importe de sus Bonos de repatriación (73). Por este concepto se recaudaron las siguientes cantidades:

Año 1947	141.363,76 ptas.
Año 1948	90.146,15 »

Los repatriados gratuitos gozan no solamente del pago del pasaje, sino que, llegados al puerto de embarque, obtienen de los Servicios de Emigración, caso de precisarlos, los gastos que causen en fonda (que asciende de 20 a 25 pesetas diarias), socorros (20 pesetas diarias) hasta el punto definitivo de destino, que puede ser el de origen o el que ellos señalen, y ferrocarril.

Llegados al punto de destino, son los Servicios de Colocación o los de Beneficencia los encargados del repatriado, sin perjuicio de que los Servicios de Emigración intervengan para tutelar los derechos del mismo.

(73) Con ello se consiguió que sus obligaciones de repatriación se cumplieran por otras Compañías navieras.

63. Ya se ha indicado que las Leyes vigentes establecieran una determinada preferencia para las repatriaciones, y que, en realidad (por ser prácticamente nulo el número de repatriados náufragos), la preferencia se establece en favor de las familias numerosas y los menores.

Esta cuestión del turno de repatriaciones merece una especial atención de los Consulados no sólo para determinar quiénes tienen derecho a la repatriación gratuita, sino ver el orden de concesión de los beneficios. Antes de nuestra guerra hubo de sancionarse con la destitución fulminante a un encargado del Consulado español de determinado país que, por su falta de celo, no impidió el que empleados subalternos vendieran Bonos de repatriación a la cuarta parte del importe de los pasajes, sirviéndose de intermediarios domiciliados en lugares próximos al Consulado. El mayor coste actual de los pasajes ha de estimular todavía más semejantes abusos, por lo que es precisa la mayor vigilancia por parte de los Cónsules.

Cumpliendo tal deber, algunos Consulados han establecido normas que objetivicen las concesiones de pasajes de repatriación. El Consulado de Buenos Aires es un buen ejemplo.

Merece también mencionarse el Consulado de La Habana como modelo de representación española que ha conseguido multiplicar la eficiencia de los Bonos de repatriación; se ha recurrido para ello a que entidades diversas, y aun los propios interesados, pagasen parte del pasaje de repatriación. De tal suerte se suplía la desproporción que en los primeros tiempos se señalaba entre los Bonos disponibles para repatriación y el número de aspirantes a volver a España.

De 1945 a octubre de 1947 se repatriaron desde Cuba 555 españoles gratuitamente, representando un valor de 1.239.614,92 pesetas el valor de los pasajes, a los que se han

de añadir 142 repatriados en que se socorrió con parte del pasaje, valorado en 166.738,91 pesetas. En total, 706 repatriados con un precio total de 1.647.796,94 pesetas (pagado en Bonos, 1.406.353,83 pesetas, y 241.443,11 pesetas en efectivo).

Al presente, y después de haberse reducido las peticiones de repatriación de modo considerable, hay un excedente de Bonos para repatriaciones.

Hubo que prorrogar, mediante un Decreto, la validez de los Bonos. Hoy sería preciso reinstaurar los preceptos de reducción a metálico de los Bonos de repatriación, ya que las Compañías navieras, al hacer el presupuesto de coste de los pasajes, cobraron por anticipado (agregándolo al importe del billete) el diez por ciento dedicado a las repatriaciones.

64. Son realmente satisfactorias las condiciones en que viajan los repatriados, tanto que las mismas tripulaciones no conocen frecuentemente los que viajan gratuitamente, como repatriados por cuenta del Estado, y los que pagaron el pasaje.

65. En el momento del desembarco los Inspectores de Emigración cuidan de ayudar a los repatriados en sus necesidades, dando hospedaje y pagando los billetes de tren a los que lo necesitan, conduciéndolos al punto de destino, bien en transporte automóvil, cuando se trata de puntos próximos al de desembarco, bien por ferrocarril, bien mediante transporte marítimo, como sucede con los repatriados canarios que desembarcan en puertos de la Península (74).

(74) Estos son generalmente desembarcados en puertos del norte, y allí o esperan los barcos de las líneas que ligan dichos puertos con las Islas Canarias o atraviesan por ferrocarril España, pasando por Madrid, para embarcar en Cádiz o Sevilla con dirección a Las Palmas o Santa Cruz.

El coste de estas repatriaciones es considerable, y primeramente las Autoridades de Emigración de Bilbao o Coruña (puertos de más frecuente arribada), más tarde las de Madrid y, finalmente, las de Cádiz y Sevilla, tienen por misión alojar y socorrer a los repatriados, dulcificando el tránsito de la vida cómoda y buena alimentación del régimen del barco, que durante varias semanas disfrutaron, a las realidades duras de la lucha personal por la existencia.

A veces también tienen que intervenir las Autoridades de Emigración canarias para el transporte a islas del archipiélago distintas al punto de desembarco.

Durante ese período de tutela es precisa la protección material del repatriado contra una característica inadecuación al medio social, derivada de su lentitud de adaptación al ambiente actual de nuestro país, tan distinto al del momento en que dejó a España (75). Incluso, en ocasiones, se les ha auxiliado contra intentos de estafa o robo intentado por los maleantes que puñulan por estaciones y puertos.

Los Inspectores de Emigración también tienen la misión en los desembarcos de comprobar los repatriados que lo hacen y revisar, completar y remitir a la Sección Central las fichas de repatriación, de las que esta Central remitirá copias a todos los puertos de embarque, y, finalmente, habrán de conocer y reprimir no sólo los abusos posibles de las Compañías navieras con respecto a los repatriados, sino también los probables abusos de éstos (76).

(75) En la estadística de emigrados en 1947, nada menos que 3.860 españoles, sobre los 4.623 vueltos en ese año a nuestro país, habían permanecido en el extranjero más de diez años. En ese mismo año, 735 repatriados gratuitos (sobre un total de 860) faltaban de España más de diez años.

(76) Que tales abusos son de precaver lo demuestra el hecho acaecido con unos repatriados a los que los Servicios de Emigración habían alojado

Los desembarques de repatriados locos o impedidos —casos frecuentes— promueven problemas sobre qué servicios han de aportar los medios de transporte y asistencia médica y hospitalaria. Las Instituciones de Beneficencia y Sanidad son las que en tales casos deben intervenir, y las de Emigración se limitan a estimular la acción de esas Instituciones, que no siempre se encuentran propicias a actuar.

