

**ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE
LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
DE LA EMIGRACIÓN:
GÉNESIS DEL DERECHO EMIGRATORIO ESPAÑOL
Y DERECHO COMPARADO**



Juan Francisco Pérez Gálvez

Juan Francisco Pérez Gálvez
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

**ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE LA
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
DE LA EMIGRACIÓN: GÉNESIS DEL DERECHO
EMIGRATORIO ESPAÑOL Y DERECHO
COMPARADO**

Madrid, 2007

Todos los derechos reservados. Este libro no podrá, total o parcialmente, ser objeto de cualquier modalidad de reproducción o transmisión electrónica o mecánica, inclusive el sistema de reprografía, grabación o cualquier otra forma de almacenaje de información, sin la autorización escrita previamente dada por el Editor.

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>

Foto de portada: "Vendimiadores españoles en el Centro de Acogida de Figueres. 1976".
Pablo López Monasor.

© Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, I I. 28003 Madrid
Correo electrónico: sgpublic@mtas.es
Internet: <http://www.mtas.es>

ISBN: 978-84-8417-252-9
NIPO: 201-07-134-S
Depósito legal: M-25.302-2007

Imprime: Impresión Digital Da Vinci

A Chelo,

por su amistad de tantos años [...], por su buen hacer como Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración y por lograr que no perdamos de vista que tanto el fenómeno de la emigración como el de la inmigración involucran a seres humanos. Con respecto a ellos, no puede haber más que una sola política: la institucionalización y garantía de los derechos humanos, económicos y sociales de todas aquellas personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado. Cualquier otro proceder no hará sino devolver al mundo desarrollado, a los días en que la carne humana no era más que mano de obra y el dinero el único beneficio que contaba. No es éste el epitafio que María Consuelo Rumí Ibáñez quiere que la historia ponga sobre nuestro tiempo.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	19
JUSTIFICACIÓN DE ESTE ESTUDIO	21
1. El estatuto de la ciudadanía española en el exterior	21
2. Sin la emigración, la historia de España sería diferente	22
3. Un cambio trascendente: la integración en la Unión Europea y la ciudadanía europea	27
4. Una vez mas, abordo una materia casi virgen, para los administrativistas españoles	27
5. La emigración como un viaje de ida y vuelta a lo largo de la historia ...	30
CAPÍTULO I. GÉNESIS DEL DERECHO EMIGRATORIO ESPAÑOL ...	33
I. Bases metodológicas y conceptuales de la emigración	33
1. El sentido y el alcance de un fenómeno universal	33
2. Concepto	40
2.1. Un intento de formulación	40
2.1.1. Del concepto: "migración"	40
2.1.2. Del concepto: "emigración"	42
2.1.3. Del concepto: "emigrante" y "emigrado"	44
2.2. Diferencia con figuras afines	46
2.2.1. Expatriación	46
2.2.2. Extrañamiento	46
2.2.3. Turista o viajero de aventuras	46
2.2.4. Vagabundo	46
2.2.5. Hombre de frontera	46
2.2.6. Refugiados y desplazados	47
2.2.7. Expulsados, deportados o desterrados	47
2.2.8. Estudiantes en el extranjero	47
2.2.9. Funcionarios españoles en el extranjero	47
2.2.10. Personal dependiente de las confesiones religiosas	47
2.2.11. Marineros enrolados en buques españoles	48
3. Naturaleza jurídica	48
4. Clases de emigración	50
4.1. Emigración colonial y poscolonial	50
4.2. Emigración interior y al extranjero (continental, transoceánica y fronteriza)	53

4.3. Emigración espontánea y artificial o asistida	55
4.4. Emigración permanente, temporal o de temporada (golondrina).	55
4.5. Emigración individual, familiar (cadenas familiares o bajo contra- ta) o colectiva	56
4.6. Emigración asalariada o contractual (nominativa o innominada), libre o independiente	59
4.7. Emigración legal o ilegal	60
4.8. Emigración voluntaria o forzosa	60
4.9. Emigración motivada por factores económicos o por factores pro- fesionales	60
4.10. Otras	60
II. Los sujetos de la emigración: la Administración	61
1. Evolución histórica de la creación de unidades administrativas que se ocupen de la emigración	61
1.1. En el Ministerio de Fomento, Dirección de Agricultura, Industria y Comercio, se crea una sección encargada de las cuestiones de emigración	61
1.2. Creación de un negociado de emigrantes en el instituto geográfi- co y estadístico	63
1.3. La creación en el Ministerio de Trabajo de la Dirección General de Emigración	64
1.3.1. La creación del Ministerio de Trabajo	64
1.3.2. La creación de la Dirección General de Emigración	66
2. La Administración intenta recopilar información sobre la emigración española a países extranjeros	66
2.1. Su motivación: el deber de previsión de las autoridades españolas.	68
2.2. Datos que se intentan recabar	70
2.2.1. Información general	70
2.2.2. Carácter de la emigración	70
2.2.3. Posición de los emigrantes	70
2.2.4. Vida de los emigrantes	71
2.2.5. Reunión de los emigrantes	71
3. El permiso o autorización para emigrar	71
3.1. La emigración a las colonias españolas y a los Estados de América.	71
3.1.1. De la prohibición a la permisividad	72
A. La Pragmática de 1623 y la Novísima Recopilación	72
B. Real Orden Circular de 16 de septiembre de 1853	74
3.1.2. Requisitos	77
A. Que la emigración se permita allí donde existan repre- sentantes o delegados del gobierno	77

B. Condiciones exigibles para la expedición de pasaporte..	78
C. Que se les declare notoriamente pobres	79
D. Real autorización especial para cada caso	79
E. Informe de las autoridades gubernativas al Ministerio de la Gobernación	80
F. Sin autorización, ningún contrato de transporte de emigrantes será válido	80
G. Proporcionalidad entre las características del buque y el número de pasajeros a embarcar	81
H. Los contratos deben expresar las condiciones de los mismos	82
I. Obligación de asistencia sanitaria y espiritual	84
J. Libertad de ocupación de los emigrantes en destino, con sometimiento a las leyes y reglamentos del país donde se dirijan	84
K. Estas garantías serán extensivas a todos los puertos de la península	84
3.1.3. De la permisividad a la restricción: Real orden de 12 de enero de 1865, del Ministerio de la Gobernación	85
3.2. Medidas para favorecer la contención de la emigración	87
3.2.1. Creación de una comisión especial	87
3.2.2. Interrogatorio sobre emigración	88
III. Los sujetos de la emigración: el emigrante	90
1. Por razón de sexo y edad	90
1.1. La emigración masculina	90
1.2. La emigración femenina	90
1.3. La emigración de menores	94
2. Por razón de los lazos establecidos: las cadenas migratorias	96
3. Por razón de las condiciones de salida: la emigración clandestina	97
4. Por razón de la procedencia geográfica	102
4.1. Emigrantes gallegos	102
4.2. Emigrantes canarios	103
4.3. Emigrantes andaluces	103
4.4. Emigrantes catalanes	104
IV. Los sujetos de la emigración: terceros interesados	105
1. Las redes de reclutamiento	105
1.1. Informales	105
1.1.1. Agentes, subagentes o cónsules de los países americanos.	105

1.1.2. Los "ganchos", "arregladores" o "garroteros"	105
1.1.3. Los posaderos	109
A. Actitud	109
B. Influencia en el transporte de emigrantes	110
1.2. Formales	115
V. Reglas de embarque para América	116
1. Regulación general	116
2. Modificación de la regulación general	119
2.1. Emigración a las repúblicas americanas, imperio del Brasil, África y Oceanía	120
2.2. Emigración a las provincias y posesiones españolas de ultramar..	123
3. La modificación del procedimiento administrativo para autorizar los embarques de los emigrantes a ultramar	124
3.1. La derogación de la Real orden de 10 de noviembre de 1883 ...	124
3.2. La Real orden de 7 de octubre de 1902	125
4. La financiación o subvención de los pasajes y los "billetes de llamada".	129
4.1. La financiación o subvención de los pasajes	129
4.2. Los billetes de llamada	131
5. La venta de más billetes que de plazas dispone el barco	136
6. La organización administrativa del recuento de los pasajeros en los puertos.....	137
V. El transporte	139
1. La dotación buques mercantes que viajan a ultramar: cirujano y capellán.....	139
2. La travesía	142
VI. El lugar de destino	144
1. El desembarque	144
2. La situación en los países receptores	147
3. Fórmulas para superar los nuevos desafíos: beneficencia, mutualismo y asociacionismo	148
3.1. Concepto de beneficencia	148
3.2. Diferencia con figuras afines	151
3.2.1. Caridad	151
3.2.2. Filantropía	152
3.2.3. Sociedades de asistencia, mutualidad o monte píos	153
3.2.4. Hospicios y casas de misericordia	154
3.2.5. Pobreza	154

3.2.6. Miseria	156
3.2.7. Indigencia	156
3.3. Su origen y formulación	157
3.3.1. En general	157
3.3.2. Por demarcación geográfica	164
A. México	164
B. Guatemala	165
C. República Dominicana	166
D Puerto Rico	166
E. Cuba	166
F. Argentina	167
G. Uruguay	167
H. Chile	168
I. Brasil	168
J. EE.UU	168
4. La recepción por parte de las asociaciones regionales españolas	168
4.1. El regionalismo en la emigración española	168
4.1.1. En general	168
4.1.2. El catalanismo	169
4.1.3. El nacionalismo vasco	170
4.1.4. El galleguismo	170
4.1.5. Algunas conclusiones	172
4.2. La recepción de los emigrantes	173
4.3. La integración de los emigrantes	174
VIII. La emigración y el derecho de sufragio	179
IX. El retorno y la repatriación	181
1. El retorno	181
2. La repatriación	186
2.1. El concepto	186
2.2. Señal individual de fracaso	186
CAPÍTULO II. LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO EMIGRATORIO ESPAÑOL EN EL ALBOR DEL SIGLO XX	189
I. Antecedentes parlamentarios en las Cortes: 1822-1905	189
II. Anteproyecto de Ley de Emigración	197
1. Capacidad y permiso necesario para emigrar	197
1.1. Concepto de emigración	197

1.2. Prohibición de emigrar	197
1.3. Permiso para emigrar	198
2. Personas autorizadas a transportar y contratar emigrantes	200
2.1. Personas autorizadas a transportar emigrantes	200
2.2. Personas autorizadas a contratar emigrantes	200
2.3. Establecimiento de representantes	201
2.4. Anuncios u ofertas	202
2.5. Revocación de la autorización	202
3. Condiciones del transporte y contratación de emigrantes	202
3.1. Condiciones del transporte	202
3.2. La contratación del viaje	203
3.3. La obligación de repatriar, desde cualquier punto extranjero	204
3.4. Rescisión del contrato de transporte	204
3.5. Acciones civiles y administrativas	205
4. Autoridades, funcionarios y juntas a quienes compete la ejecución de la ley	205
4.1. Autoridades administrativas responsables	205
4.2. Junta superior de emigración	205
4.3. Junta provincial de emigración	206
4.4. El nombramiento de agentes diplomáticos o consulares	206
4.5. Constitución de la caja de emigración	207
5. Entrada en vigor, excepciones y tipificaciones sancionadoras	208
III. Ponencia para el informe acerca del anteproyecto, de 18 de diciembre de 1901	209
1. Antecedentes de esta reforma	209
2. Obligaciones de la Administración en torno a la emigración	210
3. Examen formal y material del articulado	213
4. Al legislar sobre emigración se debe regular: la organización del trabajo, la colonización interior y organizar un servicio administrativo de información, de tutela y de beneficencia	219
IV. Proyecto de Ley de Emigración, remitido a informe del Instituto de Reformas Sociales el 14 de abril de 1905	221
V. Dictamen de la Sección de Policía y Orden público, de 25 de mayo de 1905	229
VI. La discusión parlamentaria	231

VII. El texto aprobado: Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907	232
1. De la emigración y de los emigrante	232
2. Régimen de la emigración	240
3. Régimen de los navieros o armadores y de los consignatarios	248
4. El contrato de transporte de emigrantes	254
5. La inspección	260
6. Sanciones	262
7. Consideraciones finales	263
VIII. Comentarios críticos a la ley de emigración de 21 de diciembre de 1907	267
IX. Reglamento para la aplicación de la ley de emigración, de 30 de abril de 1908	269
1. Las personas comprendidas en el concepto legal de emigrante y los documentos de los que habrán de proveerse	269
2. Régimen jurídico de la emigración	278
2.1. El Consejo Superior de Emigración	278
2.1.1. Competencias y atribuciones	278
2.1.2. Funcionamiento	281
2.1.3. Los presidentes del Consejo y de las Secciones	284
2.1.4. El secretario del Consejo Superior	284
2.2. El procedimiento electoral para la designación de vocales, propietarios y suplentes, representantes de los navieros y armadores, de los consignatarios y de los obreros	285
2.2.1. Cuestiones generales	285
2.2.2. Elección de los vocales representantes de los navieros, armadores y consignatarios	286
2.2.3. Elección de los representantes de la clase obrera.....	287
2.3. El negociado de emigración	288
2.3.1. Cuestiones generales	288
2.3.2. Designación, corrección y separación del personal	289
2.3.3. Gratificaciones y ascensos	289
2.3.4. Procedimiento general administrativo	290
2.3.5. Las juntas locales de emigración	291
2.4. Los deberes de las autoridades gubernativas y los cónsules en lo referente a emigración	293
2.5. Las reclamaciones y su procedimiento	294
3. Las personas autorizadas para transportar emigrantes	296
3.1. Los navieros y armadores	296

3.2. Los consignatarios	298
3.3. Cuestiones generales	299
3.4. La caja de emigración	299
3.5. Régimen de las fianzas	302
4. El contrato de transporte de emigrantes	304
4.1. El billete	304
4.2. La rescisión del contrato	311
4.3. La suspensión del viaje	312
4.4. La repatriación de los emigrados	315
5. Las condiciones de los buques dedicados al transporte de emigrantes..	317
5.1. Consideraciones generales	317
5.2. Requerimientos	322
5.3. Víveres y provisiones	329
6. La inspección	330
7. Sanciones	335
X. Algunas deficiencias trataron de solventarse con nuevas normas o proyectos	339
1. Proyecto sobre oficinas de información	340
1.1. Las oficinas se establecerán por navieros, armadores y consignatarios, y previa conformidad de los interesados, podrán informar respecto de varias compañías	340
1.2. La información se realizará con amplitud, pero siempre con referencia a noticias que proporcione el Consejo, sobre todo en relación con el estado de los países de inmigración. Despacharán billetes provisionales	340
1.3. Se fijarán zonas para el establecimiento de oficinas de acuerdo con las facilidades de comunicación que existan para dirigirse a los distintos puertos habilitados.	342
1.4. Cuando en la zona señalada a una oficina, pero en lugar distinto de donde está domiciliada se acusen corrientes emigratorias que delaten la existencia de ganchos, o el efecto de propagandas prohibidas, podrá la oficina domiciliarse circunstancialmente en dichos lugares, o laborar en ellos por medio de dependientes patentados y autorizados al efecto, para contrarrestar las causas de los referidos hechos.....	343
1.5. Se fijará el número mínimo de oficinas que puede establecer un consignatario para autorizarle a la creación de las mismas	343
1.6. Los encargados de las oficinas depositarán una fianza y pagarán una patente anual	343

1.7. Todas estas oficinas estarán sometidas a la inspección que por de pronto mientras no haya recursos se establecerá en las oportunas zonas	344
2. Patronatos de protección del emigrante español	344
3. Seguro del emigrante	346
3.1. Real Decreto de 7 de agosto de 1920	346
3.2. Real Orden de 11 de diciembre de 1920	348
4. La inspección de emigración	351
5. La incorporación al Ministerio de Fomento del Consejo Superior de Emigración	368
XI. Influencia de las disposiciones legales reseñadas en la llegada a los puertos de origen del viaje de los buques y en el embarque de pasajeros	374
1. Procedimiento	374
2. Comprobaciones	377
3. Embarque de los emigrantes	378
CAPÍTULO III. DERECHO COMPARADO	381
I. Justificación de este capítulo	381
II. Legislación europea sobre emigración	382
1. Gran Bretaña	383
1.1. Ley de 30 de junio de 1852, reformada en 4 de agosto de 1855 y posteriormente en 1863, sobre emigración (Passengers Act)....	383
1.2. Ley de 25 de agosto de 1894	384
2. Francia: ley de 25 de julio de 1860 sobre emigración	386
3. Bélgica: ley de 14 de diciembre de 1876, regulando el transporte de emigrantes	388
4. Suiza: ley de 22 de marzo de 1888 sobre las agencias de emigración ..	389
5. Austria	395
5.1. Ley de 21 de enero de 1897, dictando disposiciones penales en materia de emigración	395
5.2. Proyecto de Ley sobre protección a los emigrantes, de 6 de diciembre de 1897	395
6. Alemania: ley de 9 de julio de 1897	397
6.1. De los empresarios	397
6.2. De los agentes	399
6.3. Disposiciones comunes a empresarios y agentes	400

6.4.	Disposiciones generales sobre el transporte de emigrantes	400
6.5.	Disposiciones especiales sobre la emigración por mar hacia países no europeos	401
6.6.	De las autoridades competentes en materia de emigración	403
6.7.	Transporte de los emigrantes desde puertos extranjeros	403
6.8.	Disposiciones sancionadoras	403
7.	Italia: ley de 31 de enero de 1901 sobre emigración	405
7.1.	La emigración, en general	405
7.2.	La emigración a países de ultramar	407
7.3.	La comisaría y las oficinas que de ella dependen	408
7.4.	De los conductores de emigrantes y de los fletes	410
7.5.	De las diferencias entre conductores y emigrantes	416
7.6.	Fondo para la emigración	418
7.7.	Disposiciones generales	419
7.8.	Sanciones	419
7.9.	Cuestiones relativas al servicio militar y a la ciudadanía	422
7.10.	Disposiciones transitorias	424
8.	Hungría: ley de 11 de marzo de 1903, de emigración	424
8.1.	La emigración, en general	424
8.2.	Transporte de pasajeros, empresarios y agentes	425
8.3.	Relaciones legales entre el empresario y el emigrante	427
8.4.	Fondo de emigración	429
8.5.	Los funcionarios	429
8.6.	Disposiciones sancionadoras	430
8.7.	Disposiciones generales	431
III. Legislación americana sobre inmigración		432
1.	Argentina	432
1.1	Antecedentes legislativos	432
1.2.	Ley de inmigración de 6 de octubre de 1876	434
1.2.1.	El departamento de inmigración	435
1.2.2.	Los agentes de inmigración en el exterior	436
1.2.3.	Las comisiones de inmigración	437
1.2.4.	Las oficinas de trabajo	438
1.2.5.	Los inmigrantes	438
1.2.6.	Los buques conductores de inmigrantes	439
1.2.7.	El desembarco de los inmigrantes	442
1.2.8.	Alojamiento y manutención de los inmigrantes	443

1.2.9. La internación y colocación de los inmigrantes	443
1.2.10. Fondos de inmigración	444
1.3. Reglamento de desembarco de inmigrantes de 4 de marzo de 1880	445
1.4. Ley de residencia de 22 de noviembre de 1902	450
2. Uruguay	450
2.1. Ley de 12 de junio de 1890 sobre inmigración	450
2.2. Decreto de 10 de diciembre de 1894	452
2.3. Decreto de 3 de octubre de 1902 sobre admisión de inmigrantes.	453
3. Brasil	454
3.1. Decreto de 28 de junio de 1890, aclarado por el de 7 de noviembre del mismo año	454
3.2. Reglamento de inmigración y colonización del Estado de Río de Janeiro	456
4. Venezuela: ley de inmigración de 9 de junio de 1891	458
5. Perú: ley de 7 de octubre de 1893 sobre inmigración	459
6. Guatemala: ley de inmigración de 25 de enero de 1896	459
6.1. Los inmigrantes y su clasificación	459
6.2. La junta de inmigración	460
6.3. Franquicias y garantías de los inmigrados	461
6.4. Deberes de los inmigrados	462
6.5. Los agentes de inmigración	463
6.6. Oficinas de trabajo	464
7. Costa Rica: ley de 29 de julio de 1896	464
8. Chile	466
8.1. Creación de la Agencia General de Colonización e Inmigración para Europa	466
8.2. Decreto de 1 de septiembre de 1899: concesión de terrenos a inmigrantes libres	467
8.3. Decreto de 24 de junio de 1905: reglamento de inmigración libre .	469
9. Cuba	472
9.1. Ley de 15 de mayo de 1902	472
9.2. Reglamento para la inmigración	478
9.3. Proyecto de ley de 1904, aprobado por el senado para favorecer la inmigración	482
10. Estados Unidos de América: ley de 13 de marzo de 1903 sobre inmigración	483
11. Conclusión	496
BIBLIOGRAFÍA	499

ABREVIATURAS

AAVV: Autores varios.
A.E. de S.M.: Asociación española de socorros mutuos.
Ar: Aranzadi.
Art.: Artículo.
BOC: Boletín Oficial de las Cortes.
BOE: Boletín Oficial del Estado.
CC: Código Civil.
CDO: Considerando.
CE: Constitución Española de 1978.
CEC: Centro de Estudios Constitucionales.
CEE: Comunidad Económica Europea.
CIME: Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas.
CP: Código Penal.
D: Decreto.
DA: Disposición adicional.
D.F.: Distrito Federal.
DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
DT: Disposición transitoria.
ED: Edición.
Excmo.: Excelentísimo.
FD: Fundamento de derecho.
FJ: Fundamento jurídico.
Frs.: Francos.
ICE: Instituto de Comercio Exterior.
IEE: Instituto Español de Emigración.
IEP: Instituto de Estudios Políticos.
INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.
MTAS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
N.: Norte.
NO: Noroeste.
Núm: Número.
O.c.: Obra citada.
q.D.g.: Que Dios guarde.
P.e.: Por ejemplo.
P.: Página.
PED: Países en desarrollo.
Pp: Páginas.
RA: Repertorio Aranzadi.
RAP: Revista de Administración Pública.
RD: Real Decreto.