El auxilio de los repatriados ante las operaciones aduaneras y cambio de divisas, así como la información de los mismos, son tareas importantes de las Inspecciones de Emigración, las que, por otra parte, han de vigilar y castigar los casos de repatriación de personas que poseyendo bienes suficientes apelaron a subterfugios para ahorrarse el pasaje. Esta vigilancia es más precisa en los momentos actuales, porque la utilización de los pasajes gratuitos supone el ahorro de una cantidad considerable; el trato que reciben los repatriados es exacto al de los demás viajeros de su clase; la condición de repatriado no sólo exime del pago de divisas del viaje de venida, sino también el de retorno, con lo que se tiene un beneficio económico con el pago en pesetas, y, finalmente, porque a veces se abrevian los plazos para el embarque hacia España (77).

en un hospedaje (20 pesetas de pensión), los cuales promovieron un regular escándalo ante la negativa del hotelero a servirles langosta y angulas en la comida. Otra repatriada ya anciana, ocupó un taxi para visitar la población en que había desembarcado, y envió al conductor a la Inspección de Emigración para que se abonasen las sesenta pesetas que importaba el servicio.

(77) Los bonos de repatriación, en ocasiones, han solucionado problemas casi insolubles. Un ejemplo: Una Compañía de teatro sale en *tournée* para América, dejando un depósito en el Sindicato del Espectáculo para los viajes de regreso, depósito que, naturalmente, se efectúa en pesetas por el empresario español. La labor de la Compañía, meritoria y productiva desde el punto de vista patriótico y artístico, no lo fué tanto económicamente, y los

66. La cuestión del transporte de los repatriados a sus puntos de origen por medio del ferrocarril también suscitó sus problemas, algunos de los cuales se encuentran pendientes de resolución.

El Estado español, que se preocupó de traer al suelo patrio a los emigrados indigentes, enfermos o ancianos, imponiendo a las Compañías navieras la gravosa obligación de traer un pasajero, en estas condiciones, de cada diez emigrantes que sacó de España, no puede dejar abandonados en los puertos de desembarco a esos repatriados, ya que ello provocaría graves problemas de índole varia. Necesita transportar a esos repatriados a su lugar de origen, donde familiares o amigos puedan atenderlos.

El Estado no ha completado su política —como fuera lógico— imponiendo a las Compañías ferroviarias el gratuito transporte de estos repatriados. Si se basa la imposición a los navieros en el beneficio que les reporta la utilización de sus buques, por los que emigran, y la justicia de que una parte de esas utilidades (el 10 por 100) se destine a la tarea piadosa de repatriar los fracasados, no hay razón para que tal criterio no sea aplicado a las Compañías de transporte ferroviario, ya que la masa total de emigrantes hubo de gastar su dinero en el traslado a los puertos utilizando el ferrocarril. Tal vez la diferencia de trato se deba a no ser fácil determinar el volumen de emigrantes que utilizaron el transporte ferroviario;

artistas hubieron de solicitar la utilización del depósito de repatriación. Pero surgió la dificultad de transformar las pesetas en divisas, para pagar el pasaje en un buque de bandera extranjera, único que tocaba en el país en que los artistas se encontraban. Una autorización especial fué concedida para utilización de bonos de repatriación, y su importe fué percibido por el «Tesoro del Emigrante» en pesetas, con lo que el problema quedó resuelto.

pero, desde luego, la carga del transporte gratuito de repatriados por mar es muy inferior a la que realmente debían soportar las Compañías ferroviarias con aplicación lógica del criterio antes expresado, sobre todo si se tiene en cuenta que no se computan atendida sólo la repatriación marítima, los gastos de transporte de los que realizaron la emigración al Continente europeo.

Las disposiciones administrativas han resuelto el problema en otra forma, que consiste en la utilización por los repatriados de los billetes a precio reducido para indigentes, abonándose esos precios reducidos con cargo a los fondos del Tesoro del Emigrante, y cuando esos fondos se agoten serán los presupuestos del Estado los que deberán abonar esos gastos.

Por razones de economía, y para dar mayor eficacia al empleo de ese Tesoro (cuyo casi único ingreso son las devoluciones por los repatriados que desean salir nuevamente de España de las cantidades que adeudan por su repatriación, ingreso, por otra parte, altamente aleatorio), se procura que los repatriados partan, a ser posible, al día siguiente al desembarco, no pudiendo ponerse en marcha el mismo día por el desembarco de equipajes y operaciones de aduanas.

Pues bien: al rápido embarque de los repatriados en los trenes se oponía la necesidad de obtener autorización para la expedición de billetes a precio reducido, sobre todo si era necesario solicitarlo de Madrid (78).

(78) El problema quedó resuelto con sentido realista por la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 16 de abril de 1935, que autorizó a la Inspección General de Emigración y a los Inspectores de Emigración en Bilbao, Santander, Gijón, Coruña, Villagarcía, Vigo, Cádiz, Málaga, Almería, Alicante, Valencia y Barcelona «para solicitar de las Compañías de Ferrocarriles»

Suspendida prácticamente la emigración desde 1936, y olvidados muchos de sus preceptos por falta de uso, al presente se oponen dificultades para su utilización, y el caso que ahora tratamos es una palmaria demostración.

Mientras tanto no se resolviese totalmente la cuestión se utilizó desde 1943 un sistema provisional consistente, respecto a Madrid, en solicitar en cada caso la Sección de Emigración el billete de caridad de la Sección de pases y billetes del Ministerio de Obras Públicas, la que en la misma mañana lo expedía, a fin de que el repatriado en tránsito no pernocase en la capital (79).

Con la unificación de tarifas ferroviarias y las restricciones progresivas en este respecto, se ha empeorado la situación del problema. En primer lugar, los billetes a cuarta parte del precio, a que se refiere la Orden de 16 de abril de 1935, han cesado de proporcionarse y sólo se conceden billetes de caridad a mitad de precio; en segundo lugar, la Dirección de Ferrocarriles —tal vez por desconocer las características del problema— ha negado la extensión a otros puertos de desembarque de emigrantes (Vigo, Coruña, Santander) del «modus vivendi» establecido en Bilbao y Barcelona.

billetes a cuarta parte de precio, con exención del impuesto de viajeros, para los nacionales repatriados por los Consulados como indigentes». *Compilación de las disposiciones dictadas sobre Emigración*. Madrid, 1936, pág. 33.