RDL: Real Decreto-Ley.

RDP: Revista de Derecho Político.

REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.

S.: Sentencia.

S.E.: Su excelencia.

S.F.: Sin fecha.

S.M.: Su majestad.

S.N.: Sin número.

Sr.: Señor.

SS: Sentencias.

SSTS: Sentencias del Tribunal Supremo.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

T.: Tomo.

TS: Tribunal Supremo.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

Ud: Usted.

Vº. Bº.: Visto bueno.

V.E.: Vuestra Excelencia.

V.M.: Vuestra majestad.

Vol.: Volumen.

Vols: Volúmenes.

JUSTIFICACIÓN DE ESTE ESTUDIO*

1. El Estatuto de la ciudadanía española en el exterior

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, ha sido publicada en el BOE de 15 de diciembre (núm. 299). Sin duda se trata de una disposición legislativa de gran trascendencia que supone un cambio de orientación en el tratamiento integral que se pretende dar a nuestros emigrantes.

Este fenómeno es el punto de partida de una labor investigadora que me lleva a acercarme a este fenómeno, desde la disciplina a la que pertenezco, con la intención de mirar al pasado, presente y futuro de un movimiento humano que rebasa con creces el horizonte de una sola especialidad. Pero que necesita del concurso de todas, para intentar aportar luz, allí donde sólo hay penumbra.

Para ello es necesario estudiar el pasado, intentando aprender de sus errores y en la medida de lo posible acertar en las orientaciones jurídicas que los investigadores podamos ofrecer con nuestro trabajo y estudio. Esta es la primera pretensión que persigo.

En nuestros días estamos viviendo el fenómeno de la inmigración en España con una virulencia desconocida hasta el momento. Pues bien, estudiar la emigración española puede ayudar a tomar conciencia de las vicisitudes

* Este trabajo de investigación ha sido posible gracias a la subvención otorgada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en el marco del programa 13 de la Orden TAS/358/2005, de 14 de febrero (Resolución de 11 de agosto de 2005) y a la ayuda recibida del Ministerio de Educación y Cultura-Secretaría de Estado de Universidades e Investigación: «Programa de Estancias en centros extranjeros y excepcionalmente españoles, de profesores de Universidad e investigadores españoles, incluido el Programa "Salvador de Madariaga" (Resolución de 25 de mayo de 2006)».

y consecuencias que afectan a todo aquel que abandona su país, y su extrapolación a nuestra situación actual puede servir para abordar con más precisión una respuesta adecuada. No debemos olvidar que emigración e inmigración son dos caras de una misma moneda que necesitamos conocer, comprender y remediar.

Como la dimensión del problema es evidentemente muy amplia, me he decidido a fraccionar su tratamiento. De manera que el volumen que el lector tiene en sus manos abarca un periodo histórico que concluye con la promulgación de la primera ley de emigración en España, la de 21 de diciembre de 1907, aunque hago referencias legislativas que llegan hasta el año 1923. A continuación –si las fuerzas acompañan– me propongo abordar en otra obra el período que resta hasta la publicación en el BOE del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, verdadero leitmotiv de este trabajo. Además mis sucesivos viajes a Hispanoamérica me han acercado a la realidad cotidiana de muchos españoles o descendientes de los mismos que dejaron nuestro país en una situación delicada. Todo ello me ha permitido reflexionar sobre este fenómeno que cobró una intensidad inusitada hacia Iberoamérica desde el descubrimiento del nuevo mundo hasta 1930.

2. Sin la emigración, la historia de España sería diferente

España ha sido desde el momento del descubrimiento de América hasta los años sesenta del siglo xx, un país de emigración. La tradición migratoria que tuvo en América Latina su principal destino fue sustituida en aquellos años sesenta por una vocación claramente europea.

Durante este periodo, una extensa legislación se fue conformando en relación al fenómeno migratorio, que en su conjunto reconocía derechos y garantías a los emigrantes. Sin embargo, el camino recorrido hacia el reconocimiento pleno del derecho a emigrar y hacia la definición de una política migratoria fundada en él fue largo en España. Hacer este recorrido jurídico es el objetivo que alienta esta investigación que se inicia con este primer libro.

Poco sabemos de nuestros emigrantes, y sin embargo, difícilmente puede comprenderse nuestro pasado y nuestro país, sin considerar este fenómeno que ha tenido en nuestra historia una magnitud extraordinaria. *Todo desequilibrio produce un flujo de signo contrario, pero no siempre ese flujo restablece el equilibrio original.*

El *Homo migrans* existe desde que existe el *Homo sapiens*, ya que las migraciones son tan inherentes a la condición humana como el nacimiento, la reproducción, la enfermedad y la muerte. Dejando a un lado las migraciones forzadas y el desplazamiento de refugiados, las migraciones, en tanto que procesos sociales, son respuestas a condicionamientos tanto existenciales como territoriales, económicos y ecológicos, sociales y culturales, más o

menos complejos. Por lo tanto, la historia de las migraciones siempre forma parte de la historia general y sólo se puede comprender en este marco¹.

En el siglo XIX, los flujos migratorios se ajustaron con gran exactitud al trazado de las políticas imperiales del Norte con respecto del Sur. Tras el caos de la guerra, una muchedumbre de desheredados partió en busca de territorios que conquistar, de seres humanos que someter, de sociedades que dominar. El Norte se abalanzó sobre el Sur, con toda su fuerza, su violencia, sus leyes, su visión del mundo, su saber y sus técnicas, su cultura. En una palabra, colonización.

Hoy en día, el movimiento de las poblaciones se produce exactamente en sentido inverso: el Sur es el que sube hacia el Norte, como consecuencia no sólo de la desorganización planetaria provocada de forma remota en las antiguas políticas coloniales, sino también por la desreglamentación de la economía mundial. Masas andrajosas, pobres de ninguna parte, pero también nuevas capas de "cuellos blancos" (técnicos, profesiones liberales), jóvenes ejecutivos dispuestos a todo con tal de no caer en el desarraigo social. Fascinación, en suma, por este Occidente rico, un nuevo El dorado para los desheredados de la tierra. Más no ha cambiado sólo la dirección de los flujos migratorios; ha cambiado asimismo el propio significado de los conceptos de Norte y de Sur. En el siglo XIX, el Sur y el Norte eran representaciones reales y a la vez imaginarias elaboradas a partir de criterios principalmente geográficos: de un lado, la civilización, el atesoramiento de riquezas, el crecimiento económico, la modernidad; del otro, el arcaísmo, la pobreza, el "despotismo" político y el marasmo cultural. De ahí la razón de ser de la misión de Europa, la "pesada carga del hombre blanco". Hoy, este esquema ha volado en mil pedazos, porque en lo sucesivo el Norte está en el Sur y el Sur, en el Norte².

¹ Vide Klaus J. BADE, *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*, Editorial Crítica, Barcelona, 2003, p. 9. En la p. 10 afirma: "Los historiadores que estudian el tema de las migraciones dentro del marco de la historia europea se enfrentan a una realidad histórica extraordinariamente compleja. Por un lado, no sólo es que las personas se hayan desplazado a través de las fronteras, sino que las fronteras también se han desplazado a través de las poblaciones humanas".

² Vide Sami NAÏR, "El desplazamiento del mundo", en AAVV, *El desplazamiento en el mundo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, p. 19. Vide Javier de LUCAS, "Fundamentos filosóficos del derecho de asilo", en AAVV, *El desplazamiento en el mundo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, p. 44: "Aún podríamos decir más, especialmente los extranjeros representan hoy –en tanto que exclusión "natural"– un vestigio histórico de la evolución de las nociones de Estado y ciudadanía: el camino recorrido por la burguesía primero, por los asalariados después, aún no ha sido transitado por ellos que continúan en una situación más parecida a la de súbditos –siervos– que a la de ciudadanos (soporte económico real, en cuanto mano de obra, y a la par sin derechos; poco a poco, lograrán los derechos civiles y sociales, no los políticos). La historia es, en gran medida, el proceso de superación de los ámbitos de exclusión, y eso se ve muy claro con los derechos humanos a propósito de los refugiados".

Sin la emigración la historia de España sería diferente, y difícilmente puede entenderse la una sin la otra, ya que el proceso de emigrar obedece tanto a las razones de atracción, que determinan la elección de destino, como a los factores de expulsión, que reflejan las convulsiones sociales, políticas y administrativas por las que atraviesan las naciones³. Se trata de un proceso caracterizado por el silencio entre las partes, donde sin embargo, fueron muchos los que fueron y vinieron, o que fueron sólo y se quedaron en uno de los lados y mantuvieron vivo el diálogo, las palabras propias de la tierra dejada, los nombres de los pueblos, etc. Fueron voces que aprendieron sonos y dichos de otras tierras, que los hicieron suyos, y que entonaron para siempre cantos y nombres de otras latitudes que les dio casa y oficio, horizonte y familia: la tierra misma que les impidió olvidar a España mientras los hacía, tantas veces, más suyos⁴.

La emigración ha sido y es un tema casi olvidado por los administrativistas. Sin embargo pertenece a esos fenómenos sociales que han atravesado todos los estadios imaginables frente al poder:

«Los fenómenos sociales trascienden al campo jurídico cuando los Poderes constituidos toman contacto con ellos a través de normativas directas o indirectas. Lo normal es que un fenómeno social, cuando adquiere importancia, sea reconocido por el Derecho, bien para sancionarlo como bueno, bien para desterrarlo, bien para forzarlo a tomar un dirección deseada y perseguida. Frente a este interesamiento del Poder no cabe más que una postura: el agnosticismo negativo, el desconocer su existencia, el volverle la espalda.

La actitud positiva, sin embargo, puede adoptar varias divisiones. Puede introducirse directamente en su esencia, mediante normas y directrices, o puede simplemente "violentar" jurídicamente los contornos del fenómeno, es decir, de aquellos otros que tienen y guardan relación inmediata con aquel. De ambas maneras se eleva la realidad social a categoría jurídica, aunque, naturalmente, las consecuencias sean diversas.

³ Vide AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. XIX y XX.

⁴ *Ibidem*, pp. XXIII y XXIV: "Aunque no sea cierto, pareciera que nuestros emigrantes a Iberoamérica son más nuestros que los que tomaron otro rumbo. Y no es cierto, sin duda. Lo parece porque América es una zona fija de la retina con que miramos al horizonte los españoles; una parte ineludible de nuestro soñar de cada noche. Y por eso los nombres de quienes allá se marcharon un día forman parte de nuestra cosmogonía familiar. América, es decir, Venezuela y México y la Argentina y Uruguay y Cuba y [...], tiene su propia fonética gallega, canaria, catalana, extremeña, valenciana o andaluza. Como Tucumán o Puebla o La Habana, por ejemplo, tienen un lugar en las señas de identidad de cada español porque desde niños oímos en casa pronunciarlas, casi siempre con una pausa mágica tras ellas; son una pausa que significaba el retrato no ya un tanto fantástico de aquellos personajes que se escaparon del sepia familiar, para reaparecer si acaso en el color instamatic de unos primos lejanos, siempre sonrientes, telegrafando añoranza desde avenidas llamadas libertad o independencia".

La emigración pertenece a esos fenómenos sociales que han atravesado todos los estadios imaginables frente al Poder: el agnosticismo negativo, el interesamiento directo y el control indirecto. La historia demuestra patentemente cuanto queda dicho»⁵.

Que la legislación migratoria española está entroncada fundamentalmente en los órganos propios de la Administración es una realidad incontestable. Bien es verdad, que tradicionalmente ha sido el derecho del trabajo la disciplina que ha abordado esta materia por las repercusiones laborales y sociales de un fenómeno que afecta al empleo y al bienestar de los emigrantes. Sin embargo, estaba huérfana la doctrina de un estudio que desde la perspectiva del derecho administrativo permita ahondar el contexto jurídico de la emigración, desde otro horizonte, y más allá de los ámbitos señalados, omnicomprendiva de todos los actores y situaciones que genera esta realidad que ha estado presente a lo largo de nuestra civilización.

Por todo ello, el trabajo que el lector tiene en sus manos tendrá continuidad. En el momento de comenzar esta investigación abordo un periodo histórico que concluye con la publicación de la primera ley de emigración española, la de 1907, como hito legislativo a reseñar (aunque tal y como he avanzado efectúo referencias legislativas que llegan hasta el año 1923). Además este periodo coincide con una primera corriente emigratoria: la de europeos a América.

También esta secuencia nos permitirá verificar el cambio sustancial que se ha producido en el terreno de la protección al emigrante. Hitos muy significativos los constituyen la Constitución Española de 1978, art. 42: "El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno", y el *Estatuto de la ciudadanía española en el exterior*⁶. Debo recordar que hasta bien entrado el siglo xx no se desarrolla una acción estatal, con alcance internacional, que se encuadra dentro de las llamadas "medidas de policía" y que afecta sobre todo a los tránsitos de ida y

⁵ Vide José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, prólogo a la obra de Francisco de BLAS GARCÍA, *Legislación española de la emigración (1936-1964)*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1965, p. I.

⁶ Vide Ana José TORRES MELERO, "Destinos de los emigrantes españoles en América Latina. Evolución y factores que determinan el proceso a partir de 1990", *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999: "Con todo, no se puede perder de vista que en la actualidad un número importante de españoles reside fuera de nuestras fronteras. Se calcula que en torno a un cinco por ciento de población española vive repartida por los cinco continentes. Del total de esa población que reside en el extranjero el 60 por 100 vive en América, fundamentalmente en América Latina. Asimismo, no se puede obviar el número de empresas españolas que en estos momentos desarrollan diversos proyectos en estos países a los que desplazan un contingente de trabajadores considerable, sobre todo cuadros técnicos y directivos".

también a los de vuelta en los supuestos de los desplazamientos por tiempo indefinido⁷.

Es evidente que la idea proteccionista estuvo siempre latente en la mente de nuestro legislador. La Ley de 1907 incorporaba preceptos sobre información del emigrante (art. 13), tramitación de las reclamaciones (art. 16), prohibición de agencias de emigración (art. 34), garantías de transporte (art. 35) e inspección (art. 47). Pero hay que reconocer que la situación del emigrante ha sufrido una auténtica revolución, sin temor a incurrir en exageraciones de ningún género. Para demostrarlo, era y es necesario empezar por el principio.

Desde ese principio comprobaremos los cambios que se suceden en la organización administrativa de la emigración española, verdadero talón de Aquiles de este trabajo. Sobre todo por que se trata de un campo de creación normativa extraordinariamente complicado por lo abundante de los textos, su homogeneidad de rango en general y la constante revisión y consiguiente pérdida de vigencia de los contenidos de tales disposiciones. Además, intentaré explicar la necesidad de reforzar la administración pública de la emigración española, que plantea problemas formales y materiales graves y difíciles, y de hondas perspectivas humanas, por la incidencia que tiene sobre un nacional que continúa sometido a nuestro ordenamiento jurídico no estrictamente territorial, y con derecho por tanto a su protección.

Además debo destacar que el abordaje de esta materia, no puede hacerse desde la frialdad con que se abordan otras categorías jurídicas, sino teniendo en cuenta que las vivencias y las situaciones en las que se han visto y se ven nuestros emigrantes trascienden la literalidad de una regulación determinada para adentrarse en los más profundo de todos los operadores, políticos y jurídicos, a la hora de abordar con temple y con acierto nuestro cometido. Dejar traslucir esa sensibilidad será otra de las finalidades de este trabajo que ahora comienza, con la humildad de quien es consciente de lo mucho que aun le queda por aprender.

Ya hemos pasado una página de nuestra historia, aquella en la que los españoles se veían obligados a abandonar nuestro país para subsistir. Aun así, quedan al menos dos cuestiones pendientes: primera, atender a nuestros emigrantes más necesitados; segunda, evitar que su legado, obra, testimonios, etc. se pierdan y desaparezcan. A la consecución de estas dos fina-

⁷ Vide Aurelio GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, tomo II, 2ª ed., reimpresión, Librería General, Zaragoza, 1965, p. 39: "En una acepción más amplia, pero exacta, el concepto de política (y de Administración) exterior, nos viene dado, además, por otro ingrediente: la actividad desarrollada por un Estado fuera de sus fronteras, bien con la creación de centros culturales, benéficos, etc. bien por las relaciones de asistencia y protección o de otro orden que mantiene con sus propios súbditos que se encuentran en el extranjero".

lidades se consagra este trabajo con la esperanza de contribuir a que estos objetivos se cumplan.

3. Un cambio trascendente: la integración en la Unión Europea y la ciudadanía europea

No será objeto de tratamiento en este trabajo el fenómeno de la emigración española a Europa, y queda supeditado a su estudio en una obra posterior.

Sin embargo, si debo destacar como una cuestión preliminar de carácter general, como es que la noción de emigrante y por tanto, de extranjero, en la concepción tradicional de tal, para el ordenamiento comunitario no es de aplicación a los nacionales de cualquiera de los Estados miembros, como resulta nítidamente del art. 7 del Tratado CEE sobre no discriminación por razón de la nacionalidad y de los arts. 48-73 sobre libertad de circulación de las personas físicas, jurídicas, capitales y mercancías. Pero más claramente aun de la constitucionalización por el Tratado de la Unión Europea, del estatuto del ciudadano europeo, condición que se atribuye a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro (art. 8.1) y que implica la titularidad de unos derechos "especiales" previstos en el Tratado (art. 8.2)⁸. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en su art. I-10 establece en su apartado 1: "Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla", estableciendo a continuación los derechos y deberes. La transformación o el cambio cualitativo ha tenido y tiene una extraordinaria importancia no sólo para los que piensen trasladarse en el futuro, sino para los que están asentados en estos países desde las masivas emigraciones de la década de los 50 y 60 del siglo pasado.

4. Una vez más, abordo una materia casi virgen, para los administrativistas españoles

Como en ocasiones anteriores –ha sido una constante en mi obra, al menos hasta el momento⁹– me dispongo a abordar una materia que ha sido escasamente tratada por los iusadministrativistas, con contadas excepciones.

Sin duda, en el estudio del derecho se alternan las zonas cultivadas y las zonas vírgenes; los sectores que atraen, una y otra vez, la atención inago-

⁸ Para un desarrollo más profundo, *Vide*: Enrique ARNALDO ALCUBILLA, *El derecho de sufragio de los emigrantes españoles en el ordenamiento español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 83 y ss; A. MANGAS MARTÍN, "Los Tratados internacionales (arts. 93 a 96 de la CE). Especial referencia a la ciudadanía europea", *Revista de Derecho Político*, 36, (1992), p. 427-429.

⁹ *Vide* Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ: *El sistema funerario en el derecho español*, Aranzadi, Pamplona, 1997; *Código Básico de Derecho de la Vida*, Eunsa, Pamplona, 1998; *Farmacia y*

table de los estudiosos, y los aspectos que permanecen inveteradamente al margen de la *cura auctorum*.

En el Diario de Sesiones del Senado de 3 de noviembre de 1998, núm. 351, p. 10, se recogen estas inquietantes palabras: “[...] *la institución universitaria*, el sistema educativo en general está haciendo *crack*, se está rompiendo por todos los lados. El problema que vamos a tener es *qué hacemos con ese monstruo* que tenemos creado y que no se adapta a la sociedad actual. *Tendrá que desaparecer o transformarse* de alguna manera. Hay que ser sinceros y hay que decirlo”. Sin embargo, parece un contrasentido si se tiene en cuenta la verdadera misión de la Universidad. La Universidad está para hacer ciencia. Así lo ha manifestado la Ley Orgánica de Universidades (modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril) en el Título VII: De la investigación en la Universidad y de la transferencia del conocimiento, art. 39 (La investigación y la transferencia del conocimiento. Funciones de la Universidad).

Para ello es necesario despertar el espíritu crítico y ejercitar el pensar teórico para formar hombres cultos, pues tener cultura no es poseer erudición: “El único método capaz de permitir alcanzar ese blanco en movimiento es el enseñar al futuro profesional a ejercitar esa difícil faena que es el pensar, despertar su espíritu crítico, ejercitarlo en esa especie de gimnasia intelectual que es el pensar teórico, es decir, ese modo de aproximarse a las cosas con la impertinencia del que pregunta deseando enterarse de verdad de aquello sobre lo que pregunta.

Y esto sólo será posible si se proporciona al futuro profesional un sólido bagaje teórico. El universitario ha de aprender los conceptos. Sólo así estará habilitado para hacer frente al inevitable cambio histórico. Sólo así podremos decir que la Universidad cumple uno de los fines para los que fue inventada”¹⁰.

Y por supuesto reconocer que la Universidad debe ser permeable a los problemas de la sociedad y estar en la vanguardia de las ideas. La Universidad debe ser permeable a los problemas de la sociedad para colaborar en la búsqueda de soluciones. La Universidad, y sus profesores, si

patrimonio, Ibarra de Arce, Andujar (Jaén), 1999; *Régimen jurídico del servicio portuario de remolque-maniobra*, Ibarra de Arce, Córdoba, 2002; *Creación y regulación de centros y establecimientos sanitarios*, Bosch, Barcelona, 2003, *Comentarios al Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, 2 vols, Bosch, Barcelona, 2004; *Régimen jurídico de las especialidades en enfermería*, Comares, Granada, 2006; *La Organización Nacional de Ciegos Españoles-ONCE (Corporación de derecho público de carácter social)*, Fundación ONCE, Madrid, 2006; *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Comares, Granada, 2007. No he incluido en esta relación mi participación en los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tecnos, Madrid, 2005, por tratarse –a diferencia de los anteriores– de una materia estudiada por un buen número de administrativistas.

¹⁰ Vide Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, “La Universidad en la que yo creo”, *RAP*, 153, (2000), pp. 120-121.

lo son de verdad, tienen que estar en vanguardia de las ideas. Lo cual no significa tener que rendir culto a cualquier novedad simplemente por serlo, sino estar al tanto de lo que está preocupando en cada momento a los científicos de cada especialidad y a la sociedad a la que esa Universidad ha de servir. Y ocurre que, en los tiempos que corren, el hombre de ciencia vive en perpetuo azoramiento desbordado como se halla por un verdadero aluvión de nuevas ideas, de nuevos problemas, que introducen un factor de desorden en el otrora tranquilo huerto de la ciencia.

Para ello debe adaptarse a los nuevos tiempos y a los nuevos problemas, para no quedar al margen de un proceso imparable en el que la cualificación de los profesionales juega un papel esencial.

También debo manifestar la importancia de la vocación. Sin vocación, no se puede llegar a ser un buen profesor universitario. Para descubrirlo es necesario oír ese interno "hablar sin fonación" que es la vocación. "Una vida dedicada al ejercicio de una profesión que, debemos presumir, y también desear, ha sido libremente elegida por un hombre que quiere llegar a ser el que de verdad es, para lo cual ese hombre deberá cumplir esa originalísima deuda personal e intransferible que es la vocación. [...]. Pero la vocación tiene la peculiaridad de ser un vocar sin ruido, un habla sin fonación que sólo puede entender quien quiere que lo hagan retroceder en busca de sí mismo. Así lo explica Heidegger, el cual intenta dar respuestas a preguntas como estas: *¿Quién es el vocador de ese habla sin fonación que es la vocación? ¿De qué habla ese vocar sin habla que es la vocación? ¿De dónde procede el vocar de la vocación? ¿Tengo el deber de seguir mi vocación? Y si así fuera, ¿qué naturaleza tiene esa deuda?, ¿es algo así como deber dinero?*"¹¹.

Para conseguir tan altas metas, es necesario investigar para saber y saber para enseñar. Y desde luego, un profesor universitario que no investigue sólo el título tendrá de tal. Pues básicamente investigar es buscar en soledad. Lo que le permitirá edificar su propio sistema conceptual. Y para cumplir correctamente su cometido deberá: "El profesor ha de ser, simultáneamente, un hablador y un escritor. Lo que significa, por lo pronto, que este otro quehacer que es la enseñanza –un quehacer que le es tan propio como el de investigar y que está imbricado con él– le impone el deber –no meramente la necesidad– de hablar en público y de hacer llegar al público, dándolos a la imprenta, sus escritos. Implícito va en ello que el profesor debe poseer buena pluma y tener aptitudes para dominar un auditorio, con lo que quiero decir que debe ser capaz de captar la atención de los que le oyen. Y lo mismo cuando enseña verbalmente que cuando lo hace

¹¹ *Ibíd.*, pp. 127 y 116.

por escrito, ha de exponer sus ideas con claridad y de la forma más ordenada que sea posible”¹².

Y su utilidad es indudable, pues si la ciencia desea progresar, debe tener claro que es necesario avanzar a través de los estadios que constituyen el saber convergente y el divergente. Ese saber convergente es lo que constituye la ciencia normal. Y es trabajando día a día, sin prisa pero sin pausa, con la ciencia normal como podrán identificarse las eventuales anomalías –esto es, fenómenos que no se entienden–, y también las causas que las originan, así como su mayor o menor trascendencia en orden al funcionamiento del paradigma o de los paradigmas rectores. Y es así como podrá comprobarse si el paradigma dominante consigue eliminar esas anomalías o, por el contrario, estas van en aumento y haciéndose cada vez más frecuentes. Será entonces cuando uno o más estudiosos comenzarán a buscar una matriz disciplinar alternativa, esto es, un nuevo paradigma que permita entender la situación. De esta manera –y, como puede verse, por medio de la profundización en el conocimiento del “saber convergente”– empieza a germinar un “saber divergente”. Hasta que llegará un día en que el viejo paradigma se derrumbará y otro nuevo ocupará su puesto. En ese momento la ciencia de la que se trate, como disciplina autónoma, estará en disposición de ofrecer nuevas soluciones y alternativas científicas a lo conocido hasta ese momento. Esa debe ser su contribución al mundo del conocimiento.

El investigador es, por supuesto, libre de decidir hacia donde encaminar sus pasos: si hacia las cómodas y bien iluminadas avenidas recorridas de modo habitual por los estudiosos, o si hacia los imponentes parajes silvestres en los que él mismo deberá trazar sus propios senderos¹³.

Esto es lo que nuevamente me sucede cuando decido abordar este proyecto, con la esperanza de surcar nuevos caminos, para que otros, con más poso, puedan profundizar y hacer avanzar la ciencia del derecho administrativo en este sector del ordenamiento jurídico.

5. La emigración como un viaje de ida y vuelta a lo largo de la historia

Ahora los inmigrantes buscan “hacer las Españas”, como hace siglos soñaron en “hacer las Américas” tantos españoles:

¹² *Ibidem*, pp. 138-140. En la p. 138 afirma: “Investigar es buscar en soledad, sentirse a veces perdido en la oscuridad, estar hecho un topo abriendo en silencio y a ciegas caminos nuevos que por ello son también –eso sí– caminos propios. En el bien entendido de que –como apostilla Nietzsche– quien recorre tales caminos propios no se encuentra a nadie, según es propio de los caminos propios”.

¹³ Sobre estas cuestiones *Vide* Alfredo MONTOYA MELGAR, en el prólogo al libro de Jesús M. GALIANA MORENO, *El ámbito personal del derecho de la emigración*, Ministerio de Trabajo-Instituto Español de Emigración, Madrid, 1975, p. 7.

«Ahora son los latinoamericanos los que sueñan con Europa y atraviesan el Atlántico en dirección contraria a la de las carabelas, paquebotes y buques de vapor que durante cinco siglos transportaron a miles de miles de españoles al Nuevo Mundo. Los "sudacas" son ahora en España los nuevos "gachupines", los que sueñan con labrar fortuna rápidamente u obtener salarios dignos, garantías laborales y seguridad personal, fundar nuevos hogares. En síntesis, son los inmigrantes de la periferia del capitalismo que –como todos los inmigrantes que los precedieron– sueñan con integrarse a un mundo rico que descubren y exploran por primera vez, y que por primera vez pretenden colonizar»¹⁴.

De hecho en el pasado existían acuerdos entre España y Argentina según los cuales España se comprometía a acoger argentinos de ascendencia española que se encontraban en situaciones de emergencia; y aún hoy a los argentinos se les dan facilidades para conseguir el derecho de residencia. Esta es la razón por la cual algunos alcaldes españoles lanzaron una campaña de contratación de mano de obra en Buenos Aires. Con el fin de evitar que sus pueblos se despoblaran completamente, unos 90 municipios de Aragón aunaron sus esfuerzos en el año 2004 para convencer a familias extranjeras con niños pequeños dispuestos a emigrar y radicarse en esta tierra. La campaña se concentró en Argentina justamente porque el derecho de residencia de los descendientes de emigrantes españoles es fácil de hacer valer. A no ser por esto la nacionalidad no tiene importancia, y todos los nuevos ciudadanos son bienvenidos. En Argentina la campaña tuvo un éxito rotundo. Además la oferta también fue aceptada por familias rumanas, que ya se han establecido.

En un mundo donde ha sido frecuente la movilidad, las culturas aisladas han sido un fenómeno poco común, sin que eso signifique que se hayan armonizado o que se hayan fundido, dando lugar a una cultura universal uniforme. Lo que ha sucedido es que han entrado de una manera nueva en una coexistencia rica en relaciones y llena de tensiones, en una situación que se ha definido como interculturalidad. La nueva coexistencia se ha basado y se basa en un diálogo dinámico, en un intercambio de valores estilos de vida y símbolos que no puede ser neutral, sino que ha sido y es un esfuerzo por superar la discriminación y la desigualdad social¹⁵.

Como una manifestación de ese viaje de ida y vuelta, hoy se nos presenta con virulencia esta manifestación mediante una modalidad adaptada a los

¹⁴ Tomado de Elda Evangelina GONZÁLEZ MARTÍNEZ, "Españoles en América e iberoamericanos en España: cara y cruz de un fenómeno", *Arbor*, 154 (607), 1996, pp. 15 y 16.

¹⁵ Vide Ursula BIRSL y Carlota SOLÉ (Coordinadores), *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos, Barcelona, 2004, p. 95.

nuevos tiempos: la fuga de cerebros¹⁶. Esta no es sino una constatación más del fenómeno que estoy estudiando.

En definitiva, este es un estudio jurídico-administrativo donde trato de formalizar una historia donde los "nadies" sean los protagonistas. Es de justicia.

¹⁶ Vide Rafael PAMPILLÓN OLMEDO, "La economía de la emigración", *Boletín Económico del ICE*, 2720, (2002), pp. 41-42: «La fuga de cerebros comenzó con la descolonización. Las ex colonias convertidas en países en desarrollo (PED), necesitaban gente bien preparada, pero no disponían de medios para proporcionar formación científica y profesional elevada a quienes podrían dirigir el país política, económica y empresarialmente. Por tanto, enviaban a estudiar al extranjero a sus ciudadanos más capacitados que no volvían. En los últimos tiempos se han producido fenómenos que han cambiado notablemente el panorama de la fuga de cerebros.

Primero, algunos PED han experimentado avances educativos. Varias naciones asiáticas son ya capaces de formar a sus propios talentos en ciencia y tecnología; sin embargo parte de los "cerebros" siguen "fugándose" ya que les faltan suficientes oportunidades de empleo.

Segundo, casi todos los países del mundo sufren carestía de personal cualificado en importantes sectores tecnológicos, y se tienen que disputar los talentos de los PED. Por eso la demanda de personal con conocimientos en la tecnología de la información y las comunicaciones va en aumento.

Tercero, la globalización está haciendo que los científicos más capacitados y otros profesionales adquieran mayor movilidad en todo el mundo.

Cuarto, ya no es imprescindible que el cerebro se marche: con el teletrabajo se puede trabajar para Occidente desde casa; a la vez que muchas multinacionales se instalan en los PED, lo que crea oportunidades de trabajo para el trabajo de los talentos. [...].

Sin embargo, la fuga de cerebros sigue existiendo. Así, una proporción cada vez mayor de los inmigrantes que entran legalmente en EEUU son especialistas cualificados. [...].»

CAPÍTULO I. GÉNESIS DEL DERECHO EMIGRATORIO ESPAÑOL

I. Bases metodológicas y conceptuales de la emigración

1. El sentido y el alcance de un fenómeno universal

La emigración con las líneas distintivas que la caracterizan surgió por vez primera entre los fenicios, los cartagineses, los griegos y los romanos. Las colonias fundadas por los fenicios en las costas del Mediterráneo, fueron el fruto de sus emigraciones. Sobre ellas destacó Cartago, que más tarde convertida en república poderosa, llevó su comercio a todas partes por medio de la emigración.

En Grecia se presentaron esos movimientos de las poblaciones con caracteres esencialmente económicos, obedeciendo unas veces a causas políticas, y otras al exceso de habitantes que tuvieron sus diferentes Estados. Grecia, situada en un lugar poco fértil, desprovista de los auxilios que prestaba el comercio y dotada de una mala organización económica, hizo frente a esta situación provocando frecuentes emigraciones para establecer un razonable equilibrio entre la población y las subsistencias.

Estos movimientos de gentes tuvieron en Roma otro carácter y otra significación. En la mayoría de los casos obedecieron a la índole especial de las instituciones políticas y sociales.

Lo mismo los griegos que los romanos, fundaron con sus emigraciones grandes colonias, que abrieron anchos horizontes al comercio, y les proporcionaron, al propio tiempo, muchos elementos de cultura y progreso.

Sucedió con la emigración, en tiempos posteriores, lo mismo que con todas las manifestaciones de la vida. Aquellos siglos de la edad media, envueltos en misterios unas veces, rodeados otras de grandes contiendas y de luchas sangrientas, mostraron en su desarrollo histórico mil confusiones y una muchedumbre de antinomias. Desde luego puede afirmarse que en aquella época de verdadera gestación, de pequeño lucimiento, pero de grandes trabajos, existieron inmensas corrientes de emigración, ora agitadas por las luchas religiosas, ora movidas por el espíritu guerrero, ora en fin impulsadas por los elementos diversos que formaron y constituyeron las modernas nacionalidades.

Al amanecer de la edad moderna, cuando Cristóbal Colón hizo surgir de las ondas del océano un nuevo mundo, y Vasco de Gama se abrió paso hacia las Indias Orientales, y Magallanes acometió la empresa de rodear la tierra, que más tarde llevó a feliz remate Juan Sebastián Elcano; en aquel momento, causas diversas excitaron a los espíritus aventureros y se establecieron poderosas corrientes de emigración, alentadas por las exploraciones de las costas de África y de Asia, y sobre todo por los descubrimientos de América y Oceanía.

El establecimiento de las colonias españolas en América, desde Méjico y la Florida hasta la Patagonia, propició nuevos caminos a la emigración, abriendo desconocidos horizontes¹. No existen datos depurados sobre el volumen de la emigración española en la época colonial, ya que las fuentes del Archivo de Indias cifran en 150.000 las autorizaciones entre 1509 y 1720, datos que hay que usar con reserva por los deterioros, pérdidas de folios enteros de los "libros de asientos" y de informaciones y licencias de pasajeros².

Sin duda, el caudal más valioso que España proporcionó al nuevo mundo fueron los seres humanos, que a pesar de todas las situaciones que se pudieron generar³, constituyó un elemento profundamente renovador.

¹ Vide Cristóbal BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calle de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888 pp. 98-103.

² Vide José SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. 8. En la p. 9 afirma: "Junto a la pérdida de documentos aparece la clandestinidad, que, como nos dice Alonso Olea, 'ha sido siempre normal en nuestro país'. Para Vicen Vives: 'si con licencia se ausentaron en el Nuevo Mundo hasta el año 1560 unos 15.000 españoles, el número de emigrantes ilícitos fue muy considerable, pudiendo cifrar, la que hoy denominaríamos emigración clandestina, en unos 120.000 individuos hasta mediados del siglo xvi". Vide Ricardo SIXTO IGLESIAS, "Emigrantes musulmanes y cautivos norteafricanos en Valencia (1428-1433)", *Simposio Internacional de Mudejarismo*, Teruel, 1991, pp. 357-364.

³ Vide Juan NUIX, *Reflexiones imparciales sobre la humanidad de los españoles en las Indias, contra los pretendidos filósofos y político*, Madrid, MDCCLXXXII. Para ilustrar las historias de M. M. Raynal y Robertson, escritas en italiano por el Abate Don Juan NUIX, y traducidas con algunas notas por don Pedro VARELA y ULLOA, del Consejo de SM y Secretario con ejercicio de Decre-

Si no se hubieran ido más que cuadros técnicos y burocráticos, se hubiera repetido en América la experiencia africana, cuya europeización fue artificial. Iberos y anglosajones hicieron de América una prolongación de Europa con mil modalidades y matices. Por eso es importante estudiar la

tos en La tercera Mesa de la Secretaría de Estado, y del Despacho Universal de Marina, Madrid, MDCCLXXXII, por don Joachin Ibarra, impresor de Cámara de SM, pp. 311-314, Conclusión: "Siendo, pues, las atrocidades de las Indias, que se atribuyen a los Españoles, o falsas, o abultadas por testigos indignos de fe; disculpables por muchos títulos y circunstancias; menores de lo que se podían temer, y de las que cometieron otras naciones; ejecutadas por unos pocos particulares, y condenadas por todo el cuerpo de la nación; y finalmente borradas, o por mejor decir ventajosamente recompensadas con mayores beneficios, ¿quién sino un escritor alucinado del odio, y transportado del furor, podrá tildar a España con la infamia de inhumanidad y barbarie? ¿No es un género de crueldad poner continuamente a la vista de un hombre honrado la enormidad á que le precipitó una pasión, que él mismo detesta? ¿No es la más necia insolencia echar siempre en cara á un hijo morigerado y sabio el exceso con que uno de sus ascendientes degeneró de la nobleza de la familia? ¿No es en fin el colmo de la crueldad y barbarie deleytarse en insultar a una madre afligida por la maldad que ella misma prohíba, ejecutada por un hijo lejos de su presencia, en los países más remotos; solamente porque ella no pudo llegar a impedirla? La España se halla puntualmente en la situación de aquel hombre honrado, de aquel hijo sabio, y de aquella madre desconsolada; y el escritor que la infama e insulta, es el cruel, el bárbaro, y el insensato, que decíamos. Si no mueve á esta casta de hombres el respeto debido á aquella nación, muévalos á lo menos el que deben á las otras naciones europeas, las cuales no menos que la Española se resienten de la funesta mención de los males Indianos. Echemos finalmente un velo sobre aquellos horrores en obsequio de la humanidad europea, y de la sensibilidad de nuestro siglo. Dexemos sepultados en el polvo y en las tinieblas aquellos libros, que han dictado el fanatismo y el capricho; y concluyamos, que los escritores que exponen a la vista del público pinturas de tanta mortificación para la maldad, más se deshonran á sí mismos, que á aquellos á quienes pretenden infamar.

Y ya que se desprecia, aunque injustamente á nuestros historiadores antiguos, y solo se lee á los autores modernos, salga finalmente de las cenizas de los libros malignos un escritor imparcial y filósofo, que vindique la memoria de nuestros héroes, y la gloria de la nación más humana. El pincel de este nos pintará sin envidia las empresas y victorias de aquellos Conquistadores: á nuestros Príncipes los más sensibles y compasivos para el bien de los Indios: á nuestra Corte y al Gobierno, todo ocupado en procurar la felicidad de los nuevos vasallos, llevando sus miras más delante de lo que han podido imaginar las otras naciones: al Código Español-Indiano como el perfecto modelo de la legislación y de la humanidad: á todos nuestros pobladores en general, mirando como hermanos á los salvajes mas bárbaros: á todos los eclesiásticos seculares y regulares infatigables en instruirlos y protegerlos: á los misioneros prontos y cuidadosos para ayudar á los hombres mas incultos y miserables, pisando yelos, atravesando precipicios, despreciando aquellos terrores de la muerte, que se encuentran en el camino del apostolado: en suma al nuevo mundo con diverso aspecto, y hecho émulo del antiguo. Teniendo que dar noticia de los males sucedidos, lo ejecutaría como escritor humano, no como maligno, que no destila sino hiel, y que recibe gusto de descubrir los vicios, de abultarlos y acriminarlos. Lejos de procurar á todo propósito, y contra la verdad de la historia denigrar y multiplicar las manchas, que tal vez obscurecieron la gloria de nuestros aventureros, se contentará con indicarlás ligeramente, como hace un historiador, que escribe de un hombre de bien, y que por el amor y respeto que tiene á la humanidad, disimula y excusa los defectos de sus hijos; á los cuales teme hallar culpables. Precicado á reconocer algunos desórdenes, hará reflexión sobre los tiempos, lugares, circunstancias y tentaciones en que estaba la flaqueza humana. Al resplandor de esta luz, y de una verdadera filosofía, hará desaparecer el escándalo, y las continuas invectivas de los filósofos párvulos. Entonces la historia de las Indias, en vez de ser el teatro de la irreligión, y de la inhumanidad, será lo que debe ser, esto es, la escuela de la religión, de la virtud, y de la política".

emigración española, dentro del margen de incógnitas que se plantean a cualquier investigador, y en especial, a un administrativista⁴.