(79) Es justo reconocer que la Sección de Pases viene, con la más ejemplar actividad, proporcionando inmediatamente esas autorizaciones. Respecto a los puertos de Bilbao y Barcelona —los de mayor volumen de repatriados—, se autorizó á los Inspectores encargados de la emigración para que solicitasen billetes a precios reducidos a los Interventores del Estado en Ferrocarriles, evitándose la pérdida de tiempo aneja a pedirlos a Madrid o al Gobierno Civil en los lugares que, como Barcelona, disponen de un cierto número de billetes diarios para sus propias atenciones.

Ello hace que ante la posibilidad de tener que esperar varios días la llegada de la autorización de billetes a medio precio se pague a los repatriados el billete ordinario, por resultar este sistema más económico que el pago de 20 pesetas diarias de pensión o socorro.

En 1946, se pagaron 36.716,84 pesetas, y 43.299 en 1947 a los repatriados, por billetes de ferrocarril, sumas microscópicas para la economía ferroviaria, pero que grava penosamente los débiles recursos del Tesoro del Emigrante.

El espíritu eminentemente social del Ministro Fernández Ladreda, mostrado a través de toda una actuación eficaz, puede resolver fácilmente este problema, volviendo a recordar la Orden que dictara un antecesor en su cargo, a que antes aludimos. Estamos seguros que lo hará, porque conoce los problemas de migración, por ser natural de una provincia de tradición emigratoria.

67. Los emigrados indigentes se traen a España para incorporarlos a la comunidad nacional. Por ello no se les permite salir fuera de fronteras sin la devolución de su deuda con el Estado. El importe de estas devoluciones es la fuente de ingreso para el pago de socorros, ferrocarril y hospedaje de los repatriados. Pero mientras no trate de salir al exterior, por nadie se le reclama esa deuda.

Las apetencias de la marcha a América han incrementado las devoluciones de deudas por los repatriados. En 1947 fueron devueltas por valor de 229.414,58 pesetas, y en 1948 ascendieron esas devoluciones a la cifra de 438.292,54 pesetas, siendo digno de resaltar que en el mes de noviembre de este año, y por la publicidad dada al Convenio con Argentina y

la publicación en los diarios del texto que se propuso de dicho Convenio —por cierto más amplio que el que llegó a firmarse el 18 de octubre—, subieron las devoluciones hasta la cantidad de 135.744,44 pesetas.

La utilización de la doble nacionalidad por muchos repatriados ha producido desagradables incidentes entre las autoridades de emigración (responsables del embarque de repatriados que no devolvieran sus deudas) y los Cónsules de algunos países americanos que indebidamente han apoyado en su pretensión de embarque a quien haciendo uso de su carácter de español y portando pasaporte de esta nacionalidad vino repatriado por cuenta del Estado y posteriormente se provee de pasaporte del Estado americano de donde vino, y pretende abandonar España sin condonar su deuda con la nación española, y aun gozando a veces del auxilio de la repatriación gratuita proporcionada por el Consulado americano.

Las autoridades de emigración se han opuesto firmemente a estos repatriados de mala fe que cometen el hecho inculicable de perturbar las buenas relaciones hispanoamericanas con su afán de granjería, y que pudieran, ciertamente, perseguirse criminalmente por falsedad en documento público, usurpación de personalidad y hasta estafa.

Se han suscitado dudas sobre si tenían que reintegrar su deuda quienes vienen a España a cumplir deberes militares. En las leyes de Emigración y el Decreto de 1.º de agosto de 1941 se prevé el caso de repatriaciones con la finalidad mencionada, y en ninguno de ellos se concede dispensa de la norma general de devolver el importe de la repatriación.

Cuando era obligatorio el regreso a España para la prestación de dicho servicio podría opinarse que no era necesaria

la devolución de la deuda; mas después de las disposiciones que consienten que se considere cumplido el servicio militar con la permanencia en el país extranjero, siempre que se reúnan determinadas condiciones, y aún más cuando se pueda cumplir el servicio militar en ese país extranjero (Convenio argentino de 18 de octubre de 1948), adquiere el acto un carácter de voluntariedad que, aunque muy loable, no puede ser sufragado con fondos distintos a los de los Departamentos militares.

Este punto ha quedado completamente aclarado en los artículos 388 y 389 del Reglamento de Reclutamiento del Ejército, aprobado por Decreto de 6 de abril de 1943: la Dirección General de Emigración realizará convenio con la Compañía naviera para transporte de los que regresen para cumplir deberes militares, y mientras ese Convenio no exista se repatriarán los obligados a incorporarse a filas, con Bonos de repatriación, y el importe del precio del transporte se comunicará al Ministerio del Ejército para que la Intendencia General Militar consigne los créditos necesarios para su pago, quedando en favor del Tesoro los depósitos que hubiera hecho para emigrar, con arreglo al art. 376 del mismo Reglamento.

De esto se deduce que los Cónsules se abstendrán de repatriar con Bonos a quien no tenga que incorporarse a filas obligatoriamente, o le sea indicado por el Ministerio del Ejército con compromiso de abonar el importe del viaje al Tesoro del Emigrante.

En todo caso, el Cónsul dará la noticia a dicho Ministerio del Ejército a los efectos del mencionado pago, sin el cual no se permitirá al repatriado volver a salir de España.

Como en el momento actual se observa un excedente de

los Bonos de repatriación sobre las necesidades de repatriar españoles indigentes, ello tal vez permita desenvolver la siguiente idea.

Es muy conveniente el contacto de los emigrados con la Patria de origen, a fin de conservar sus características. Por éilo, podría estudiarse la forma de premiar la adhesión o conducta de emigrantes modestos, facilitándoles un viaje a precios reducidos, mediante el destino de una parte del sobrante de los Bonos, a estos repatriados, que no tendrían obligación de devolver el importe del pasaje. El retorno a su país lo harían, bien a su costa, bien con fondos que se habilitasen por el Estado a tales fines.

68. Es muy importante la labor de repatriación gratuita realizada por el Estado español desde la reanudación de los servicios de emigración tras de la guerra de liberación. Los siguientes cuadros lo muestran:

Repatriados gratuitamente desde Ultramar

PAISES	De 1942-1943	1944	1945	1946	1947	1948	TOTALES
Antillas Holandesas.....	—	—	—	—	—	5	5
Argentina.....	93	236	212	533	435	238	1.747
Brasil.....	15	52	90	118	50	48	382
Colombia.....	—	—	—	3	1	17	21
Cuba.....	159	169	202	279	283	224	1.316
Estados Unidos.....	17	4	12	11	16	6	66
Filipinas.....	—	—	—	217	73	—	290
Méjico.....	—	—	—	—	—	69	69
Santo Domingo.....	—	—	—	3	—	2	5
Uruguay.....	—	—	6	—	—	4	10
Venezuela.....	20	50	41	13	—	—	124
TOTAL.....	304	511	572	1.177	858	613	4.035

LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACIÓN

Coste de las repatriaciones gratuitas (1942-48), en pesetas.