La emigración masiva europea y española a América fue un fenómeno complejo en el que se unieron a la vez continentes y países, pero también comarcas y aldeas de este lado del Atlántico con localidades e incluso barrios urbanos en América⁵. Fue un proceso económico que provocó el desplazamiento masivo de fuerza de trabajo a través del Atlántico, pero también fue un proceso social en el que los individuos aparecen con sus necesidades⁶, ambiciones y muy relacionados con grupos primarios como la familia, los vecinos y sus lugares de residencia en ambos lados del océano, que se vieron envueltos en las grandes transformaciones del mercado capitalista mundial y estimulados o frenados por diversas circunstancias coyunturales. Por ello, la explicación de las causas de este complejo fenómeno requiere de distintos niveles de factores. Los primeros y más generales, que podemos denominar macroestructurales, son aquellos que derivan de los grandes procesos, relevantes desde el siglo XIX, acaecidos en Europa y en todo el mercado atlántico, como fueron la expansión del liberalismo, la revolución agraria en Europa y América, la modernización demográfica, la industrialización en Europa y la modernización del sistema de transportes y comunicaciones tanto terrestre como trasatlántico. Todos estos procesos configuraron un nuevo marco de integración del mundo atlántico que generó y necesitó la emigración de millones de europeos hacia América⁷. De hecho, la explicación clásica de las migraciones como flujos de compensa-

⁴ Vide Rosario MÁRQUEZ, "Andalucía y América: las alternativas de una comunidad migrante", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 3.

⁵ Incluso la literatura está jalonada por composiciones que aluden a este fenómeno. Sirva como ejemplo la alusión a la emigración de sorianos a América que hace Antonio Machado (Canciones, XIV): "Mañana será pampero/y se me irá el corazón/a orillas del Alto Duero./Contigo en Valonsadero,/fiestas de San Juan/mañana en la Pampa/del otro lado del mar". Vide Agustina ÁLVAREZ JULBES y Sofía DÍAZ RODRÍGUEZ, "Historia de la biblioteca del centro asturiano de La Habana (1888-1961)", *Actas del II Congreso de Bibliografía Asturiana*, 1999, p. 893: "La emigración de asturianos a América, entre 1840 y 1940, fue uno de los fenómenos sociales más importantes de la historia contemporánea de Asturias. Los capitales, las ideas y las costumbres que llegaron del nuevo mundo transformarán en ese periodo muchos aspectos de la vida de la región".

⁶ Vide Eduardo BAURA, "Movimientos migratorios y derechos de los fieles en la iglesia", *Ius Canonicum*, 85, (2003), p. 51: "Los movimientos migratorios han sido siempre un importante protagonista de la Historia de la humanidad, han constituido también un elemento primordial en la Historia de la Iglesia, sobre todo como factor que ha ayudado a la expansión del Evangelio, bien cuando pueblos que inmigraban a zonas pobladas por cristianos se convertían al cristianismo, bien cuando eran los cristianos que, al emigrar a otras tierras, llevaban la fe a las gentes que encontraban".

⁷ Vide Alejandro VÁZQUEZ, "Causas de la emigración y tipología de los emigrantes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 201.

ción de desequilibrios sociales, en el sentido más amplio de este fenómeno, y más específicamente de desequilibrios económicos y demográficos, sigue siendo válida en la actualidad, aunque el optimismo radical de los economistas clásicos no sea compartido por todos. Todo desequilibrio produce un flujo de signo contrario, pero no siempre ese flujo restablece el equilibrio original⁸.

Por todo ello puedo afirmar que en la segunda mitad del siglo XIX la emigración deja de ser un fenómeno coyuntural, que resuelve estrangulamientos precisos, para convertirse en estructural⁹, en movimientos migratorios planificados por los países receptores según sus necesidades de mano de obra. Este tipo de emigración responde a las siguientes características: 1. Es deseada tanto por los países emisores como por los receptores. 2. No está sujeta a trabas jurídicas que dificulten las salidas. 3. Está facilitada por el abaratamiento de los costes del viaje, cuando no por su financiación o, de forma ocasional, por su gratuidad. 4. Está publicitada por los países receptores. 5. Está atraída y motivada por los núcleos de emigrantes establecidos anteriormente en el país receptor, siguiendo la lógica de las relaciones determinadas por los vínculos geográficos y del parentesco¹⁰:

«Una mañana de primeros días de octubre decidí visitar la fuente del Duero y tomé en Soria el coche de Burgos que había de llevarme hasta Bidones. Me acomodé en la delantera, cerca del mayoral y entre dos viajeros: un indiano que tornaba de Méjico a su aldea natal, escondida en tierra de pinares, y un viejo campesino que venía de Barcelona, donde embarcara a dos de sus hijos para El Plata. No cruzareis la alta estepa de Castilla sin encontrar gentes que os hablen de ultramar»¹¹.

⁸ Vide María Isabel BODEGA FERNÁNDEZ y Juan Antonio CEBRIÁN de MIGUEL, "Una lectura económica de algunas migraciones contemporáneas. El caso de España", *Estudios Geográficos*, 221, (1995), p. 666.

⁹ Vide Demetrios G. PAPADEMETRIU, "Las migraciones internacionales en un mundo en evolución", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36 (101), (1984), p. 434: "La migración internacional es un fenómeno que desempeña un papel central tanto en las sociedades de origen como en las receptoras de los movimientos migratorios. Los desplazamientos de la fuerza del trabajo no son un fenómeno pasajero ni se limitan a una región específica. Son mas bien un componente estructural de la economía del mundo contemporáneo [...]".

¹⁰ Vide: Ángel BAHAMONDE, "Los dos lados de la emigración transoceánica", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 102; Francisco GRANDE COVIAN, "La emigración gallega en profundidad", *Cuenta y Razón*, 8, (1982), p. 105: "Todo esto era menester traerlo a colación, porque sólo así podrá entenderse en toda su amplia significación lo que apunté al principio; a saber, que el gallego emigra por la miseria económica en la que su tierra se ahoga y de la que el hambre, así, el hambre física, el hambre material sin más paliativos ni más monsergas, es el aspecto más terrible y más angustioso"; Julio HUASI, "De gallegos, migraciones y testimonio americano", *Nueva Estafeta*, 39, (1982), pp. 79-82.

¹¹ Antonio MACHADO, *La tierra de Alvargonzález*.

Concretando aun más, la prensa de aquella época cifra las causas productoras de la emigración en las siguientes: el hambre y la miseria que padecían los campesinos y las clases populares urbanas, particularmente aguda en época de carestía, hasta tal punto que la crisis de subsistencia de 1853, en cuyo contexto se aprobó la Ley de 16 de septiembre de ese año, puede ser tomada como punto de arranque de la emigración contemporánea a ultramar; el exceso de tributos y cargas de toda índole a los que el agricultor se halla sometido; la situación de oneroso endeudamiento en que permanentemente se encontraba un sector del campesinado, a merced de prestamistas y usureros; la estructura y el régimen de la propiedad¹²; la falta de trabajo y los bajos salarios por no haber industria ni una política de obras públicas que paliara esta situación; el secular atraso de determinadas regiones españolas; las quintas¹³; la superación por parte de los países receptores de la anarquía interna tras la independencia; las falsas expectativas de enriquecimiento rápido y fácil despertadas entre los campesinos, aprovechándose de su credulidad y carencia de ilustración, por agentes sin escrúpulos; la fascinación ejercida por los pocos que regresaban habiendo hecho fortuna. La Gaceta de Galicia, de 1 de febrero de 1903, pág. 1, explicaba así la situación¹⁴:

¹² Vide Alejandro VÁZQUEZ GONZÁLEZ, "Coordenadas de la emigración gallega a América (1850-1930): un estudio comparativo", *Revista da Comisión Galega do Quinto Centenario*, 4, (1989), pp. 19-20: "La distinta estructura de la propiedad y las formas de cesión del dominio útil de la tierra en cada región da unas pautas emigratorias diferenciales, muy ligadas a la densidad de población de dicha región y a los tipos de herencia practicados. Existe una relación directa entre pequeña propiedad y emigración, que deriva no tanto del tipo de herencia, como de la relativa mayor disponibilidad de medios del pequeño campesino para efectuar su emigración, respecto a otros tipos de trabajadores del campo.

Esa pequeña propiedad que por un lado puede llegar a ser insuficiente para mantener una creciente familia, para atender las obligaciones económicas externas a la explotación o para elevar su nivel de vida y cubrir sus necesidades y aspiraciones, por otro, facilita la financiación del viaje de algunos de los miembros de la familia a América y la manutención de los restantes.

De lo expuesto no debe concluirse que el pequeño campesino tenga una situación peor que la del jornalero que trabaja en explotaciones que requieran mano de obra ajena a tiempo completo o parcial. En general el jornalero español debió vivir peor que el pequeño campesino, y por lo tanto tendría una mayor necesidad objetiva de emigrar, pero generalmente la emigración no fue un proceso asumible por los que menos tenían, sino por aquellos que alcanzaran algún medio para financiarla".

¹³ *Ibidem*, pp. 21-22: "Es un factor de expulsión ligado al inherente riesgo físico que conlleva en períodos bélicos, pero también muy unido al despilfarro económico que significa en jornadas de trabajo perdidas, a la escasez de recursos para librarse de las obligaciones militares y al coste de oportunidad entre el coste de la fianza de quintas, de la sustitución y el del pasaje a América. Este factor contribuye con otros móviles psicológicos y los económicos a configurar la predisposición y la necesidad del candidato a emigrante.

La obligatoriedad de las quintas militares para los jóvenes debió incidir poderosamente como factor de anticipación del hecho migratorio, tratando los emigrantes potenciales de expatriarse antes de alcanzar la edad en la que las leyes militares les afectaran y dificultaran su proyecto".

¹⁴ Vide José Manuel POSE ANTELO, "La emigración compostelana a las Américas a través de la prensa del siglo XIX", *Revista do Comisión Galega do Quinto Centenario*, 5, (1989), pp. 71-72.

«Es la codicia, el espíritu de aventura, la atracción de lo desconocido, el ejemplo viviente de los que fueron sin nada y vuelven –uno entre mil acaso– con riquezas deslumbradoras, las malas artes del gancho, el canto de sirena del agente sin conciencia que con engaños aquí y provocando desengaños allá, consiguió arrebatarse de sus hogares muchas víctimas que hasta entonces vivieron en santa calma arrancando pacientemente a la tierra sus productos. [...].

No podemos convencernos de que la falta de trabajo y, consiguientemente, de medios de vida, sea lo que empuje a través del Atlántico a los emigrantes.

La causa no es otra: hay que buscarla en lo que decimos más arriba, y como más inmediata, en los engaños de los agentes encargados de fomentar la emigración.

Contra esos agentes deben dirigirse [...] las medidas represivas de los poderes públicos».

Sin embargo, no es suficiente explicar el fenómeno de la emigración desde una perspectiva economicista¹⁵, pues nos daría una justificación incompleta. Es necesario, además, explicar las razones de orden psicológico, que provocan esencialmente que sean gentes humildes las que se ven afectadas por esta situación. La fascinación por un género de vida superior o juzgado como tal, es el móvil esencial que permite completar la cara y la cruz de una misma moneda. Sin la una, o sin la otra, dicha moneda estará adulterada y no será de curso legal. Utilizando este símil, sin estas dos perspectivas no estaremos en condiciones de comprender el sentido y el alcance de un fenómeno universal.

¹⁵ Vide Manuel ALONSO OLEA, prólogo a la obra de José SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. X: “[...] –una penosa forma de emigrar de la que la historia moderna presenta casos tan frecuentes como lamentables para los millones de seres humanos afectados–, bien criterios económicos en la admisión de trabajadores en general, en cuyo caso generalmente se abren las puertas aun hacia los no cualificados, siempre que sean jóvenes y sin cargas familiares, que van a ocupar los últimos estratos en la estructura de las ocupaciones o, en una selección de segundo grado, discriminando según cualificaciones laborales, admitiendo sólo a quienes poseen las que sean escasas en el país de recepción; o bien se discrimina racialmente, con independencia de los criterios anteriormente citados, negando, o restringiendo la posibilidad de acceso a gentes de razas distintas, y/o animando a la emigración a seres humanos con el mismo componente racial, precisamente para robustecer el ya existente y no verse desbordados después por una necesidad indiscriminada de admisiones”.

2. Concepto

2.1. Un intento de formulación

2.1.1. Del concepto: "migración"

Todos conocemos que existen muchos significantes que presentan significados distintos en el lenguaje coloquial y en el jurídico. Sirva como ejemplo el caso de "hurto" y "robo", o el de "posesión" y "propiedad", usada cada pareja como portadora de sinónimos en las conversaciones informales. Pero cada voz presenta diferencias esenciales, para tipificar las relaciones jurídicas a que aluden. En buena medida sucede lo mismo con las voces "emigración", "exilio", "asentamiento", "turismo", etc.

Bajo el nombre de migración (si tenemos en cuenta que inmigración y emigración son formas inversas y directas de ver el mismo fenómeno), cabe entender todo desplazamiento de seres humanos, hecho consciente y voluntariamente, de una región o nación a otra, impulsado por motivos diversos con el fin de trabajar. De hecho, la migración refleja la apertura o cerrazón externa de las sociedades, mientras que la integración refleja la apertura o cerrazón interna de las sociedades, partiendo de la base de que existe una estrecha correlación entre las dimensiones externa e interna de apertura y cerrazón.

Su etimología indica que proviene del verbo latino *migrare*, cuya raíz *mig* es alargamiento de la raíz *mej* (cambiar), que pasó del sánscrito a las lenguas indoeuropeas, y de la que se quería hacer derivar, por ejemplo, la voz griega *amivo* (yo cambio) y las voces latinas *muto*, *are* y *munis* (*inmunis*, *communis*, *munus*, etc.)¹⁶.

El diccionario demográfico plurilingüe nos habla de "desplazamiento de individuos con traslado de residencia desde el lugar de origen o lugar de salida al lugar de destino o lugar de entrada"¹⁷. Don Cristóbal Botella se refiere

¹⁶ Vide Roberto BUSA, "Notas y apuntes bibliográficos sobre los aspectos humanísticos, filosóficos y religiosos de la emigración", *Migración*, julio-diciembre, (1962), p. 344. Vide Iván MILANS del BOSCH PORTOLÉS, Enrique MADRAZO RIVAS y Francisco Javier de la TORRE DÍAZ (Coordinadores), *Migraciones y desarrollo humano*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 46-47, donde plantean la dificultad de encontrar una convergencia suficiente en el contenido de las definiciones y en el sentido de los términos que se utilizan para determinar el concepto de migración.

¹⁷ Esta referencia está tomada de Felipe VÁZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1966, p. 17, que determina que dicho concepto viene recogido por el diccionario demográfico plurilingüe de Naciones Unidas, volumen español, pero no cita fecha ni página. Vide Manuel ALONSO OLEA, prólogo a la obra de José SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. VII.

al "acto voluntario mediante el cual deja o abandona una persona una familia o nación, su propio país, con ánimo de domiciliarse o establecerse temporal o perpetuamente en otra región o pueblo extranjero"¹⁸. Maldonado y Macanaz determinan que "emigra el individuo que pasa a vivir o a trabajar temporal o definitivamente a un país extranjero"¹⁹. Martí Bufill lo explica del siguiente modo "desde el punto de vista de traslado de población aparecen, de una parte, los movimientos de poblaciones enteras, como los efectuados por los bárbaros y los sarracenos en las épocas antiguas; de otra, la formación de colonias fuera de la metrópoli de un país, y por último el movimiento de personas que saliendo de su país van a integrarse dentro de otros Estados [...]. Solamente el tercero es el que puede recibir el nombre de migración"²⁰. Borregón Ribes estima que es "un movimiento individual, libre e internacional, basado en motivos económicos"²¹.

La doctrina ha llegado a explicar el concepto de migración en base a tres planos: el plano político; el sociológico y el politológico. De este modo la noción de migración varía en parte considerablemente entre estos tres planos, lo cual se debe a los diferentes enfoques de este fenómeno o a los diferentes grados de interés que el mismo despierta.

De entre ellos reseñaré que en el contexto político, el concepto de migración se utiliza generalmente para describir el llamado éxodo voluntario, el cual se diferencia del involuntario o huida debida a persecución política, guerras u otros desastres. Por el contrario, en el ámbito de la investigación se ha impuesto la opinión de que esta diferenciación desde el punto de vista conceptual no tiene mucho sentido y carece de criterios claros de distinción. Desde el punto de vista de las ciencias sociales casi no tiene sentido diferenciar entre migración y huida, o entre éxodo voluntario e involuntario.

Además es posible apreciar varias dimensiones de la migración: la dimensión temporal; la distancia geográfica y la movilidad espacial; las razones, motivos y las metas de la inmigración, o sea los factores de empuje y atracción; el volumen de los movimientos migratorios²².

¹⁸ Vide Cristóbal BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calle de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888, pp. 66 y ss.

¹⁹ Vide MALDONADO y MACANAZ, *Principios generales del arte de la colonización*, Madrid, 1873 p. 52.

²⁰ Tomado de Felipe VÁZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1966, p. 18.

²¹ Vide BORREGÓN y RIBES, *La emigración española a América*, Vigo, 1952, p. 17. La enciclica *Pacem in Terris* determina: "todo hombre tiene derecho a la libertad de movimiento y de residencia dentro de la comunidad política de la que es ciudadano; y también tiene el derecho de emigrar a otras comunidades políticas y establecerse en ellas cuando así lo aconsejen legítimos intereses".

²² Vide Ursula BIRSL y Carlota SOLÉ (Coordinadores), *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos, Barcelona, 2004, pp. 16-17.

2.1.2. Del concepto: "emigración"

La emigración es causa o factor influyente en diversas relaciones jurídicas abordadas por disciplinas distintas. En el Derecho Civil se aborda la ausencia o vecindad de una persona. En el Derecho Internacional Privado, la nacionalidad. En el Derecho Constitucional, el ejercicio de sufragio. En el Derecho Administrativo, la tutela y control del arrendamiento de servicios para los tránsitos de viajeros. Etc. Sin embargo, con la excepción del Derecho Administrativo y el Derecho Laboral, la emigración no aparece construida como *categoría jurídica unitaria* sino más bien empleada como un posible ejemplo concreto que puede proponerse o no para aclarar aspectos de otros temas, como los citados de ausencia, domicilio, nacionalidad, etc.²³.

El jurista romano Ulpiano (siglo III) utiliza el término "emigratio" en la obra los *Digestos de Justiniano* (39, 2, 28) en un contexto donde se refiere a un desalojo provisional de una vivienda por parte de sus inquilinos, temerosos de sufrir un daño en sus personas por la inseguridad de las obras de un edificio. Más tarde, una *Constitución imperial* del año 409 usará de nuevo la palabra "emigrarit" para aludir a algo por completo diferente, los ascensos (pasar de un grado a otro) en la vida militar; así aparece en el *Codex Theodosianus* 7, 3, 2.

"Emigrare" (de la raíz "mig"), en el sentido de pasar de una parte a otra, de abandonar el propio país, no es voz muy usada tampoco en el latín literario, aunque a veces aparezca en ciertos pasajes de Plauto, Cicerón, César o Estacio, o el latín teológico aluda en ocasiones a "emigrare Scripturas" para señalar una interpretación que va más allá del espíritu de ellas.