PAÍSES	Repatriados	Pasajes Pesetas	Transporte Pesetas	Hospedaje Pesetas	Socorros Pesetas	Total coste Pesetas
Antillas Holandesas...	5	15.000,00	—	—	—	15.000,00
Argentina...	1.747	4.175.643,90	51.387,07	41.577,65	32.645,95	4.301.254,57
Brasil.....	382	940.650,15	9.876,94	34.543,90	5.030,00	990.100,99
Colombia...	21	105.000,00	772,65	340,00	810,00	106.922,65
Cuba.....	1.316	3.333.862,73	30.337,96	8.698,30	4.856,12	3.377.755,11
Estados Unidos.....	66	143.011,95	523,52	210,00	8,00	143.753,47
Filipinas....	290	—	6.701,75	—	1.196,85	7.898,60
Méjico.....	69	179.124,20	2.334,00	1.295,00	320,00	183.073,20
Santo Domingo.....	5	19.799,38	505,90	162,00	100,00	20.567,28
Uruguay....	6	27.111,00	—	—	1.050,00	28.161,00
Venezuela...	128	285.963,81	1.089,30	2.155,30	646,00	289.854,41
TOTAL...	4.035	9.225.167,12	103.529,09	88.982,15	46.662,92	9.464.341,28

Se ve que se han repatriado gratuitamente, después de nuestra guerra, más de cuatro millares de españoles indigentes, ancianos o enfermos, que tras de consumir sus energías en la prosperidad de los países de Ultramar vuelven, fracasados, a morir en su Patria. El coste de estas repatriaciones representa cerca de nueve millones y medio de pesetas.

Las características de estas repatriaciones gratuitas, en los años 1945 a 1948 inclusives, son:

Países de repatriación.—Va en cabeza todos los años Argentina, con cerca de la mitad del total de repatriados gratuitamente desde América, fenómeno notable en momento que precisa brazos dicho país, siendo una proporción considerable por indigencia, hasta el punto de que por esta causa regresaron 444 de los 533 repatriados gratuitamente el año 1946. Sigue, a bastante distancia, Cuba, en donde también la casi totalidad regresan por causa de indigencia.

Tiempo de emigración.—La mayor proporción de repatriados llevaban más de diez años en el país extranjero. Esta característica se

acusa en mayor grado en los procedentes de Cuba, en donde más de un 80 por 100 superan anualmente ese plazo de ausencia.

Edad, sexo y estado civil.—Todos los años se observa un número mayor de varones repatriados que de hembras.

Las edades superiores a cincuenta y cinco años se dan en el 30 por 100 de los repatriados en 1945, el 29 por 100 en 1946 y el 40 por 100 en 1947 y 1948. Respecto a los repatriados de la Argentina son en esos años, respectivamente, el 34, el 36, el 42 y el 47 por 100.

Las edades inferiores a quince años oscilan entre el 10 y el 15 por 100.

Hay gran semejanza entre las cifras de solteros y casados, siendo una proporción muy inferior la de viudos.

Educación.—El 7 por 100 de los repatriados eran analfabetos.

Profesiones.—La mitad de los repatriados eran mujeres y niños menores de quince años. Una cuarta parte más eran simples jornaleros. El comercio y los empleados en general están representados con cifras mayores que los obreros agrícolas o industriales.

Hay que añadir que cerca de veinte profesionales de profesiones liberales tuvieron que ser repatriados como indigentes los años 1945 a 1948.

Banderas de los buques repatriadores.—Hasta 1947 sólo realizaron repatriaciones los buques españoles, que de 1945 a 1947 transportaron gratuitamente 2.526 repatriados. En este último año se transportaron 10 repatriados en bandera argentina, 24 en panameña y 49 en inglesa. En 1948 se han transportado en buques españoles 402 repatriados, 118 en buques ingleses y 93 en argentinos.

Naturaleza de los repatriados.—Si son las provincias Gallegas, y después Asturias, las que mayor contingente emigratorio tienen, es lógico que destaquen en la repatriación bonificada o gratuita.

En 1946 se dió el caso de un buen número de repatriaciones hacia Madrid y Barcelona, pero ello se debió a la repatriación especial realizada desde Filipinas.

VIII

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA EMIGRACIÓN

69. La vigilancia de la emigración antes de la Ley de 1907. 70. La vigilancia de la emigración en las Leyes de 1907 y 1924. 71. Las autoridades emigratorias desde el año 1939. 72. Los problemas actuales de la Administración en materia emigratoria. 73. La Inspección de Emigración y sus problemas. 74. El control de la emigración en el exterior. 75. Hacia una eficaz administración controladora de la emigración.

69. La vigilancia de la emigración antes de la Ley de 1907 estuvo encomendada a distintas autoridades.

A los Justicias y Ministros de los Puertos encomendó Felipe IV en 1623 embargar las personas y haciendas de quien intentase salir de los Reinos con su casa y familia sin licencia real.

En el siglo XIX, son los Ministerios de la Gobernación y Fomento los que legislan sobre emigración por corresponderles estos temas en uno u otro aspecto, y no falta la colaboración del Ministerio de Estado, el cual, en 1891, excita el celo de los Cónsules para que informen sobre la situación de los emigrados españoles.

El Ministerio de la Gobernación había dictado distintas Reales órdenes sobre vigilancia del tráfico emigratorio en 1853, 1856, 1857, 1865, 1873 y 1874, firmando tales disposiciones los Ministros Egaña, Ríos, Bermúdez de Castro, Ruiz Zorrilla y Romero Robledo.

Pero en julio de 1881 el Ministerio de Fomento estima de su competencia el estudio de los medios de contener en lo posible la emigración por medio del desarrollo del traba-

jo, y crea al efecto una Comisión especial (80). Al año siguiente forma el mismo Ministerio, dentro de su Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio, una Sección de Emigración e Inmigración, encargada de procurar el mejor reparto de la población, reunir la estadística de obras, informar a los trabajadores sobre los peligros de la emigración, perseguir los abusos y ganchos de emigración y favorecer las repatriaciones. El mismo Ministerio crea un Negociado de Estadística de emigración dentro del Instituto Geográfico y Estadístico para reunir cifras y deducir resultados.