En los textos jurídicos pertenecientes al tiempo que media entre la antigüedad y el medievo (como la redacción de Derecho germánico titulada *Pactum legis salicae* y alguna *Capitular* franca), aparece para designar a aquellos que se instalan por su propia decisión, pero sin justificación legal o judicial, en tierra ajena. En las fuentes propiamente medievales su uso, escaso, va a relacionarse preferentemente con la idea del paso a la vida de ultratumba ("hoc seculo migravit" aparecerá como fórmula en documentos que contienen donaciones) y tampoco tendrá especial vida en la normativa (es el caso de las Siete Partidas) ni en la literatura jurídica bajomedieval y moderna hasta el siglo XVIII. Por ello no parece inexacta la afirmación del Diccionario de Autoridades que ya en 1732 informaba a sus lectores diciendo "es voz puramente latina y sin uso", al definirla como "partida de

²³ Vide J. M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ-ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, pp. 12-13.

un lugar a otro, o de una parte a otra". A su vez, el *Tesoro de la Lengua* de Covarrubias se limita a guardar silencio²⁴.

Lo cierto es que se aplica escasamente de modo técnico la palabra "emigración" al fenómeno que encauza. Incluso grandes repertorios legales tardíos, como ocurre con la difundidísima Librería de jueces, abogados y escribanos a la que conocemos por el nombre de Febrero, seguirá en 1845 sin incluir el vocablo en su "índice general y razonado", como tampoco lo había hecho antes Santos Sánchez al reunir la legislación de Carlos III y Carlos IV²⁵.

Emigrar, en sentido amplio, indica un cambio de residencia que puede ser o no permanente y que normalmente presupone la concurrencia de unas circunstancias existenciales "críticas" que pueden tener su base en factores de muy diversa etiología. Coloquialmente, se considera emigración el abandono del país de origen para trasladarse al extranjero en búsqueda de trabajo²⁶. Todo ello implica la existencia al menos de tres tipos de ciudadanía: "–La *ciudadanía jurídica* o nacionalidad. Constituye una comunidad de derecho, de la cual surge un orden político y en la cual se basa la pertenencia a un estado. Mediante la ciudadanía jurídica el estado nacional institucionaliza la condición de miembro dentro y fuera de sus límites

²⁴ *Ibidem*, pp. 12-14. Además continua afirmando: "Sin embargo, no es ningún secreto para nadie que los *desplazamientos* masivos o al menos significativos de población, a la busca de mejores condiciones de vida y trabajo, existieron en la tardía antigüedad y se resolvieron o regularon con fórmulas legales a las que le dio el nombre de 'ius hospitalitatis' y se concretaron con aplicaciones bilaterales o 'foeera' entre Roma y los pueblos germánicos. Uno de ellos, el 'foedus' suscrito por el rey visigodo Wiala en el año 418, permitió el asentamiento de su pueblo en las Hispanias.

Más tarde, en la *Edad Media*, cartas pueblas y fueros breves fijaron las condiciones, en términos de cuasi contratos colectivos, que aceptaban las gentes que acudían a integrarse en las empresas colonizadoras y repobladoras iniciadas por entidades y autoridades diversas. La posibilidad de usar la propia fuerza de trabajo, arrendándola a países distintos del originario o 'natural', estuvo controlada en Derecho por la regulación de la 'desnatio' o suspensión temporal y limitada de los efectos jurídico-políticos del vínculo del súbdito (o 'vasallo natural') para evitar su empleo en contra de los intereses del reino de procedencia".

²⁵ *Ibidem*, p. 15. En la p. 17 afirma: "[...]. Todavía en 1840, uno de los pioneros del análisis migratorio, Dutot, prefiere seguir hablando de 'expatriation' en consonancia, creo, con la forma de expresarse de la *Encyclopedie de Diderot et D'Alambert*, que en su artículo "Population" no habla para nada de emigraciones, prefiere usar del circunloquio 'ces familles expulsées de la nation par les acquisitions des riches'".

²⁶ *Vide* Jesús M. GALIANA MORENO, *El ámbito personal de derecho de la emigración*, Ministerio de Trabajo-Instituto Español de Emigración, Madrid, 1975, pp. 17-18. *Vide* Cristóbal BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calla de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888 p. 70: "[...]. Con estos datos, y casi con estas mismas palabras, puede definirse racionalmente la emigración en los términos siguientes: Es el acto voluntario mediante el cual deja o abandona una persona, familia o nación, su propio país con ánimo de domiciliarse o establecerse, temporal o perpetuamente, en otra región o en un pueblo extranjero".

territoriales, o sea en su espacio político. –La *ciudadanía política*. Comprende posibilidades de participación política, como por ejemplo el derecho electoral activo y pasivo, el derecho y el acceso a asociaciones políticas y sociales, a la libertad de asociación y al proceso de formación de la voluntad política. –La *ciudadanía social*. Comprende los derechos sociales y el acceso a los recursos sociales, o sea la participación en el mercado laboral y en el estado social, lo cual incluye la participación en el sistema de enseñanza y en el sistema de seguridad social”²⁷.

2.1.3. Del concepto: “emigrante” y “emigrado”

El concepto de emigrante debe partir de la existencia de un dato fáctico de experiencia que es recibido luego y delimitado como concepto legal. Existe por tanto un concepto “pre-normativo” de emigrante que no da la realidad. Este concepto al subsumirse en el lenguaje legal adquiere una tipificación propia que, en parte, es confirmación y, en parte, reestructuración o delimitación interna del concepto fáctico²⁸.

Sin embargo, debemos ser conscientes que este concepto se va modificando con las distintas leyes que abordan esta materia. Así lo estableció el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala 2ª, de 10 de octubre de 1946 (Ar. 4254):

«[...] el concepto de emigrante no se pierde [...] por la clase de pasaporte o documentos de que los interesados se provean para más fácilmente cruzar las fronteras o eludir trámites administrativos, ya que lo que es signo distintivo de esta expatriación es la finalidad expresa o tácita de hallar ocupación con que mantenerse en otro país [...], criterio finalista reconocido ya en el art. 2º de la Ley de 1962 y en el 21 de su Reglamento con las palabras de abandonar el territorio nacional por causa de trabajo».

Así la ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, art. 2º, considera emigrantes a los españoles “que se propongan abandonar el territorio patrio con pasaje retribuido o gratuito de tercera clase o de otra que el Consejo Superior de Emigración declare equivalente y con destino a cualquier punto de América, Asia u Oceanía”. La Ley de Emigración de 20 de diciembre de 1924, art. 2, consideraba emigrantes a los españoles o a sus familiares que, por causas de trabajo, abandonen el territorio nacional para establecerse fuera de él definitiva o temporalmente, aclarando que los que se dirijan a ultramar se considerarán emigrantes cuando viajen con pasaje de tercera clase u otro equiparada a aquella, dejando la facultad de excluir del con-

²⁷ Vide Ursula BIRSL y Carlota SOLÉ (Coordinadores), *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos, Barcelona, 2004, pp. 98-99.

²⁸ Vide José SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. 119.

cepto legal de emigrante, basándose en lo determinado por el Reglamento de esta ley, a los Inspectores de Emigración, a solicitud de los interesados o bien de oficio, haciéndose referencia por primera vez a la calificación de trabajador, como una de las notas que caracterizan al concepto legal de emigrante. La Orden de 6 de noviembre de 1942 sobre el concepto de emigrado, en su art. 1º precisa: "Se entenderá como español emigrado todo aquel que haya marchado a ultramar o transpuesto las fronteras nacionales para residir y trabajar en cualquier país extranjero". La Ley de Bases de Ordenación de la Emigración, de 22 de diciembre de 1960, y su Texto Articulado (Decreto de 3 de mayo de 1962), en la Base 2ª 2, art. 1.2 establece que "Se considera emigración la salida del territorio nacional de ciudadanos españoles para establecerse definitiva o temporalmente en el extranjero" y en el art. 1.3 determina que "se adquirirá la condición de emigrante por el hecho de abandonar el territorio nacional, previo el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la presente norma, con la finalidad expresa o tácita de hallar ocupación con que mantenerse en otro país o atendiendo llamadas personales de quienes viviendo en el extranjero se hallan en condiciones de efectuarlas, o acompañando, como familiares al que emigró o posteriormente con fines de reagrupación familiar". La expatriación aparece así como "conditio sine qua non" de la calificación de emigrante. También destaca la "voluntariedad" como primer requisito del acto de la expatriación.

Puede definirse al emigrante²⁹ como aquel ciudadano de un Estado que se desplaza a otro, de modo voluntario, por tiempo prolongado, para buscar trabajo o encontrar un mejor medio de vida y en el que concurre por tanto una mutación en su condición jurídica y económica³⁰.

Cuando ese desplazamiento se produce dentro del territorio nacional o por tiempo determinado, parece más correcto desde una perspectiva jurídica hablar de cambios permanentes o temporales de asentamiento, pero no de emigración, y por tanto no estaríamos en presencia de un emigrante. Por tanto, no tendría esta condición el sujeto que forma parte de la "emigración golondrina", tal y como será definida con posterioridad.

Quizás deba hacer una apreciación adicional desde el punto de vista conceptual que consiste en diferenciar el emigrante del emigrado. Si analizamos el proceso emigratorio podemos hablar de la condición de preemigrantes, para referirnos a aquellas personas que deseando desplazarse al extranjero, aún se encuentran en un periodo previo de materialización del proyecto. Una

²⁹ Vide G. L. DÍAZ-PLAJA, *La condición de emigrante. Los trabajadores españoles en Europa*, Edicusa-Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1974, p. 15.

³⁰ Vide José SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. 123, donde alude al requisito del cauce administrativo de salida (emigración legal).

vez reunidos los requisitos legales para emigrar, el individuo posee la cualidad de emigrante. Se podría hablar de emigrados, para referirnos a las personas que no sólo han sido legalmente autorizadas para emigrar, sino que además han materializado dicha opción, y por tanto se han desplazado hasta el lugar de destino³¹.

2.2. Diferencia con figuras afines

2.2.1. Expatriación

Se trataría de una relación entre género y especie. Expatriación se consideraría todo acto de traslado de una persona a un país extranjero. Adquiere matices cualificados con relación a la causa determinante de dicho desplazamiento, y en este sentido, cuando dicha causa es la búsqueda de un trabajo o un mejor medio de vida, estaríamos en presencia de la emigración como una especie del género común.

2.2.2. Extrañamiento

Al igual que en el supuesto anterior, estaríamos en presencia de una variante cualificada por que la causa obedece al cumplimiento de una sanción de tipo penal.

2.2.3. Turista o viajero de aventuras.

El turista o viajero de aventuras, es aquel que cambia de localización geográfica, con carácter temporal y con la finalidad de conocer o disfrutar de otros países o entornos sin finalidad laboral alguna.

2.2.4. Vagabundo

El vagabundo, o grupo de personas que como su propio nombre indican vagan sin rumbo fijo y sin la búsqueda de una meta, tal y como se concibe al determinar la naturaleza jurídica del emigrante, configuran este subgrupo.

2.2.5. Hombre de frontera

El "hombre de frontera" es aquel de quien se dice que vive a caballo entre dos países obteniendo las ventajas comparativas de ambos en el aspecto vital y laboral.

³¹ *Ibidem*, p. 137.

2.2.6. Refugiados y desplazados

Los refugiados y desplazados son los que configuran un movimiento poblacional involuntario, ocasionado por motivos políticos, cuya duración no se puede preveer y que no cuentan con la protección del Estado de origen, llegando a configurar en muchos casos lo que se conoce como apátrida³².

2.2.7. Expulsados, deportados o desterrados

Con estas expresiones se designa a todos aquellos que realizan una conducta tipificada como delito o falta, y que obtienen una sanción a la misma que implica el abandono de un área geográfica determinada por el tiempo señalado en la condena.

2.2.8. Estudiantes en el extranjero

El estudiante que marcha a ampliar sus conocimientos a otros países no es a mi juicio emigrante, al faltarle los caracteres mencionados con anterioridad.

2.2.9. Funcionarios españoles en el extranjero

Funcionarios españoles que marchan a prestar sus servicios por encargo de la Administración española o de alguna organización no gubernamental a otro país³³. En este supuesto, el predominio del vínculo de unión con la Administración española o similar le exime de la condición de emigrante.

2.2.10. Personal dependiente de las confesiones religiosas

Personal dependiente de la Conferencia Episcopal, diócesis, órdenes, congregaciones, o vinculados a cualquier iglesia, confesión o comunidad religiosa

³² Vide Cristóbal BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calla de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888 p. 71: "Por esa razón no podemos admitir la división de las emigraciones en voluntarias y forzosas, división que está en abierta oposición con los conceptos expuestos, pues, para nosotros, la emigración propiamente dicha, aquella que constituye un problema económico, es siempre voluntaria, y las que se denominan forzosas deben llamarse según los casos, expulsiones, deportaciones o destierros»".

³³ Vide Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes (BOE de 13 de mayo, núm. 114), art. 3: "1. Los cooperantes deberán estar ligados con la persona o entidad promotora de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, por alguna de las siguientes relaciones jurídicas: a) Relación sometida al ordenamiento jurídico laboral; b) Relación funcional o de personal al servicio de las administraciones públicas". Vide ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. En este supuesto se registrarán por su propia normativa. Por tanto, podrán tener o no la condición de emigrantes a tenor del régimen asignado por sus superiores.

2.2.11. *Marineros enrolados en buques españoles*

No tendrán la condición de emigrante a tenor de lo establecido en la legislación vigente.

3. Naturaleza jurídica

Puede determinarse la naturaleza jurídica de la emigración como aquel acto por el cual una persona abandona su patria voluntariamente, para la búsqueda de un mejor medio de vida (en sentido amplio) en otro país.

Desde la perspectiva histórica el viaje emigratorio implicaba: tener por objeto el establecimiento duradero; tener por fin la búsqueda de un medio de vida; se hacía en ciertas condiciones de viaje (clase ocupada o precio del viaje); se hacía con destino a ciertos países, con exclusión de otros (por ejemplo países de ultramar); debía ser objeto de un contrato especial (contrato de transporte o contrato de viaje). Todo ello será desarrollado a lo largo de este trabajo de investigación.

Aunque en nuestros días estos caracteres se han modificado (las condiciones del viaje, el destino, etc.), si es posible afirmar que la naturaleza jurídica de la emigración se establece a través de las siguientes notas comunes: necesidad de un desplazamiento; de carácter voluntario; tiene como fin la búsqueda de trabajo o de un mejor medio de vida³⁴.

La *necesidad de un desplazamiento* es un elemento íntimamente ligado a la emigración, sin entrar a valorar la amplitud geográfica del mismo o la amplitud temporal. Si lo hiciéramos tendría que admitir que se habla de emigración cuando se abandona el país de origen para dirigirse a otro distinto. Por tanto, los movimientos poblacionales interiores no tienen este carácter. También debo señalar, tal y como desarrollaré en el momento oportuno, que inicialmente la emigración a determinados lugares parecía la única posibilidad para España. Este dato se reflejó en la Ley de 1907 y en su reglamento, pues era considerada emigración la salida "con destino a cualquier punto de América, Asia u Oceanía", olvidando la posibilidad de emigración hacia otros continentes. Esta enumeración limitativa fue modificada en 1924 para sustituirse por la "salida fuera del territorio nacional definitiva o temporalmente".

³⁴ Vide Felipe VÁZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1966, pp. 19-22.

La *voluntariedad* del mismo sirve para diferenciarlo de todos aquellos movimientos de población forzados por causas políticas, guerras, etc. Bien es verdad, que esa voluntariedad puede ser absoluta o relativa, tanto en cuanto, la segunda se da cuando hablamos de un tipo de emigración determinado por una necesidad perentoria de subsistir; mientras que a la primera aludimos, cuando se trata de mejorar las condiciones de vida, y esta consideración implica, que las mismas son soportables³⁵.

La *búsqueda de un trabajo o de un mejor medio de vida* constituye el tercer elemento configurador de la naturaleza jurídica de la emigración, y diferencia la emigración de la aventura o del turismo como fenómenos también característicos de nuestros días. Evidentemente debo mencionar que tendrán esta condición aquellos que lo acompañan por motivos familiares. Inicialmente la Ley de 1907 fue muy amplia en su concepción de los factores finalistas de la marcha y se limitó a referirse a la simple "salida" para configurar, junto a otras notas, la condición de emigrante. Para que esta meta llegue a un buen fin es necesaria la colaboración intergubernamental, orientando una política de migraciones que concilie las pretensiones de todos los actores intervinientes (países emisores, países receptores, ciudadanos, etc.). Sin embargo estos buenos deseos no dejan de ser una utopía en buena parte de nuestro mundo.

Hoy ha quedado superada aquella concepción que establecía en el pasaje otro elemento para determinar el concepto de emigrante. De hecho, el legislador de 1907 exigió entre las condiciones para ser emigrante el partir "con pasaje retribuido o gratuito de tercera clase o de otra que el Consejo Superior de Emigración declarase equivalente"³⁶. Sin embargo si continuaría vigente el requisito de la permanencia de la nacionalidad española, pues de otro modo, quedaría eliminada la condición de emigrante, salvo en los supuestos de convenios de doble nacionalidad, en los que el español sigue siendo emigrante, ya que persiste en él la condición de español.

³⁵ *Ibidem*, p. 21: "En todo caso esta voluntariedad tiende a encontrar unas cortapisas cada día mayores. Kulischer nos dice que cualquiera que sea la futura necesidad de emigración e inmigración, la reaparición de los movimientos migratorios no podrán llevarse a cabo por una vuelta a las migraciones no reguladas que prevalecían antes de la guerra de 1914-18. Los intentos hechos antes del presente conflicto para reavivar la emigración, han mostrado que su reanudación dependerá en el futuro de la existencia de una organización internacional capaz de coordinar los intereses de los países de salida y de recepción y para lograr el capital necesario para obtener del trabajo de aquéllos que pueda ser usado en desarrollar los recursos naturales de éste [...]. La edad de los inmensos, libres y accesibles espacios, esta edad en la historia del mundo no volverá jamás".

³⁶ En 1924 se limitó esta concepción estableciendo la presunción de emigrante solamente para "los españoles o sus familias que se dirijan a ultramar" quedando el continente exento de ella, y de otra, permitiendo, pese a ir en tercera, la renuncia a la condición de emigrante, si se daban determinadas circunstancias precisadas en la OM de 21 de mayo de 1960, art. 11 y Resolución de la Dirección General de Empleo de 24 de mayo de 1960.

4. Clases de emigración³⁷

4.1. Emigración colonial y poscolonial

Ha dejado de tener vigencia en nuestros días, pero este trabajo de investigación aborda la emergencia del derecho emigratorio español y constituye una referencia fundamental a la hora de explicar la visión de este fenómeno durante la época colonial, o después de la misma.

De hecho, esta modalidad se entremezcla con otras que aparecen a lo largo de esta clasificación. Así se veía –de un modo un tanto idílico– la emigración “golondrina” a la Cuba colonial:

«Si á estas masas se les proporciona un viage cómodo pagado, un tiempo dado de aclimatación con esmerada asistencia un trabajo seguro con sus horas y días de descanso no escasos: el viage de vuelta pagado también después de un período corto, durante el cual tengan un módico pero libre haber: lograrse sin duda que las emigraciones de costumbre se dirijan, no a Cádiz o Lisboa sino a la Habana: se obtendrá que nuestra patria vea venir hacia aquí sus hijos a fecundar este país, con la fundada esperanza de verlos volver a su seno: que estos no sean diezmados por enfermedades endémicas o rigor del clima en medio del abandono, y que se establezca por fin un flujo y reflujo de peninsulares que sostenga siempre en este país una gran masa con que pueda contar nuestro Gobierno, y la misma que aumentando mucho los productos de esta Isla proporcionará también con su movimiento un nuevo recurso a nuestra marina mercante»³⁸.

Incluso se propone la creación de una empresa que permita abordar la emigración en este contexto colonial:

«[...] tengo la honra de someter a la clara ilustración de VE las bases en que escriba la utilidad de mi proyecto para motivar mi súplica, y son las siguientes.

Se forma un Sociedad Patriótico-mercantil bajo el patronato de VE, con fondo de cien mil pesos por ahora, y con el objeto de proporcionar a todos los

³⁷ Vide Rafael PAMPILLÓN OLMEDO, “La economía de la emigración”, *Boletín Económico del ICE*, 2720, (2002), pp. 38-39. Vide Leopoldo D’OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. XVII-XVIII: “Como se ve la emigración española revisite las más variadas formas, y por lo que afecta a su composición cualitativa merecen señalarse las emigraciones parciales siguientes: masculina, femenina, adulta, infantil, forzosa, individual, familiar, colectiva, espontánea, artificial, subsidiada, reclutada, contratada, permanente, pasajera, rural, obrera, de levita, por vértigo, por contagio, por ofuscación, por ambición, clandestina, penal y antipatriótica”.

³⁸ Vide Orbano FEYJÓO SOTOMAYOR, *Inmigración de trabajadores españoles. Documentos y memoria escrita sobre esta materia*, Habana, Imprenta de J. M. Eleizegui, 1853, p. 6.

trabajadores peninsulares, cuanto sea necesario para trasladarse á esta Isla contratados para trabajar.