Como podrían interferirse las funciones de los Ministerios de Gobernación y Fomento, se hace en 1883 una cierta separación de atribuciones en una Real orden del primero de esos Ministerios: al Ministro de Fomento incumbirá el estudio de la emigración y medidas para impedirla; al de la Gobernación hacer cumplir las leyes de emigración a los emigrantes, armadores y promotores de emigración mediante las oportunas visitas. En 1888 el mismo Ministerio vuelve a reconocer la competencia de Fomento para conocer y analizar los problemas de emigración, reservándose la vigilancia, con asesoramiento de unas Juntas provinciales asesoras.

El Ministerio de la Gobernación ha ejercido sus funciones en materia emigratoria mediante sus autoridades y funcionarios en la forma que a continuación se expresa.

Los Subgobernadores de la organización administrativa existente en 1853 intervenían en la concesión de los permisos

(80) Refrenda este Decreto José Luis Albareda, el inefable Embajador de España en París, a quien el Marqués de Villa Urrutia dejó clavado como un insecto cualquiera con el acerado estilete de su crítica, exponiéndolo a la sonriente contemplación de los humanos en la vitrina de la página 78 de la segunda serie de sus *Paliques diplomáticos*.

sos para emigrar, aprobaban los contratos de las expediciones y los precios de pasajes, fijaban el número de emigrantes proporcionado a la capacidad de los buques, se quedaban copia de los contratos y recibían los depósitos de armadores.

Tres años después se ordena que los Gobernadores visiten los buques por sí o mediante comisionados, levantando acta de visita y enviando copias de los contratos a los Cónsules en el extranjero.

La Real orden de 31 de diciembre de 1857, nuevamente, concede a los Gobernadores las licencias de ciertos embarques y les encomienda la vigilancia de las normas legales y la represión de las emigraciones clandestinas.

En 1873, el Gobierno provisional y el Ministro de la Gobernación, Ruiz Zorrilla, conceden a los Gobernadores la autorización de las expediciones y quedarse con un ejemplar de los contratos de transporte, tras de examinarlos. Corresponde la visita de los buques a los Gobernadores o su Secretario en los lugares de su residencia, y a comisionados o autoridades de su confianza en otros lugares, levantándose acta. Previo expediente gubernativo, se podían imponer multas de 200 a 500 reales por pasajero, caso de falta al contrato, con prohibición de organizar nuevas expediciones en caso de reincidencia.

Diez años más tarde se manda a los Gobernadores que hagan cumplir a los emigrantes, armadores y promotores de expediciones una serie de normas, concedan autorizaciones de embarque, vigilen por sí o por su Secretario en las capitales, y los Alcaldes fuera de ellas, las expediciones, mediante visitas a los barcos, levantando acta de esas visitas y remitiendo copias de los contratos al Ministerio para su traslado a los Consulados, e impongan, previo expediente, multas en caso

de malos tratos a los emigrantes, con prohibición de nuevas expediciones caso de repetirse las faltas.

Nuevas órdenes a los Gobernadores de hacer cumplir lo legislado sobre emigración se dan en 1887 y 1888 al recopilar todas las disposiciones reguladoras de la emigración, disposición notable esta última por crear en las provincias marítimas unas Juntas asesoras del Gobernador en que figuraban un delegado del Gobierno militar, el Fiscal de la Audiencia, el Comisario regio de Agricultura, un Diputado provincial y el Jefe de la Sección de Fomento (Secretario).

A partir de 1897 se ordena a los Gobernadores que nombren personas de confianza para el cumplimiento de las normas de emigración, recomendación reproducida exactamente tres años después, recalcando que han de ser de absoluta confianza los nombrados.

En 1902 se suprime la necesidad de autorización previa del Gobernador para emigrar, limitándose la obligación a presentar a éste en la capital, o al Alcalde fuera de ella, las listas de embarque. La vigilancia se encomienda a las autoridades gubernativas y la inspección de los embarcos a un Oficial de la Guardia Civil. Dos años más tarde se encarga a los Gobernadores y autoridades locales la divulgación de los casos de engaño a emigrantes y la lucha contra los agentes de emigración.

70. Tras un proyecto de Ley presentado por el Ministro de Estado en 1901, y otro por el de la Gobernación cuatro años después, es aprobada la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, que lleva el refrendo de don Juan de la Cierva Peñafiel, en la que se declara la competencia exclusiva del Ministerio de la Gobernación en estas materias.

El Consejo Superior de Emigración se hace cargo de esta competencia con funciones judiciales, ejecutivas y consultivas, y un Negociado de Emigración, incluido en la Sección Especial de Reformas Sociales, sirve de enlace entre el Consejo y el Ministerio.

En los comienzos de 1911 se traspasan todas las cuestiones de Emigración al Ministerio de Fomento por razones muy parecidas a las que en el siglo XIX se alegaron para justificar esta competencia.

Creado el Ministerio del Trabajo en 1920, el Consejo Superior de Emigración pasa a ese Ministerio, encargándose de mantener las relaciones entre el Departamento ministerial y el Consejo Superior un Negociado de Emigración dependiente de la Sección de Previsión y Acción Social.

Ya en 1918 se habían separado del Consejo Superior de Emigración las facultades ejecutivas para entregarlas a una Comisión permanente, y en 16 de septiembre de 1924 se traspasan esas facultades ejecutivas a una Dirección General de Emigración, transformándose el Consejo Superior en Junta Central de Emigración, con caracteres simplemente consultivos.

Tres años después, la Dirección General de Emigración desciende a la categoría de Sudirección General, dependiente de la Dirección General de Acción Social y Emigración, teniendo como consultiva la Junta Central de Emigración, integrante del Consejo Central de Acción Social y Emigración.

En 1929 se transforma la Subdirección en una Inspección General que, con tal carácter, pasa a depender en 20 de octubre de 1931 del Ministerio de Estado, permaneciendo en tal Departamento hasta que por virtud del cataclismo admi-

nistrativo producido en septiembre de 1935 por la reforma del señor Chapaprieta, pretendiendo el saneamiento de la Hacienda Pública, pasa al Ministerio de Justicia, Trabajo y Sanidad, donde constituye nuevamente una Subdirección General.

Las Juntas locales de Emigración, tras un intento de ser sustituidas por los Patronatos locales de Acción Social y Emigración, resurgen en los puertos de embarque.

Las Oficinas de información y despacho de billetes de emigrantes desaparecen en 1929 y se sustituyen por Juntas locales de información de emigrantes.

71. De los cinco Servicios nacionales (Direcciones Generales) que integraban el Ministerio de Organización y Acción Sindical, uno se denominaba de «Emigración» y comprendía las Secciones de Colocación, Migración y Asuntos Generales.

Al transformarse tal Ministerio en el de Trabajo, perdiendo su competencia sobre la organización sindical, pasó a integrar, dentro de ese Departamento, primero un Servicio y más tarde una simple Sección, la cual comprendía las materias de inmigración y emigración, y posteriormente redujo su competencia a las materias relacionadas con la emigración.

La Dirección General de Trabajo comprende actualmente cuatro Servicios, uno de los cuales es el de «Emigración, Colocación y Legislación extranjera», con tres Secciones. Su Jefe es Secretario del Consejo Central de Emigración.

Las funciones directas de inspección corresponden a la Inspección General de Trabajo, donde en 1939 se refundió la de Emigración con su personal.

72. Indicada la evolución de la organización administrativa de la emigración de nuestro país, expongamos algunos de sus problemas actuales.

Nos encontramos, en primer término, con el problema referente a cuál sea el Departamento competente. ¿Gobernación? ¿Industria y Comercio? ¿Asuntos Exteriores? ¿Trabajo? A lo largo de la legislación sobre la materia han ido turnando todos estos Departamentos (con sus nombres anteriores) en la competencia sobre las materias de emigración.

La posición actual de la cuestión no es dudosa. Al Ministerio de Trabajo corresponde la competencia, con exclusión de otros Departamentos. Tal vez hubiese argumentos en favor de Asuntos Exteriores, pero la solución dada por España de un Consejo Central, con sede en Asuntos Exteriores y presidido por el Subsecretario de este Departamento, creado para favorecer el enlace con los Cónsules, parece ser acertada. Ahora bien: es deseable un mayor engranaje de los funcionarios dependientes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Trabajo.

A este último, en virtud de la vigente Ley de Emigración, corresponde la iniciativa de los Convenios internacionales sobre Emigración (81). La observancia de tal precepto y la observancia también del Decreto de 1.º de agosto de 1941 de pasar a informe del Consejo Central de Emigración cuantos asuntos se relacionen con estas materias, incrementarán las posibilidades de acierto. El olvido de tales colaboraciones podría conducir a Convenios por los cuales se adquiriera la terrible responsabilidad histórica de hacer perder a los españo-

(81) Artículo 61 de la ley de Emigración vigente de 20 de diciembre de 1924.

les derechos que se habían conservado a través de los más diversos regímenes.

73. Desde finales del siglo XIX se ve la preocupación gubernamental de confiar la Inspección de los emigrantes a personas de confianza. Al crearse el Consejo Superior de Emigración, sus esfuerzos se orientan a la creación de un grupo de funcionarios con una técnica y un espíritu social, siendo precisamente el Ministerio de la Gobernación (del cual depende la Policía) quien propone a las Cortes el texto de Ley que prohíbe a las autoridades gubernativas intervenir en materias de emigración, salvo casos muy concretos que enumera el art. 15 de la Ley hoy vigente, y con la advertencia de que «sin que lo singular de estos casos pueda servir de pretexto para intervenciones de carácter general o permanente». El mismo Consejo de Ministros, a propuesta de Gobernación, reitera tales prohibiciones en lo que hoy es art. 36 del Reglamento de Emigración. Es análoga esta tendencia a la manifestada en la legislación portuguesa de 1947.

Al reformarse la legislación sobre Inspección de Trabajo se incluyó entre las atribuciones de esta Inspección la de vigilar las leyes de emigración, y tal decisión también origina problemas, unos que ya tuvieron adecuada solución, otros todavía pendientes.

La absorción por los Inspectores de Trabajo de las facultades atribuidas a los de Emigración atendió, más que a una orientación doctrinal, a la necesidad de aportar recursos presupuestarios a la formación de un Cuerpo nacional de Inspección de Trabajo, al que si se incorporaron un número de Inspectores de Emigración también se incorporaron las vacantes y las consignaciones de los Inspectores citados.

El primer problema que se presenta a este respecto es el del escaso volumen de las plantillas inspectoras de trabajo, tanto de Inspectores como de auxiliares de los mismos, que hacen temer se precisen reformas si se desea tener atendidos unos servicios que tienen trascendencia internacional y que ponen en juego el buen nombre de España y el prestigio de las Delegaciones de Trabajo que no sepan atender estas necesidades vitales. El sistema PAI ó Cye de los Seguros Sociales, interventores surgidos al margen de la Inspección de Trabajo, es preciso que no tengan un duplicado en el terreno de la Emigración. Porque es preciso no olvidar que la función incumplida hace nacer quien sustituya al órgano que no sabe cumplirla debidamente: es la secuela del principio biológico de que la función crea el órgano.

Las funciones de la Inspección de Emigración son muy complejas actualmente (82). La Orden de 29 de marzo de

(82) Además de las funciones encomendadas por la Orden de 29 de marzo de 1946, tienen estos Inspectores a su cargo otras muchas, especificadas en la Ley y Reglamento de Emigración (embarque de médicos y personal sanitario y de servicio, vigilancia de víveres, inspección en viaje y en el extranjero, etc.). Deben presenciar todos los embarques, visando los pasaportes, y realizar las siguientes tareas: Concesión de autorización a los consignatarios para dedicarse al tráfico migratorio, reconocimiento de buques, revisión de las fichas de todos los pasajeros (emigrantes o no) en el fichero de repatriados, control de listas de embarque, autorizaciones a los emigrantes para cambiar divisas al embarcar, envío de listas y fichas de emigrantes a los Consulados, liquidación del canon del Seguro de emigrantes, control del pago del 2 por 100 de los pasajes de los extranjeros y del 10 por 100 de bonos de repatriación, de los pasajes de emigrantes, remisión de documentación de embarques a fines de control y estadística al Ministerio de Trabajo, socorros económicos a los repatriados y rendición de cuentas, liquidación del canon del seguro de los inmigrantes, intervención en los turnos de embarque de emigrantes, expedición de certificados de no repatriación, reintegros de gastos de repatriación, declaración de calidad de repatriado a los efectos de divisas, sanción a faltas a las Leyes de emigración, persecución de Agencias clandestinas, etc., etc.

1946 estableció el régimen de señalar un Inspector encargado de estas funciones, con un suplente. En las poblaciones con activa emigración el Inspector encargado de estos servicios está casi exclusivamente dedicado a esta misión. En provincias de menos tráfico puede simultanear sus funciones con otras de Inspección de Trabajo y Seguros Sociales.