La Compañía se obliga a pagar allá y en el tránsito cuando sea conducente al objeto, cuidando del bienestar relativo y seguridad de los pasajeros.

Entregar además á cada inscripto al tiempo de embarcarse, dos camisas, un pantalón y blusa apropósito de este clima, un sombrero de paja y un par de zapatos.

Tendrá por su cuenta y á su costa en locales convenientes y destinados para la aclimatación á todos los inmigrados en esta por el tiempo marcado de tres meses y dotación de médicos y mas auxilios.

Pasado este plazo, tendrá la obligación de entregar á cada inmigrado otro vestuario completo con calzado y sombrero en los mismos términos citados.

Pasados los tres meses se obliga la compañía á buscar trabajo á cada uno, y en caso negado, es de su cargo el abonar al interesado desde aquel plazo cumplido, el sueldo convenido por el tiempo de contrata, cuyo tiempo no podrá exceder de cinco años ni el sueldo podrá bajar de cinco pesos al mes. El tiempo de aclimatación se prolongará para los enfermos.

Es cargo de la Compañía con facultad de traspasarlo a los cesionarios de contrata que á cada trabajador se le alimente bien, se le suministre en cada un año dos vestuarios completos con calzado fuerte y sombrero, y se le den además tres pares de alpargatas repartidas en diciembre, febrero y abril. Los domingos, las noche desde las ocho hasta las cuatro de la mañana, y tres horas durante el rigor del día serán tiempo consagrado al descanso.

La Compañía tendrá obligación de recibir los inmigrados que así lo soliciten, la parte de sus salarios que quieran dedicar a fondo de reserva en cualquiera cantidad que sea, y llevando la cuenta de estos ahorros con interés compuesto de 6 por 100 capitalizado de seis en seis meses, proporcionará á los trabajadores un considerable aumento á su pequeño haber.

La Compañía queda solidariamente obligada al cumplimiento de las obligaciones que acepte el hacendado respecto del trabajador y es de su derecho y su deber el vigilar que se cumplan; con este objeto ejercerá sin perdonar gastos una sindicatura activa por medio de un funcionario que al efecto nombrará bajo la aprobación de VE.

Pasados los cinco años de la contrata, la Compañía queda obligada a trasladar por su cuenta y a su costa todos los inmigrados que deseen volver á su país, no pudiendo demorarles en esta mas de dos meses después de manifestada su voluntad, y procurando evitar toda demora aunque solo sea de días.

La Compañía para sostener sus compromisos ante VE y hacer frente a los riesgos de enfermedades, defunciones y falta de demanda, podrá exigir de los subcontratistas el reembolso proporcional: pero queda establecido a favor

de los hacendados que nunca se exigirá de estos por los robustos y fieles trabajadores españoles, una suma de tanta extensión como la que actualmente se exige por los trabajadores chinos, gente de dudoso provecho. Esta Compañía no podrá exigir ni aun la cantidad escriturada respecto de aquellos, habiendo de ser siempre la que fije menor de ciento veinte y cinco pesos que á los chinos corresponde.

A pesar de esta visible moderación, tendrá aun la Empresa una comisión de considerable provecho salvo casos fatales; pero dicho beneficio que en teoría aparece es la sola y segura garantía de que el pensamiento tendrá un éxito muy trascendental.

Tales son, Sr. Excmo., las condiciones bajo las cuales me persuado conseguir, que el interés particular por VE impulsado y sostenido, sustituya ventajosamente á los varios dispendiosos proyectos que nuestro pródigo Gobierno para nuestro bien emplea sin fruto. Bajo este plan quedan anuladas todas las objeciones de siniestras miras que acompañan siempre á la operación de introducir aquí razas heterogéneas. La llegada de los chinos con su soberbia, ó con su tradición los indios, podrá sin duda llevar la vista de pobres almas a un cuadro político que solo en su imaginación ruin tiene asiento: pero la avenida de cincuenta mil braceros peninsulares lleva solamente la confianza al bueno y al pecho del infiel el descaecimiento y el hielo: darán vida á nuestros campos, fuerza al Gobierno y á VE gloria»³⁹.

³⁹ *Ibidem*, pp. 7-9. En las pp. 19-24 recoge el pliego de condiciones bajo las cuales se organizaría la compañía patriótico-mercantil, para la inmigración de trabajadores españoles: "1º. Al cumplimiento de todos los artículos establecidos para poner en ejercicio el privilegio, queda responsable con su persona y bienes el consignatario del mismo; y él responderá ante el Gobierno de las omisiones ó abusos de la Compañía que se forme mancomunadamente con esta, siempre que esta sea de las denominadas anónimas.

2º. Podrá formarse una Compañía de las autorizadas por la ley, ó una Sociedad accidental según más bien agradece á SE, con el objeto de obtener todos los fines propuestos en la solicitud del privilegio fecha 15 de julio de 1853. Su capital será de doscientos mil pesos por ahora, y el consignatario del privilegio queda obligado á presentar más capitales por sí, por parte de los Socios existentes ó por medio de otros nuevos, cuando quiera que el curso de la operación lo exija así.

3º. Todas las obligaciones que en uso de este privilegio haga con trabajadores, el Concesionario ó la Compañía que se forme entendiéndose que no solamente le imponen la responsabilidad para con el contratado, sino también para con el Gobierno directamente.

4º. La Compañía jamás hará segunda contrata con los hacendados: traspasará la primera estipulada con el trabajador, y á este solamente entregará el subcontratista el sueldo en aquel documento convenido.

5º. La Compañía queda solidariamente sujeta al cumplimiento de las obligaciones que acepte el hacendado respecto del trabajador; y queda también obligada a vigilar porque el hombre de trabajo cumpla su compromiso. Con este objeto ejercerá sin perdonar gastos una sindicatura activa por medio de un funcionario, que al efecto nombrará bajo la aprobación de SE.

6º. La Empresa pagará en España todos los gastos que antes del embarque haga el trabajador; le entregará al tiempo de embarcarse un vestuario compuesto de tres camisas, pantalón y blusa de hilo, un par de zapatos fuertes y un sombrero de paja: pagará su pasaje respondiendo de la asistencia buena y conveniente, y además durante el presente y próximo año procurará hacer

4.2. Emigración interior y al extranjero (continental, transoceánica y fronteriza)

Dentro del primer grupo se establecía una subdivisión entre migración interior y colonial, la primera implicaba cambio de región, la segunda traslado a una zona del mundo que tenía la consideración de "colonia" de la metrópoli.

Los flujos de desplazamiento dentro del territorio nacional producen cambios en la condición económica de los sujetos, mientras que los desplazamientos al extranjero originan mutaciones tanto en la condición económica como en la jurídica de los afectados.

algún anticipo por cuenta de su trabajo á los trabajadores gallegos, con la mira de subvenir á la necesidad de sus familias en la calamidad presente.

7º. Al llegar a la Isla los inmigrados serán recibidos por la Empresa en locales convenientes, preparados en el campo para la aclimatación. Tres meses serán tratados en estos depósitos con las precauciones y bajo el régimen que los facultativos prefijen. Este período de tiempo será prolongado para los enfermos, hasta que se den de alta por el médico. Todos los auxilios y asistencia médica son de cargo de la Empresa: si alguna enfermedad se prolongase hasta seis meses, la Empresa ó el enfermo, tendrán derecho á disponer el viage de retorno por cuenta de aquella, previo el dictamen facultativo.

8º. Concluido el tiempo de aclimatación, a la empresa entregará al trabajador otro vestuario completo, con zapatos y sombrero, y traspasará su contrata al hacendado, quien desde este día pagará al primero el sueldo convenido. Si no hubiese colocación para el inmigrado, la Empresa le abonará su mensualidad quedando a favor de aquella el trabajo de este.

9º. La Empresa para prevenir la falta de trabajo, podrá contratar por su cuenta operaciones de campo o crearlas nuevas.

10º. El sueldo del trabajador no podrá ser menos de cinco pesos al mes, ni el tiempo de su contrata podrá exceder de cinco años.

11º. Los trabajadores serán tratados con cuidado por sus principales. Se les suministrarán buenos y abundantes alimentos, se les darán en cada un año dos vestuarios completos, según queda indicado, con calzado fuerte y sombrero: se les añadirán tres pares de alpargatas repartidas en Diciembre, Febrero y Abril. Tendrán consagrados á su descanso los domingos, las noches desde las ocho hasta las cuatro de la mañana y tres horas durante el rigor del día; y serán asistidos y curados de sus enfermedades por cuenta del contratista con la sola cláusula de que si la enfermedad dura mas de ocho días, el enfermo no tiene acción á cobrar sueldo por el tiempo de su indisposición.

12º. La Compañía queda obligada a recibir de mano de los trabajadores, ó por cuenta de estos de la mano de sus principales cualquiera cantidad que aquellos quieran dedicar á fondo de reserva. A estos depósitos se abonará desde el día de su entrada un interés de 6 por 100, siguiendo su cuenta de interés compuesto, con capitalización de seis á seis meses. Queda fijado este rédito para el tiempo de tres años; cumplido el cual, la Empresa podrá variarlo o sostenerlo, visto que el crédito siga en la plaza de la Habana el mismo curso que hoy tiene ó que sufrió alguna alteración notable. Para variar es necesario el beneplácito de SE.

13º. La Empresa tendrá constantemente á disposición del Gobierno un censo bien detallado de esta población móvil, con nota precisa de los puntos de residencia.

14º. Cumplidos los cinco años de contrata la Compañía queda obligada á trasladar á la Península por su cuenta y á su costa todos los inmigrados que deseen volverse á su país, no pudiendo demorarles en esta mas de dos meses, después de manifiesta su voluntad; y procurando evitar toda demora aunque solo sea de días. Desde el en que el trabajador cumplido dispuesto

Esta mutación es además polivalente, pues afecta al Derecho Internacional y a las relaciones entre Estados, y al régimen jurídico de la estancia del desplazado. La conservación, pérdida y recuperación en su caso de la nacionalidad; la forma de vecindad; la conservación o no de la identidad de origen en la educación de los hijos; la asistencia social recibida; la participación en la vida pública, donde destaca el fenómeno de la creación institucional de entidades que agrupan a ciertos sectores enucleados de entre la masa de desplazados, que pueden llegar a constituir grupos importantes de presión; el acceso a los mercados de trabajo, etc.⁴⁰.

La emigración al extranjero secularmente ha sido clasificada bajo distintos criterios: emigración continental (se dirige al continente europeo o países mediterráneos), emigración ultramarina o transoceánica (la que tiene por destino países del otro lado del Atlántico), y fronteriza (integrada por trabajadores que ejercen sus ocupaciones habitualmente en zonas limítrofes de otro país y que cruzan la frontera con cierta periodicidad).

á marchar se presente en los cuarteles de depósito que tenga la Empresa, será de cuenta de esta mantenerle por todo el tiempo de su detención como si ya estuviese a bordo.

15º. Cuando por enfermizo ú otra causa quiera el hacendado subcontratista renunciar á la obligación que con él tiene el trabajador, la Compañía está obligada en cualquier tiempo que esto suceda á trasladar por su cuenta á España el inmigrado si así lo reclama durante un mes desde que deja su colocación; pero no queda obligada aquella ni á proporcionarle otra colocación ni á emplearle de su cuenta.

16º. Un visitador ó visitadores nombrados al efecto por la Compañía explorarán en el último mes de contrata la voluntad de los inmigrados cumplidos, sobre si quieren ó no marchar á la Península. El trabajador que se niegue al viage tendrá un mes de término desde el día de aquella manifestación para arrepentirse y hacer saber á la Compañía su contraria resolución. Pasado este plazo sin alterar su negativa queda la Compañía libre de la obligación de trasladar a España el trabajador.

17º. La Empresa para sostener sus compromisos ante el Gobierno y hacer frente á todos los riesgos, de enfermedades, defunciones y falta de trabajo, costeando su dispendiosa administración, y pagando comisiones elevadas, exigirá de los hacendados que tomen inmigrados la suma de ciento diez y nueve pesos por cada uno en sola una vez.

18º. Para proporcionar más auxilios á la población gallega en la angustiosa época que cruzamos, la Empresa procurará que todo el material de equipo necesario, se adquiera entre los productos de la industria de dicho país, siempre que su costo proporcionado á la pureza de su fabricación no presente una notable desventaja.

19º. La Empresa después de la obediencia que la corresponde, se hallará además pronta á complacer á SE el Sr. Capitán general de esta Isla, en cuanto se digne prevenir respecto al pormenor de sus operaciones, y á mejorar todo cuanto se le indique en el servicio de los intereses generales aquí comprendidos, interin que no sean incompatibles con los de la Compañía que se forme”.

⁴⁰ Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, pp. 33-34.

4.3. Emigración espontánea y artificial o asistida

La primera fue aquella que se desarrolló sin ningún tipo de ayuda.

La segunda se correspondía con la que contaba con el apoyo económico de los Estados receptores inicialmente, y con posterioridad del Estado español. Dicha diferencia desaparece con el texto legal de 1971, ya que a partir de ese momento, el sistema de protección es automático y comienza a funcionar desde el inicio. Con posterioridad esta emigración formará parte de programas u operaciones patrocinadas por el Estado español (sirva como ejemplo los programas de mano de obra precolocada que durante muchos años gestionó el Instituto Español de Emigración).

4.4. Emigración permanente, temporal o de temporada (golondrina)

La emigración permanente es aquella de duración indeterminada o por un espacio de tiempo muy prolongado.

La emigración temporal es aquella, que no tiene carácter indefinido o indeterminado, pero que se prolonga por un periodo de tiempo amplio, al menos, un año.

La emigración de temporada es aquella que coincide con el trabajo agrícola estacional. Los vendimiadores españoles a Francia han sido un ejemplo representativo de esta modalidad. Sin embargo, desde el contexto histórico que abordo en este trabajo, debo hacer referencia a una calificación especial "emigración golondrina", encuadrada en este subgrupo.

Esta modalidad tuvo un auge muy importante que permitía a los europeos cruzar el Atlántico para las cosechas en América y regresar con beneficios económicos que el invierno europeo no prodigaba. La emigración golondrina reunía una serie de características que la convertían en una expatriación no traumática ni para el país de origen, ni para el propio protagonista. El emigrante es normalmente el hombre joven, la familia permanece en el hogar, se traslada por un periodo de tiempo breve a un trabajo determinado, es decir no marcha a la ventura; aprovecha la época de inactividad de la estación invernal para trabajar en la estación estival del otro hemisferio⁴¹. Sin embargo, este tipo de emigración era más una ficción que una realidad:

⁴¹ Vide Ana de FRANCIA CABALLERO, "De Soria a América: historia de una emigración (1880-1930)", *Celtiberia*, 42 (83), (1992), p. 108.

«Se sabe tan poco de estos asuntos que, en todo el resto de España y aun por muchas personas en Galicia, se cree que los aldeanos de nuestra región van a Cuba a la zafra, y hasta se ha hablado de nuestra emigración golondrina. Ignoramos cuál sea la que los italianos llaman así; más nos parece muy difícil que haya una masa tan grande de italianos que marchen a América anualmente para volver a los pocos meses con algún dinero ahorrado en las faenas agrícolas, a la manera que nuestros segadores iban y van a Castilla; porque el ahorro efectivo o ganancia del viaje en tan poco tiempo nos parece ilusorio.

Lo que pasa en realidad es que la emigración gallega campesina a Cuba sale casi toda en los meses de septiembre a enero, es decir, en el tiempo en que allá puede encontrarse labor en las faenas agrícolas, y principalmente en la corta de caña de azúcar y su acarreo y beneficio, que es lo que se llama zafra, y los que estaban allá de años anteriores al regresar por motivos de salud, por ver a su familia o para quedarse, suelen hacerlo en abril, para evitar el cambio brusco del clima, llegando aquí en el verano, cuando ya se han concluido en Cuba las faenas de la zafra. En la Argentina sucede algo análogo aunque en otro sentido: los campesinos procuran llegar allí en las faenas de la recolección, y los que allá residían de años anteriores prefieren nuestra primavera para volver.

Este ritmo es lo que debió de haber dado lugar a la creencia de la emigración de ida y vuelta en pocos meses, que el buen sentido rechaza.

Es imposible que durante esos meses los trabajadores del campo, con los salarios que allá tienen, ahorren los gastos y pasaje de ida, el pasaje de vuelta, que es más costoso, y una cantidad como ganancia líquida para traerla al regreso, después de satisfechos los gastos de estancia en América.

Personas conocemos que han tratado a millares de emigrantes, unas aquí, otras en América y ninguna nos ha dado razón de algún galleo que hubiese ido a Cuba a la zafra, para volver una vez concluida esta tarea, o a la Argentina para regresar al cabo de algunos meses, terminadas allá las faenas agrícolas principales del año»⁴².

4.5. Emigración individual, familiar (cadenas familiares o bajo contrata) o colectiva

La emigración individual es la realizada por un solo individuo, la familiar es la que realiza este mismo sujeto acompañado de su familia.

Son los factores estructurales los que ponen en marcha un proceso migratorio, los que crean la situación potencial, definiendo las áreas como zonas

⁴² Vide José Antonio DURÁN, "Repatriación, emigración temporal y retornos de larga duración", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 421-422.

de expulsión y de atracción, pero son los mecanismos micro los que posibilitan que se convierta en realidad, estableciendo sus condiciones de mantenimiento y fijando sus características. Entre estos mecanismos se encuentran las redes o cadenas migratorias, uno de los factores clave en la selección y decisión de emigrar que influyen decisivamente en el establecimiento de los flujos migratorios y en la orientación y dirección de las corrientes, fijando los orígenes y destino de los emigrantes⁴³.

Desde el punto de vista histórico tuvo gran relevancia la emigración familiar a través de cadenas "familiares", que conectaban los puntos de salida y llegada de los emigrantes. Las cadenas podían atraer familiares o emigrantes en general, o algún tipo de emigrante específicamente cualificado profesionalmente para el cual existe una demanda específica con ventajas económicas respecto a su región de origen⁴⁴. Cuantas más cadenas se establezcan desde distintos países mejor informados estarán los posibles emigrantes, que podían escoger su destino con mayor seguridad, esquivar la coyuntura depresiva de un país dirigiéndose a otro en bonanza o abstenerse de emigrar llegado el caso.

También se daba la emigración familiar bajo contrata por parte de los países receptores.

Esta emigración a través de cadenas familiares permitía que las cartas de América no sólo llegaran a través del servicio de correos, también era común remitirlas por medio de emigrantes de la propia familia o del municipio, que venían, y que a su regreso volvían con otras misivas. El intercambio de

⁴³ Vide Rocío GARCÍA ABAD, "Las redes migratorias entre el origen y la Ría de Bilbao a finales del siglo XIX: una aproximación metodológica", *Revista de Demografía Histórica*, XX, I, (2002), p. 23. En la p. 26 define las redes o cadenas migratorias como los "conjuntos de vínculos interpersonales que conectan a migrantes, antiguos migrantes y no migrantes en su área de origen y de destino a través de los lazos de parentesco, amistad y comunidad de origen compartida. Se sostiene como hipótesis que la existencia de estos lazos aumentan la verosimilitud de la emigración al bajar los costes, elevar los beneficios y mitigar los riesgos".

⁴⁴ Vide Rosario MÁRQUEZ MACÍAS, *Historias de América: la emigración española en tinta y papel*, Huelva, 1994, p. 15: "La emigración española a América, fue un movimiento voluntario, aunque también es cierto que la Monarquía trató de dirigir o restringir este flujo de gentes. Por ello, cualquier individuo que quisiera viajar a América debía pedir un permiso a la Casa de la Contratación. En esta solicitud se hacía constar el nombre, edad, estado civil, profesión, lugar de nacimiento y destino elegido por el futuro emigrante. Si el individuo reunía todos los requisitos exigidos, se le otorgaba la oportuna licencia.

Junto a estas licencias de embarque y para facilitar los trámites del viaje, como 'piezas de prueba', se incluyen en ocasiones cartas privadas, que demuestran que el individuo tiene familiares en América que le aseguran su inserción socio-profesional. Son las que Enrique Otte consideró 'cartas de llamada'.