Con ello se ha evitado el peligro de que, sobre todo en puertos con muy numerosa plantilla, se caiga en la dificultad de no poder establecer una concreta responsabilidad (ya que las circunstancias económicas y políticas actuales precisan que se concreten muy precisamente las responsabilidades en personas determinadas). En este punto se han realizado innegables progresos; en el momento actual sólo pisan el barco en las partidas o llegadas de América el Inspector de Emigración y su Secretario, miembro de la Delegación Provincial de Trabajo, cuyos uniformes reglamentarios sirven para ser reconocidos por los emigrantes.

Ahora bien: ¿qué relaciones tienen esos Servicios de Emigración con los Delegados de Trabajo y Jefes provinciales de la Inspección del ramo?

El Ministerio de Trabajo, haciendo uso de sus facultades, dictó la Orden de 29 de marzo de 1946 en la que, recordando los arts. 29 y 33, limitó con respecto a Emigración las facultades generales de los Jefes de Inspección, encargándose por nombramiento directo de la Dirección General de Trabajo, a propuesta del Servicio Central de Inspección, a un Inspector la vigilancia de estas materias, con exclusión de los demás Inspectores. Ello no priva a los Jefes provinciales de su facultad de alta vigilancia del Servicio, ni de tramitar las actas de inspección, ni de recibir noticias del trabajo realizado por el Inspector, aunque éste tenga que cumplir las órdenes

que directamente dé la Dirección General sobre manejo de fondos y realización de servicios, sin que pueda tal Jefatura, por sí, levantar actas, manejar fondos, autorizar o prohibir embarques, expedir certificados de no repatriación, manejar ficheros ni realizar las funciones prohibidas a los demás Inspectores en el apartado IX de la Orden citada. Es muy importante, sin embargo, la colaboración del Jefe de la Inspección para transmitir a la superioridad el ambiente público sobre el servicio, ya que si tienen los Inspectores encargados de la Emigración una autonomía para su desembarazada actuación y plena autoridad, ello no significa que sean un cantón independiente exento de toda subordinación a las jerarquías de la Inspección.

Los Delegados de Trabajo tienen que hacer respetar la autonomía de los encargados de la Emigración, y corresponde a su responsabilidad; velar por el exacto cumplimiento de la legislación, imponiendo sanciones y proponiendo, en caso de delito, la retirada de autorización a navieros y consignatarios; proporcionar elementos de personal y material suficiente para que no fracase el servicio, que será el fracaso de su función como Delegado; estudiar los movimientos migratorios, ejercer la alta vigilancia sobre el Servicio, dando cuenta de sus anomalías a la superioridad, y otras funciones importantes de colaboración, coadyuvando así armónicamente en la actuación del Estado en estas materias. Del mismo modo lo hacen, dentro de la Dirección General de Trabajo, el Servicio de Inspección de Trabajo, que hace las designaciones de personal, y lo someterá a su alta dirección; la Sección de Recursos, que tramita los relativos a los infractores de las Leyes de Emigración, y la Sección de Emigración, que orienta el servicio de los Inspectores como órgano de ejecu-

ción del Director general de Trabajo y en contacto con las informaciones de los Cónsules y el Consejo Central de Emigración (83).

Si dificultades originadas por falta numérica de personal crean problemas para el normal funcionamiento de la Inspección de la Emigración, estas mismas dificultades y las de índole económica impiden que tenga el debido desarrollo la inspección a bordo, que ha de limitarse a la actuación de los médicos de Emigración en los buques extranjeros y los de a bordo en los españoles. Los médicos no pueden titularse Inspectores de Emigración ni imponer sanciones, pero deberán vigilar el incumplimiento de las disposiciones sobre emigración y levantar actas de las infracciones, que se entregarán a los inspectores de los puertos para su curso.

Esta protección del médico fué suprimida en el Convenio hispano-italiano cuando se dispensaba el embarque de personal sanitario en buques que transportasen menos de cincuenta emigrantes españoles. Este Convenio puede considerarse tal vez caducado.

74. En las disposiciones dictadas sobre emigración se concedía, como es lógico, una importante misión a nuestros representantes en el exterior. La Real orden de 1853 basa la revocación de la prohibición de pase a América del Sur de los emigrantes canarios, precisamente en el establecimiento de relaciones diplomáticas normales.

Ocho años más tarde nuevas disposiciones ordenan el en-

(83) Es de resaltar el apoyo del competente ingeniero de minas que está al frente del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, don Manuel Sánchez Rivero, al que tanto debe la Inspección española, para el desenvolvimiento de los Servicios de Emigración.

vío a nuestros Agentes diplomáticos de copia de los contratos de transporte de los emigrantes, para que vigilen su cumplimiento, y se encarga a los Agentes consulares en el Brasil que presencien la ratificación de los contratos de los inmigrados, sin la cual pierden su validez. Y estas disposiciones sobre control de los contratos de embarque son reproducidas en 1873 y 1883.

Los Consulados son magnífica fuente de información, y por ello los órganos creados en 1882 dentro del Ministerio de Fomento para el estudio de los problemas de Emigración fueron autorizados para obtener de ellos los datos pertinentes, y a éstos ordenó suministrarlos el Real Decreto de 6 de mayo de este año. Es en 11 de mayo de 1891 el propio Ministerio de Estado quien dispone una información sobre emigración en Africa y América, información que se había de realizar por los Cuerpos Diplomático y Consular, que deberían dar informes sobre posición, vida y puntos de reunión de los emigrantes dentro de los respectivos territorios.

Las Leyes de Emigración de 1907 y 1924 refuerzan la posición de las representaciones diplomáticas y consulares en materia de protección de emigrantes. Ellas les confieren facultades tutelares (atender a los emigrantes a su llegada, recibir las quejas por el trato a bordo, obligar al cumplimiento de los contratos de trabajo, informar a los emigrados sobre condiciones de trabajo en el país, defensa de los mismos ante los Tribunales y fomento de asociaciones de tutela y ayuda mutua entre españoles), facultades informativas (informaciones trimestrales sobre mercado de trabajo y memorias anuales) y facultades inspectoras, que ejercen en los puertos de tránsito y de desembarque cuando no existen Inspectores de Emi-

gración, tramitando las reclamaciones o sanciones por infracciones a la legislación emigratoria (84).

Por ello, disposiciones legales obligan al Gobierno a reforzar el personal consular en los países de inmigración y a que éste quede integrado por españoles.