Estas misivas, tienen todas como objetivo animar a los parientes para que se decidan a cruzar el océano, con idea de mejorar su situación económica, ofreciéndole en la medida de lo posible su ayuda. [...]"

productos entre los emigrantes y sus familiares es permanente. De España van sobre todo productos alimenticios y a veces revistas, periódicos y fotografías, y de América llegan fotografías, dinero, ropa, objetos de lujo (joyas, relojes) y otros muy diversos que sirven tanto para demostrar que la casa tiene un hijo en América como para aliviar alguna necesidad apremiante. Todo este intercambio se realiza a través de los emigrantes que van y vienen, y de su existencia es una buena muestra del funcionamiento de las redes de parentesco y vecindad. Un ejemplo de lo expuesto se refleja en el siguiente fragmento:

«Compré el braguero para papá que me costó cuatro centenes, es de metal el muelle que no se osida. No tenía por [quien enviarlo] pero ayer por la noche estubo aquí Savino el Zapatero y me dijo que se embarcaba el día 15 un yerno de el cocinero de Folgueras y que ya él había ablado con él y que se comprometió a llebarlo. Yo no sé si lo beré para darle las gracias, porque después de todo sin conocerme ni nada se á comprometido a llebarmelo. El braguero lo tiene Savino para dárselo, así es que él llegará a Folgueras el día 30, que baya papá a recojerlo y que le pregunte si pagó derechos porque no se sé si pagará algo»⁴⁵.

La emigración colectiva comprende la salida de uno o varios grupos de personas o familias que se dirigen a un mismo país. También en este caso podrían responder a la existencia de redes o cadenas migratorias⁴⁶. Sobre el

⁴⁵ Vide Juaco LÓPEZ ÁLVAREZ, "Cartas desde América. La emigración de asturianos a través de la correspondencia. 1864-1925", *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, Tomo LV, Cuaderno Primero, Madrid, 2000, p. 86.

⁴⁶ Vide Rocío GARCÍA ABAD, "Las redes migratorias entre el origen y la Ría de Bilbao a finales del siglo XIX: una aproximación metodológica", *Revista de Demografía Histórica*, XX, I, (2002), pp. 26-28: "Son varios los aspectos que analiza la teoría de las redes y desde diferentes enfoques, atendiendo al lugar de origen de las migraciones o al de destino, que podríamos resumir en los siguientes:

- El papel de las redes en la estructuración de las decisiones individuales y familiares de emigrar y en la promoción y dirección de los flujos totales de inmigrantes.
- El importante papel de la familia en el asentamiento y en la integración en el lugar de destino, con la consiguiente reducción de costes y riesgos. La familia juega un papel fundamental en la integración social y laboral, actuando como un colchón de amortiguación y ejerciendo una importante 'función de auspicio'. Esta ayuda se concretará fundamentalmente en facilitar el acceso a la vivienda y al mercado de trabajo, además de suponer una importante ayuda psicológica.
- La transmisión de la información, procedente de los que ya habían emigrado con anterioridad y que va a favorecer la toma de nuevas decisiones de emigración y que dicha estrategia resulte menos traumática, ya que la gran mayoría de los que emigraban sabían a dónde lo hacían y más o menos qué se iban a encontrar. La información llegaba a través de las redes de familiares, paisanos y amigos, mediante el envío de cartas, las visitas o las emigraciones de retorno.
- El 'efecto llamada', el reclamo de familiares y paisanos, efectuado por los emigrantes pioneros que desde el destino informan a los que se quedaron en el origen, animándoles con

particular, y a título de ejemplo de la atención que le han dispensado las autoridades, resulta de interés la Real Orden del Ministerio de la Gobernación, de 29 de noviembre de 1910, sobre emigraciones colectivas:

«Vista la comunicación que con fecha 8 de los corrientes dirige a este Ministerio el Excmo. Sr. Presidente del Consejo Superior de Emigración haciendo notar que de algunos pueblos parte una emigración tan copiosa que puede considerarse colectiva, porque realmente implica la despoblación de las comarcas en que ocurre, y a los efectos de lo dispuesto en los artículos 6º y 9º de la Ley de 21 de diciembre de 1907, y 1º, 4º, 18 y 19 del Reglamento provisional para su ejecución,

SM el Rey (q. D. g.) se ha servido disponer que VS demande de las autoridades a sus órdenes que con la mayor rapidez posible le informen constantemente de todas las emigraciones que en la provincia de su mando se proyecten y que por su importancia numérica deban considerarse colectivas, para que VS, a su vez, lo comunique al Consejo Superior de Emigración».

4.6. Emigración asalariada o contractual (nominativa o innominada), libre o independiente

La primera es la que se realiza cuando el emigrante pretende desarrollar su actividad laboral por cuenta ajena. Dentro de este grupo podemos subdividir en: nominativa o innominada. La nominativa implica que desde el país de destino se envía un contrato de trabajo en el que constan las condiciones, salario, jornada laboral, etc., a una persona determinada. El fenómeno de los "trabajadores invitados" que surgió en Alemania entre las décadas de los cincuenta y los sesenta, o la que se produce mediante la contratación de mano de obra altamente cualificada, por ejemplo para los sectores del mercado especializados, o bien trabajadores poco cualificados,

su experiencia a emigrar y ofreciéndoles ayuda en el destino. Un efecto con un importante carácter multiplicador, ya que cada nuevo inmigrante origina una gran reserva de inmigrantes potenciales.

- La tradición migratoria previa de un lugar. Las migraciones se caracterizan por la continuidad y la difusión; continuidad en el establecimiento de los lugares de origen y destino, y difusión, desde las regiones de origen pioneras a otras normalmente más próximas. Además la experiencia personal de la emigración también favorece futuros movimientos, siendo mayor la probabilidad de emigrar entre aquellas familias en las que ya se habían experimentado movimientos previos.
- El establecimiento y mantenimiento de relaciones entre las comunidades de origen y de destino antes y después de la emigración: los vínculos con los familiares que se quedan en los municipios de origen, el envío de dinero, los lazos de solidaridad, las migraciones de retorno, etc. [...].
- La transformación del patrón migratorio y la capacidad de la red para perpetuarse a lo largo del tiempo, llegando a independizarse de los motivos que la provocaron".

por ejemplo para los sectores agrícola y turístico, son magníficos ejemplos de esta modalidad.

La emigración libre o independiente es aquella que desarrollará su actividad profesional por cuenta propia en el país de destino.

4.7. Emigración legal o ilegal

Es aquella se que produce dentro del marco del derecho vigente en cada periodo histórico, mientras que la ilegal es la que se produce fuera de los cauces administrativos establecidos.

4.8. Emigración voluntaria o forzosa

Aunque resulta difícil atribuir el calificativo de voluntario a la emigración, lo cierto es que se puede establecer una clasificación atendiendo a si lo que se persigue en la búsqueda de un trabajo o mejor medio de vida, o existen otras circunstancias, que con independencia de estos factores obliguen a una persona a emigrar a otro país.

La emigración forzosa de niños españoles durante la guerra civil es un ejemplo que nos permite visualizar la referencia que estoy estableciendo.

4.9. Emigración motivada por factores económicos o por factores profesionales

Las migraciones de supervivencia que se han generado a lo largo de la historia responderían al primer grupo, mientras que al segundo corresponden aquellas que se llevan a cabo para conseguir mejorar la situación laboral, o las encaminadas a conseguir cualificaciones profesionales o formación profesional, así como las realizadas dentro del marco de las filiales de una empresa.

4.10. Otras

En este apartado hago referencia a un fenómeno que cada vez está más presente en la sociedad actual, y que sólo responde parcialmente al concepto de emigración esgrimido. Me estoy refiriendo al traslado a los países mediterráneos (España e Italia) de miles de jubilados de los países nórdicos, que encuentran en el clima y en los servicios del sur de Europa motivos más que suficientes para efectuar este traslado que les permite conseguir una mejor calidad de vida.

Además, es posible establecer otras tipologías, tal y como ha hecho doctrina autorizada⁴⁷.

II. Los sujetos de la emigración: la Administración

1. Evolución histórica de la creación de unidades administrativas que se ocupen de la emigración

1.1. En el Ministerio de Fomento, Dirección de Agricultura, Industria y Comercio, se crea una sección encargada de las cuestiones de emigración

En teoría, el paso de cada emigrante, tendría que haber generado un expediente, a través del cual su protagonista se hubiera visto inmerso en el curso de la historia de la población emigrante en su relación con la Administración pública. Sin embargo no fue así. Este hecho se debe inicialmente a una raquítica o inexistente vertebración administrativa que al menos permitiría disponer de: la petición del emigrante; una pequeña nota que deja constancia de su presentación; copia de la Real Cédula que otorga la posibilidad de emigrar; la concesión de la licencia de embarque por parte de los funcionarios de la casa de la contratación⁴⁸; una información sobre la limpieza de sangre del emigrante, la cual incluye declaraciones de tres testigos y puede estar acompañada de una certificación de su bautismo; si el solicitante era casado y no iba acompañado de su esposa, tenía que documentar la conformidad de ella con una declaración expresa; breve refrendo en el que se indique que efectivamente el titular embarcó; anotaciones

⁴⁷ Vide Felipe VÁZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1966, p. 55: "Pues bien; esta combinación de factores económicos, sociales, psicológicos, etc., origina clasificaciones de emigrantes como la que ha hecho P. J. M. McEwan: 1. Inmigrantes que se fueron de su país porque estaban descontentos [...]. 2. El emigrante "colono" [...]. 3. Aquel cuya inmigración ha sido "involuntaria". 4. El trabajador que emigra con el propósito concreto de ganar dinero de determinada manera y que pasará a otro lugar una vez logrado su objetivo». Vide Cristóbal BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calla de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888 p. 72, donde clasifica las emigraciones en: políticas, económicas y religiosas.

⁴⁸ Vide Encarnación LEMUS y Rosario MÁRQUEZ, "Los precedentes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 38-39: "Como la licencia era totalmente personal, esta identificación englobaba finalmente una representación concreta del beneficiario, con la especificación de su sexo y, por lo general, la edad, además de una sintética, aunque regularizada, descripción física, que abarcaba una primera impresión, complexión corporal, color de la tez o del cabello, matizada con algún detalle muy particular que se distinguiera de los común, con frecuencia un rasgo del rostro, un defecto físico, señal de herida o secuela de enfermedad, etc."

marginales acerca de si pagó o no la licencia de embarque; en su caso, carta de llamada de familiares asentados en el lugar de destino⁴⁹.

Sin embargo, hasta la publicación del Real decreto de 6 de mayo de 1882, Ministerio de Fomento (Gaceta del 10 de mayo), no se crea en el seno de la Dirección de Agricultura, Industria y Comercio, una sección encargada de ocuparse de todo lo que se refiera a las cuestiones de emigración e inmigración (art. 1).

Le corresponderá desarrollar en exclusiva: 1º. Todas aquellas medidas que tengan por objeto combinar la acción del Gobierno con la de los particulares en beneficio de la mejor repartición de la población. 2º. Llevar una estadística completa del estado de las obras públicas y particulares en cada provincia, para saber las demandas de trabajo que puede haber en cada una de ellas. 3. Publicar por medio de los Gobernadores en las provincias donde falta el trabajo los avisos y noticias que den a conocer a los obreros los puntos en los cuales son solicitados los jornales. 4º. Procurar inteligencias con empresas de ferrocarriles para facilitar el transporte a los jornaleros (art. 2).

También le correspondía recibir las peticiones de los empresarios de trabajos públicos que necesiten obreros. Prevenían a las autoridades provinciales y locales de la marcha posible de los obreros y dictaban todas aquellas medidas y reglamentos que tendían a facilitar los viajes y proporcionarles los recursos de que disponían las Corporaciones municipales.

Para ayudar al Gobierno a ilustrar la opinión de las clases trabajadoras publicaban: cuantos datos y noticias pudiesen adquirirse para demostrar los males que han acaecido a los emigrantes, y los medios de obtener colocación dentro del territorio; cartillas que sirvan para el mismo fin, y que eran entregadas a los maestros de escuela y a los curas párrocos (art. 3).

Le correspondía dirigir la acción del Gobierno para impedir y castigar los abusos a que de lugar la emigración: 1º. Exigiendo que todas las agencias de emigración estén matriculadas en la forma prescrita en los reglamentos para el cobro de la contribución industrial; 2º. Denunciando al Ministerio fiscal, para que éste las persiga en su caso, a las agencias o agentes que comentan fraude o engaño en los contratos de emigración; 3º. Entablado, por medio de la acción fiscal, los procesos que fueren necesarios a nombre de los emigrantes para indemnizarles de los perjuicios que hubieren sufrido por causa de fraude o engaño. 4º. Denunciando, con el mismo fin, las agencias que promuevan el inmoral tráfico que se hace con las mujeres en diferentes provincias (art. 4).

Se ocupará de la emigración informando cuantos proyectos se presenten sobre ella y dando instrucciones y aclaraciones a cuantas personas soliciten para preparar la inmigración de colonos extranjeros (art. 5).

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 37-38.

Trabajaba reuniendo todos los antecedentes necesarios para conocer el verdadero estado del movimiento de la población; entendiéndose al efecto con el centro creado en el Instituto Geográfico y Estadístico del Ministerio de Fomento, y poniéndose en relación con los diferentes centros de emigración que existen en los países extranjeros y con los cónsules españoles (art. 6). Proponía al Gobierno en las circunstancias en que lo considere oportuno el envío de barcos a los países extranjeros donde razones especiales pudiesen aconsejar la conveniencia de repatriar los emigrantes españoles (art. 7) y publicaba anualmente una memoria de sus trabajos, proponiendo al Gobierno las medidas y las reformas en la legislación que la experiencia aconsejare para cumplir estos diferentes fines. Estas memorias eran presentadas por el Ministro de Fomento a las Cortes (art. 8).

1.2. Creación de un negociado de emigraciones en el instituto geográfico y estadístico

Por medio del Real decreto de 6 de mayo de 1882, Ministerio de Fomento (Gaceta del 10 de mayo), para estudiar las emigraciones e inmigraciones en las provincias del Reino, y poder en su caso prever y remediar sus efectos, se crea en la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico, correspondiente al Ministerio de Fomento, sin aumento alguno de gasto, un nuevo negociado, que era el undécimo de los que formaban aquel departamento.

Dicho negociado tenía a su cargo: 1º. Formar la estadística anual de la emigración e inmigración de habitantes en nuestras provincias, con todas las clasificaciones convenientes y con los datos de subsistencias y demás que sean necesarios⁵⁰. 2º. Estudiar las causas de las emigraciones. 3º. Inves-

⁵⁰ Vide tres Reales órdenes de 26 de agosto de 1882, de Fomento a: Estado, Gobernación y Marina, para que faciliten datos al Instituto Geográfico para formar la estadística de emigración. Sirva como modelo la segunda: "SM el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer signifique a VE la necesidad de que por el Ministerio de su digno cargo se circule a los Gobernadores de las provincias y Directores de Sanidad de los puertos las órdenes oportunas a fin de que presten su cooperación de la manera más eficaz, facilitando las noticias que la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico reclamará por medio de los Jefes de trabajos estadísticos de las provincias, acerca de los pasaportes y de la entrada y salida por mar, y asimismo se ordene que los Celadores u otros funcionarios de Sanidad recuenten con rigor los pasajeros a la entrada y salida, con el objeto de garantizar la exactitud numérica de las relaciones que acompañan a la patente.

Es también la voluntad de SM signifique a VE la conveniencia de que en las matrices que quedan en los Gobiernos de los pasaportes para Francia y sus colonias se consigne, no sólo el nombre, sino la naturaleza, sexo, edad, estado civil, profesión y causa de la emigración o inmigración, e igualmente que se recojan los mismos antecedentes en las Direcciones de Sanidad, bien ampliando los formularios de las relaciones que hoy facilitan los Capitanes, o ya encargándose los funcionarios de Sanidad de entregar y recoger, a la vez que las relaciones actuales, cédulas especiales que facilitará la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico".

tigar sus efectos con relación al trabajo y prosperidad regional o del país entero, y en daño o beneficio de los emigrantes e integrantes de sus familias. 4º. Redactar cada año una Memoria especial circunstanciada, en la que se expresen precisa y claramente los datos y consideraciones indicados en los tres números anteriores, la cual, previo el informe de la sección de estadística de la Junta Consultiva de la Dirección, elevará con el suyo el director general del Instituto Geográfico y Estadístico al Ministro de Fomento en uno de los primeros meses del año siguiente (art. 2).

La sección de estadística de la Junta Consultiva se aumentará con los vocales que estime necesarios el Gobierno (art. 3). Esta sección examinará cada año la memoria del negociado de emigraciones e inmigraciones, e informará sobre ella lo que estime conveniente (art. 4). El Director general del Instituto Geográfico y Estadístico queda autorizado para pedir a las oficinas públicas centrales, provinciales o municipales y a todas las Autoridades o Corporaciones, incluso los Cónsules de España en el extranjero, cuantos datos estime convenientes a los servicios que les están encomendados, así como para proponer al Ministro del ramo las disposiciones que juzgue necesarias al bien común y al interés del Estado (art. 5).

El Ministro de Fomento queda encargado de la ejecución de este decreto (art. 6).

1.3. La creación en el Ministerio de Trabajo de la Dirección General de Emigración.

1.3.1. La creación del Ministerio de Trabajo

Por Real Decreto de 8 de mayo de 1920, se creó el Ministerio de Trabajo, al que quedaban asignados entre otros, el consejo de Emigración:

«Señor: El propósito enunciado en el Mensaje de la Corona en la apertura de las Cortes de 1914, de crear el Ministerio de Trabajo, mereció la aprobación general y la muy expresiva del Senado y del Congreso en sus respectivas contestaciones al Mensaje de VM.

La guerra europea, surgida poco después, con sus naturales repercusiones en los países neutrales, aplazó la realización de aquel propósito; más por imperiosas y justas exigencias del momento actual, revive con mayor fuerza la atención de todos los Estados y sus respectivos Gobiernos prestan a las cuestiones sociales, y muy determinadamente a cuanto con el trabajo se relaciona, hasta el punto de haber sido objeto de cláusulas especiales en el Tratado de Paz y de Conferencias internacionales de carácter permanente. España, que tiene en la materia una brillante tradición, caracterizada por la creación de institutos que han realizado en cuestiones sociales y de previsión popular brillantes y continuos trabajos de información, de preparación legis-

lativa y de vigilancia e inspección, debe seguir marchando al mismo paso que las naciones progresivas en la materia; por lo cual, el Gobierno de VM estima llegado el instante, haciendo uso de la autorización concedida por las Cortes, de crear el Ministerio de Trabajo, que de momento recoja y aúne cuantos centros y organismos dependientes del Estado y agregados a distintos Ministerios dedican hoy su actividad a la acción social en relación con el mundo del trabajo, y para que después, con tan sólida base, desarrolle las mayores actividades y eficacia en orden a las cuestiones de su competencia.

Por todo lo expuesto, el Presidente que suscribe, de acuerdo con Vuestro Consejo de Ministros, tiene el honor de someter a Vuestra Majestad el siguiente proyecto de Decreto. [...].

Real Decreto

A propuesta del Presidente de Mi Consejo de Ministros, y en virtud de la autorización concedida por las Cortes,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1º. En virtud de la autorización concedida al Gobierno en la disposición octava complementaria de la ley de Presupuestos vigente, se crea el Ministerio de Trabajo, a que quedan asignados desde luego los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión, la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Negociado de Trabajo de la Dirección general de Comercio, Industria Trabajo, el Consejo de Emigración y el Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados en el Extranjero

Art. 2º. El Ministerio de Trabajo constará, además, de una Subsecretaría y de cuantos elementos auxiliares sean indispensables para el servicio del mismo, dentro de las consignaciones fijadas en los presupuestos vigentes, mediante las transferencias de créditos autorizados por la citada disposición octava complementaria de la ley de Presupuestos.

Art. 3º. La Presidencia del Consejo de Ministros y los Ministerios de la Gobernación, Fomento y de Trabajo dictarán las disposiciones necesarias para la ejecución de este Decreto»⁵¹.

⁵¹ *Vide* Real Decreto de 4 de marzo de 1922, organizando las dependencias y servicios del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria: "[...]. Art. 6º. La Subdirección de Trabajo tendrá a su cargo los siguientes Negociados:

1º. Trabajo y Estadística del Trabajo.-2º. Seguros sociales y Bolsa de Trabajo.-3º. Casas Baratas.-4º. Cooperación.-5º. *Emigración*.-6º. Colonización.

Dependerá de esta Subdirección la Asesoría de Seguros contra accidentes de trabajo. [...].

Art. 23. El Negociado de Emigración entenderá en todas las incidencias y servicios relacionados con la Ley de Emigración y su Reglamento, relaciones con el Consejo Superior de Emigración y con las dependencias y organismos del Estado a quienes incumba servicios de emigración, personal, inspección, patentes, habilitación de puertos, examen de la marcha económica y financiera del Consejo, Juntas locales, Patronatos de emigrantes en América y demás asuntos similares".