Un grave problema para la eficacia de la tarea encomendada al Cuerpo Diplomático es la de las múltiples actividades que ha de desarrollar. Por ello, las leyes de 1907 y 1924 hacen constantes referencias a unos Agentes consulares especializados en materias de emigración, que actuarán bajo la dirección del personal diplomático o consular. Este Agregado será designado por la Dirección General de Emigración (art. 6o de la Ley de 1924). El vigente Reglamento de Inspección de Trabajo confiere a la Dirección General de Trabajo la facultad de encargar a sus funcionarios misiones en el exterior, facultad que puede coordinarse con la concedida a la Dirección de Emigración, de cuyas facultades se hizo cargo. Su misión será ejercer las atribuciones tutelares, informativas e inspectoras encomendadas a los Cónsules (a los que descargará de misiones tan importantes y a los que prestará su competencia técnica) y llevar la Secretaría de Patronatos de Emigración.

Desgraciadamente no ha pasado de un mero precepto legal la institución de Agregado consular, aunque su permanencia en la ley permitirá que salte a la realidad en el momento oportuno.

(84). Los agentes diplomáticos y consulares cuidarán de hacer respetar los derechos de los emigrados en el territorio donde ejercieren su cargo, y especialmente les prestarán su concurso para que las casas armadoras y sus representantes cumplan los preceptos de esta Ley. Auxiliarán también a los Inspectores en el cumplimiento de su misión y ejercerán ellos mismos la inspección de los buques cuando en éstos no viajare Inspector de servicio (artículo 62 de la Ley de 1924).

La permanencia de esta institución ha quedado justificada con el ambiente y trayectorias internacionales manifestadas en un reciente estudio (85).

Países de alta tradición emigratoria han designado funcionarios en sus representaciones exteriores. Italia es un ejemplo elocuente. Este país, por otro lado, consiguió en su Convenio de Emigración con la República Argentina que le reconociese el derecho a agregar a su representación diplomática varios «Observadores» investidos de carácter diplomático, dirigidos por un Consejero y Viceconsejero de Emigración, facultades más amplias y dinámicas que las oficinas que siempre han funcionado en los Consulados para protección de sus connacionales emigrados.

Con mayores amplitudes se han creado por distintos países Agregados sociales, laborales o de trabajo, paralelos en su actuación a los Agregados comerciales, de prensa, militares, navales o aeronáuticos.

Hace unos años fué redactado un proyecto de Agregados sociales en nuestras Embajadas (86), que naufragó en mares incógnitos y procelosos. Otros países más advertidos nos han tomado la delantera en esta iniciativa.

Todos los países que adoptaron la institución de agregados sociales presentan un denominador común: tener informado al propio país de las relaciones sociales y la legislación extranjera en el país de su mandato y propagar eficazmente

(85) *Los Agregados Sociales*, por Henry Hauch, Consejero social de la Embajada de Francia en Londres, «Revue Internationale du Travail», Ginebra, agosto de 1948. Reproducido por la «Revista de Trabajo», de Madrid en septiembre de 1948, pág. 666.

(86) Se debió al actual Subdirector general de Previsión, don Manuel Amblés.

en este país el conocimiento de las realizaciones de su patria. Cometidos complementarios diferencian posteriormente el cometido de los Agregados sociales de los distintos países (87).

Una visión certera de la realidad social internacional aconseja la institución de los Consejeros y Agregados sociales: los primeros serían preferentemente Diplomáticos, con Profesores de Derecho social y Titulados de Ciencias Políticas y Económicas; los segundos procederán de los distintos Cuerpos técnicos del Ministerio de Trabajo, debidamente seleccionados.

No es dable olvidar que la protección de los emigrados por sus países de origen lleva a los problemas de soberanía a los que nos hemos referido anteriormente en este ensayo y que no es pertinente volver a examinar.

(87) Han nombrado agregados sociales en sus representaciones diplomáticas Austria, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Polonia. Los agregados de Estados Unidos son nombrados por el Departamento de Estado y dependen de una Sección de asuntos internacionales del trabajo que funciona en ese Departamento, el cual comunica al de Trabajo las informaciones. Actúan ya en trece países y van a nombrarse en otros doce. Los de Inglaterra forman parte también de la jerarquía diplomática, y en el Departamento de Asuntos Exteriores actúa como enlace un Consejero de Trabajo, funcionario de este Ministerio. Ha nombrado Inglaterra agregados en veinte países. Los agregados franceses se nombran y dependen del Ministerio de Trabajo, así como los egipcios. Se ocupan del conocimiento de la política social y legislación obrera, protección a los trabajadores nacionales, intercambio de aprendices y acuerdos de inmigración. Hay agregados sociales franceses en Londres, Wáshington y Moscú, y egipcios en las dos primeras capitales y París. Suiza ha nombrado también agregados con la misma finalidad en estas tres capitales.

Argentina ha nombrado cincuenta agregados obreros con la finalidad de dar a conocer los progresos sociales de su país.

Italia, por su principal preocupación sobre el problema emigratorio, ha situado en puestos diplomáticos a funcionarios de Emigración en Wáshington, Río de Janeiro, San Paulo, Buenos Aires, París, Berna y Bruselas, con la misión de conocer al día el mercado de trabajo y política social. Actúan agregados sociales en Buenos Aires, Bruselas, París y Londres.

75. En las páginas que anteceden se han ido exponiendo diversos problemas actuales de la emigración española, tras de haber examinado el nuevo concepto de la emigración con sus notas características de emigración dirigida y enmarcada en actividades de contratación internacional. Algunos de tales problemas son los que se presentaron en épocas muy anteriores; otros son problemas derivados de las circunstancias especiales de la postguerra, y se manifiestan en constante transformación.

Todo ello lleva a la necesidad de contar con una política migratoria, al par que con una adecuada administración. Es preciso aumentar la eficacia de los órganos de control y superar las dificultades crecientes, recogiendo las autoridades de Emigración todas sus facultades.

El Caudillo y los Ministros Girón y Martín Artajo, secundados por los Subsecretarios y Director general del ramo, señor Miranda Junco, contemplan actualmente con especial atención los problemas migratorios, lo que prueba su trascendencia en los momentos presentes. Si en las páginas que anteceden hemos acertado a acusar esa trascendencia y, al propio tiempo, pudimos contribuir al conocimiento y solución de tales problemas, se habrá logrado la finalidad pretendida al escribirlas.

MARIANO GONZÁLEZ ROTHVOSS

CRONICAS