1.3.2. *La creación de la Dirección General de Emigración*

Con posterioridad, por el Real Decreto de 16 de septiembre de 1924, se creó en el Ministerio de Trabajo una Dirección General de Emigración, encargada de ejercer, por sí o por medio de los organismos subordinados, la acción tutelar y fiscalizadora del Estado sobre los trabajadores y sus familiares que abandonen el territorio nacional en busca de trabajo, o para establecerse fuera de él. No sólo, como dice el artículo 1º, desde el momento o con anterioridad a su partida, sino también durante su estancia en el extranjero y su vuelta a España, en el caso de su regreso. Este Real Decreto advierte que el Director General de Emigración desempeñará su cometido, por delegación del Ministerio de Trabajo, de quien dependerá directamente, pudiendo dirigirse, por medio de Reales Ordenes comunicadas, a todas las autoridades y funcionarios o centros nacionales que tanto en España como en el extranjero, estén relacionados con el ejercicio de la acción tutelar sobre los trabajadores migrantes, advirtiendo nuestro legislador que, en los casos que se relacionan con la materia de otro departamento, deberán ser sometidos a la resolución del Jefe de Gobierno⁵².

2. La Administración intenta recopilar información sobre la emigración española a países extranjeros⁵³

Existían básicamente dos corrientes poderosas de emigración en España. Una, la que partía del levante, y comprendía las provincias del litoral mediterráneo, y otra, la que partía de la región cantábrica y comprendía el país Vasco, Navarra, Asturias (Oviedo) y Galicia. Ambas corrientes revestían caracteres distintos y respondían a causas diversas.

La emigración del levante, básicamente procede de Almería, Murcia y Alicante. La mayoría de los emigrantes que se dirigen al nuevo mundo, siguen el rumbo de Argelia. Así se explica la rapidez con que asciende la población española en esa colonia francesa. Se trata de población robusta, de edad comprendida entre veinte y cuarenta años y dispuesta al trabajo con grandes

⁵² Vide José SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pp. 166-167: "Tras el Real Decreto de 10 de septiembre de 1924, ha sido asignada la competencia en estas materias a distintos organismos. Por Decreto de la Presidencia de la República, de 20 de octubre de 1931, la Inspección General de Emigración, con sus servicios centrales y locales, pasó a depender del Ministerio de Estado, reservándose al de Trabajo y Previsión los Servicios para proporcionar a los españoles que se propongan trasladarse de un lugar a otro por causas de trabajo, las informaciones necesarias acerca de las posibilidades de su emigración".

Posteriormente, las funciones de emigración se incorporaron a la Dirección General de Trabajo, y fue en 1956 cuando se crea el Instituto Español de Emigración.

⁵³ Vide Real orden de 11 de julio de 1891, Ministerio de Estado (Gaceta del 12 de julio).

alientos. La razón fundamental que ocasionaba esta emigración era la miseria, que obedecía a causas muy diversas.

La emigración de las regiones del norte, con la excepción de Galicia, obedece a causas diferentes. Realmente los movimientos de emigración son más antiguos en las regiones cantábricas que en el litoral mediterráneo, y se presentan allí como un hecho constante y sistemático. Además estos emigrantes solían llevar pequeños capitales, sobre todo los procedentes de las vascongadas, navarros y santanderinos. No es la miseria, se si se exceptúa Galicia, la causa que determina las emigraciones. Las inmensas riquezas y el desarrollo del trabajo, la producción y el comercio, ofrecían elementos de vida a los habitantes de estas comarcas. La población es más densa en estas provincias que en el levante, aunque tampoco alcanza unas cifras exageradas, y, por lo tanto, no nace la emigración de su exceso. De modo que la tradición, el espíritu aventurero y las esperanzas inverosímiles son las causas principales de esta emigración. Las agencias de emigración, numerosas en estos lugares, contribuyen en segundo término a aumentar estos movimientos de las poblaciones. En el caso de Galicia, la falta de industrias y capitales, y sobre todo la mala organización de la propiedad, que se presentaba extraordinariamente dividida, hasta el punto de no poder soportar los excesos de una usura desmedida, ni las gabelas que pesan sobre ella, justifican este fenómeno. Normalmente se dirigen al continente americano, y principalmente, a las Antillas españolas y a las repúblicas de América meridional⁵⁴.

Por todo ello se puede afirmar, en general, que la abundancia y bajos salarios en ciertas regiones de España; la esterilidad o pobreza del suelo en otras⁵⁵; el legítimo deseo del obrero de mejorar su posición; la halagüeña

⁵⁴ Vide Cristóbal BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calla de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888 pp. 156-164.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 192-193: "[...]. El trabajo del primero (Jovellanos) contiene una historia sintética de la agricultura española, desde la dominación romana hasta principios del siglo XVIII, y un estudio detenido, luminoso, verdaderamente notable, de los motivos, que, en esta última época, determinaron la decadencia y el desaliento de esa fuente esencialísima de producción. Afirma, el ilustre economista, que las leyes deben proteger a la industria agrícola, y a todas las industrias en general, removiendo los estorbos engendrados por diferentes causas, que entorpecen el movimiento ordenado y armónico de los agentes naturales, la acción y el desenvolvimiento de los intereses individuales, y el desarrollo y progreso de la propiedad particular.

Jovellanos dice que esos estorbos son políticos cuando nacen de la legislación, morales cuando se derivan de las costumbres, y físicos cuando los produce la naturaleza. Cuenta entre los primeros á los que limitan la libertad económica, entre los segundos a los que fomentan la ignorancia de capitalistas y trabajadores, y entre los últimos á los que se oponen á la extensión del cultivo y á la circulación de los productos.

Palpitan, por lo tanto, en este Informe, los males más graves y pavorosos, que perturban la vida social y económica de nuestra patria»".

esperanza de hacer fortuna y hasta la influencia siempre ejercida por los éxitos ajenos, han sido las causas principales a que puede atribuirse este movimiento de nuestra población industrial y agrícola hacia países extraños, en los cuales cree tener asegurado un rico porvenir⁵⁶.

2.1. Su motivación: el deber de previsión de las autoridades españolas

En base a la situación descrita, la RO de 11 de julio de 1891 precisaba: "Más por desgracia, en muchísimos casos estas ilusiones se desvanecían pronto, porque las naciones donde la inmigración afluye carecen de estabilidad política y económica, las crisis se suceden y se convierten en los conflictos, los empresas quiebran, los brazos abundan, el trabajo falta y el obrero español se encuentra lejos de su patria, ante la realidad de la vida con todas sus miserias, y por único remedio clamando al cielo para que el Gobierno le tienda una mano protectora y le vuelva al suelo natal, que abandonó seducido por falaces promesas o engañosos desvaríos.

Y ciertamente, el Gobierno, con sólo estudiar los medios que conduzcan a la realización de este resultado, y con ponerlos en práctica con la urgencia que el caso requiere, faltaría a sus más elementales deberes de previsión si al propio tiempo no cuidase, dentro del estricto límite de las leyes, de evitar que sigan nuestros nacionales desertando el suelo patrio para empeorar su situación y marchar a una segura ruina.

Caídos en desuso los antiguos procedimientos restrictivos para dificultar la emigración, y consagrando en nuestros preceptos legales el principio de libertad que el obrero tiene de buscar el sustento donde su voluntad le lleva, la acción del gobierno deber forzosamente limitarse a estudiar las verdaderas condiciones de trabajo en los puntos donde se dirige la corriente de la emigración española, y ver si puede encauzarla en los límites del propio suelo, o dirigirla a nuestras posesiones ultramarinas, tan faltas por desgracia, de brazos para sus explotaciones agrícolas e industriales; sumando así fuerzas a la producción nacional, que de otra suerte, esparcidas en el exterior, se pierden para nuestro país.

⁵⁶ Vide Encarnación LEMUS y Rosario MÁRQUEZ, "Los precedentes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 52, donde se recoge un fragmento de misiva escrita en Puerto Rico en 1810, en la que un esposo anima a su mujer a marchar, señalando que: "Hay muchos españoles, el país es maravilloso, muy ameno, fértil y abundante, en todo tiempo se cogen frutas y verduras. Ahora no faltan las sandías, melón, habichuelas o judías frescas, chícharos y yubas, con otras varias cosas que no conoces y no hay en ese país. El clima es bueno, algo caluroso pero nada incómodo por las brisas y vientos frescos y agradables que corren. Toda la isla es muy saludable y sana y yo me siento aún mejor que en esa a pesar del mucho trabajo [...]. Ahora te vuelvo a decir que si quieres venirte tendré en ello mucho gusto".

Para conseguir este propósito, es indispensable conocer con toda exactitud la actual situación de los emigrantes españoles en los diversos países extranjeros". Esta misión correspondió realizarla a los agentes diplomáticos y consulares.

También resultaba trascendente esta labor para evitar el divorcio existente entre las leyes de emigración y las de inmigración de las repúblicas americanas:

«Para apreciar debidamente cuanta trascendencia tiene el manifiesto divorcio existente entre nuestras leyes de emigración y las de inmigración de las repúblicas americanas, bastará reflexionar acerca del siguiente caso que es de gran frecuencia en la práctica: un español mayor de edad y perfectamente documentado, viajando en segunda clase acompañado de su familia y de sus padres que son sexagenarios, se dirige a la Argentina, Perú, Chile, Ecuador, Bolivia o Paraguay. Al llegar a Buenos Aires bien para establecerse en la república argentina o para proseguir su viaje a cualquiera de los países citados, se encuentra con que el visitador que va a bordo enviado por el Departamento de Inmigración, aunque no ponga obstáculos a su desembarco y al de su esposa e hijos si carecen de impedimento físico alguno se opone, en cambio, al de sus padres o al de los de su esposa. "Señor, dice el interesado, nosotros vamos a Chile (p.e.) y no nos detendremos en el país argentino nada más que el tiempo preciso" "No basta arguye el Visitador, pues, aun suponiendo que sea tal el propósito de ustedes, quizás no puedan realizarlo o espontáneamente cambien después de criterio". "Señor, insiste el pasajero, sacaremos a su presencia los billetes de ferrocarril que permitan trasladarnos de Buenos Aires a Mendoza y en esta ciudad tomaremos el trasandino que nos interne en territorio chileno". "No basta, replica nuevamente todo Visitador que cumple con su deber, pueden ustedes arrepentirse durante el viaje o verse precisados a interrumpirlo, y en tal caso quedarían burladas nuestras leyes de inmigración que no consienten la entrada en la República de sexagenarios, mancos, cojos, ciegos, dementes, etc., excepción hecha del caso en que alguna persona de arraigo residente en ella garantice que nunca podrán constituir carga pública". Esta situación se agrava aún más cuando los que se encuentran en este o semejantes casos se dirigen a la Argentina.

El ejemplo presentado –copia fiel de la realidad– es uno de los más tristes. El inmigrante se ve constreñido a separarse de sus padres o a regresar otra vez con ellos a España, y esto último no siempre se lo permitirán sus recursos económicos»⁵⁷.

⁵⁷ Vide Leopoldo D' OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, La tutela del emigrante español, sin fecha, pp. XXXVII-XXXIX.

2.2. Datos que se intentan recabar

2.2.1. Información general

Se solicitaba el número de emigrantes españoles residentes en el distrito consular. Cuantos suelen llegar cada año y cuantos abandonan el país. De qué provincias españolas proceden. Cómo llegan a ese país. Condiciones de su pasaje. Si son alojados y mantenidos durante algún tiempo por empresas particulares o por el Gobierno. Si hacen contratos para trabajar.

Los datos obtenidos tienen interés, e incluso se contabiliza el ingreso que genera el movimiento migratorio en las arcas públicas:

«[...] quizás sea oportuno aducir un nuevo argumento que encamine a demostrar que a lo único que la emigración aspira es a que se la reconozca el derecho de solicitar que el erario público no extreme tanto su severidad con ella. Efectivamente: en 200.000 se calcula el número de españoles que algunos años se dirigieron al continente americano, y en el 50 por 100 de la expatriación se calcula también la repatriación. De modo que el movimiento migratorio anual asciende a 300.000 personas, y como por Ley de 20 de marzo de 1900 se exige un impuesto de 5,10 pesetas al pasajero que se dirige a América, o al que regresa de ella, resulta que el presupuesto del Estado, y para cubrir atenciones generales, ingresa anualmente la emigración un millón quinientas treinta mil pesetas (1.530.000 pesetas), a las que hay que añadir otras setenta y cinco mil pesetas (75.000 pesetas) a que asciende la recaudación del impuesto de 0,75 pesetas per cápita a que se contrae el artículo 18 del vigente arancel consular aprobado por RD de 1º de septiembre de 1906, modificado por el RD del Ministerio de Estado de 20 de diciembre de 1909. De modo que la Hacienda pública obtiene de la emigración un beneficio anual que excede de un millón seiscientos mil pesetas»⁵⁸.

2.2.2. Carácter de la emigración

Proporción entre los trabajadores agrícolas y los industriales. Oficios que estos últimos ejercen. Si algunos practican las artes liberales y las carreras del Estado. Edad y estado civil de los emigrantes.

2.2.3. Posición de los emigrantes

Salarios que los emigrantes obtienen según sus capacidades. Condiciones de su vida en ese distrito. Comparación entre lo que ganan y lo que gastan.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. XXXI-XXXII.

Si pueden realizar economías. Si deben sufrir muchas privaciones. Cuáles son estas. Comparación entre el emigrante español y el obrero del país. Relación entre nuestros emigrantes y los de otras naciones europeas.

2.2.4. Vida de los emigrantes

Consideración que los emigrantes españoles tienen de ese país. Si hay tenencia en nuestros emigrantes a permanecer largos años o a instalarse definitivamente en el país. Si se casan en el mismo. Datos generales sobre la fortuna de los emigrantes españoles. ¿Hay muchos españoles ricos y acomodados en ese distrito? ¿Se hacen propietarios del suelo? ¿Tienen tiendas, almacenes o talleres industriales? Proporción entre los que se quedan en el país y los que lo abandonan.

2.2.5. Reunión de los emigrantes

Si los españoles tienen sitios propios de reunión, como centros instructivos y casinos. Si sostienen periódicos españoles. Si tienen establecimientos de beneficencia y hospitales. Si han formado gremios, hermandades o sociedades de socorros mutuos. Si tienen Cajas de ahorro.

3. El permiso o autorización para emigrar

3.1. La emigración a las colonias españolas y a los Estados de América

Sobre la intensidad y caracteres de la instalación española en las Indias durante la época colonial se encuentran discrepancias relevantes en la historiografía, coincidentes sin embargo a la hora de llamar la atención sobre el reducido número de emigrantes, que probablemente, no pasó del medio millón de individuos, la mitad de los cuales debieron llegar al nuevo continente en el siglo XVI⁵⁹. El comienzo de la gran emigración europea al continente americano se produce a partir de la independencia de las colonias españolas y de la abolición de la trata de negros. A pesar de la mayor proximidad en el tiempo de esta corriente emigratoria, no desaparecen las discrepancias entre los estudiosos, pues mientras algunas fuentes minimizan la aportación española respecto de la alemana o la italiana, otros realizan evaluaciones numéricas mucho más importantes y menos

⁵⁹ Vide J. VICENS VIVES, *Manual de historia económica de España*, Ed. Vicens Vives, Barcelona, 1969, pp. 289 y ss.

distanciadas de las que proporcionan los países europeos de mayor emigración⁶⁰.

3.1.1. De la prohibición a la permisividad⁶¹

A. LA PRAGMÁTICA DE 1623 Y LA NOVÍSIMA RECOPIACIÓN

Las circunstancias generales y entre ellas las demográficas, llevaron en 1623 a la promulgación de un Pragmática que contenía diversas medidas para lograr una mejoría del estado de cosas en el ámbito de la monarquía, entre las que aparece como principal preocupación conservar y en su caso aumentar "la población y el número de gente" como "único y principal fundamento de las Repúblicas". En ella se prohibía taxativamente la libertad de emigración (núm. 21):

«[...] porque la población y número de gente es el único y principal fundamento de las repúblicas, y a que con mayor cuidado se debe atender para su conservación y aumento, aunque muchas de las cosas que en esta ley se disponen se encaminan a esto, deseando reparar la disminución que se va siguiendo y prevenir las cosas donde ha procedido y disponer las materias del gobierno y alivio de los vasallos de manera que se pueda esperar grande multiplicación y aumento todavía por lo mucho que importará procurar por todos los caminos que se consiga, habiendo considerado en los demás medios que pueden ser convenientes a este fin; ordenamos y mandamos que ninguna persona de cualquier estado, calidad o condición que sea, pueda salir de estos nuestros reinos con su casa y familia sin licencia nuestra, so pena de perdimiento de los bienes que dejaren en ella, y que los justicias y ministros de los puertos y otros cualesquiera les embarguen las personas y haciendas que llevaren y estén con mucho cuidado de saber si sale alguna y condenamos al que no guardare lo contenido en esta ley en privación de oficios [...]»⁶².

Su capítulos I y IV se refundieron en el Libro 7º, Título 26, Ley 8 de la *Novísima Recopilación* y el II y III en el Libro 3º, Título 21, Ley 6; y Libro 3º, Título 22, Ley 6 de la misma obra, lo que técnicamente significa la reitera-

⁶⁰ Vide J. RUBIO, *La emigración española a Francia*, Ariel, Barcelona, 1974, pp. 34-35.

⁶¹ Vide AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. XXI: "Los poderes públicos no han permanecido indiferentes ante el proceso migratorio. Aunque el reconocimiento de la libertad a emigrar no se produce hasta el siglo XIX, los precedentes se remontan a la pragmática de Felipe IV de 1623, sobre licencia para emigrar del Reino.

Desde 1821 la Administración se ha venido ocupando de forma continuada de los emigrantes; desde entonces, tanto en el terreno organizativo, como legal y de actuación, dando lugar a un sinfín de disposiciones y medidas capaces de abrumar a los investigadores más constantes".

⁶² Vide Novísima Recopilación, libro VII, título XXVI, ley VIII).

ción de su vigencia en 1805, año de promulgación de la *Novísima*, como conjunto de leyes. Con lo cual resultará que, sólo por efecto de la Constitución de 1812 y en la medida en que ésta se aplique, perderá su castigo por inconstitucionalidad sobrevenida, al determinarse la no aplicación, en ningún caso, de la pena de confiscación de bienes (art. 304). Lo mismo hace la Constitución de 1837 (art. 10) y la de 1845 (art. 10), esta última netamente doctrinaria y moderada⁶³.

La intención de estos textos legales se incardinan en el pensamiento de la época. Fiel reflejo es la afirmación de C. Beccaria, cuando sostenía que el homicida causaba menos daño a la sociedad que el emigrante "porque aquél deja al morir toda su fortuna, mientras que éste se desplaza al extranjero con una parte de ella. Al descansar la fuerza de una sociedad en el número de sus ciudadanos, el que se niega a su patria y se vincula a otra nación, causa doble daño que el suicida"⁶⁴.

De hecho se justificaba por parte de la doctrina que los poderes públicos pudieran imponer a la emigración limitaciones, compatibles con la libertad de locomoción. Estas limitaciones eran de dos clases: unas que nacían del derecho de existencia que las naciones tenían, y otras que se desprendían de la tutea paternal que ejercían los gobiernos sobre los ciudadanos. Entre las primeras figuraba por ejemplo la referente a la exención del servicio militar. Mientras no se hubiese cumplido ese servicio sagrado, o no se hubiese hecho el depósito correspondiente cuando era posible su redención, no se permitía la emigración. También se impedía a quienes la emprendían sin cumplir antes con las demás obligaciones impuestas por las leyes, y sobre todo sin satisfacer los impuestos correspondientes. Tampoco se permitía a las mujeres, menores de edad, ni aquellos que no estaban legalmente autorizados para abandonar la patria. Entre las segundas limitaciones se hallaban aquellas que tendían a mejorar todo lo posible la situación de los emigrantes. Era preciso perseguir a las compañías que especulaban con los incautos. Era necesario mejorar las condiciones higiénicas de las embarcaciones y prevenir los peligros de las travesías. De este modo –según el pensamiento de la época– se cumplía un deber de caridad y eran más difíciles ciertas expediciones, que solían hacerse por precios muy bajos, pero con grandes riesgos. También debía evitarse que emprendieran el camino de la emigración, sin los recursos necesarios, gentes que se veían desvalidas y miserables en el momento

⁶³ Es la Constitución de 1869 la primera que reconoce la libertad de inmigración y de emigración (arts. 25 y 26) volviendo la de 1876 al principio de prohibición, de la confiscación, reconociendo, sin embargo, la libertad de inmigración (art. 2º y 10º), y, finalmente, la Constitución de 1931 volvió al reconocimiento expreso (art. 31).

⁶⁴ Fragmento tomado de J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ-ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 16.

de su llegada al punto de destino. Importaba mucho buscar medios y elementos para dirigir las emigraciones a las colonias, donde las condiciones eran más favorables y podían reportar algún servicio a su patria.

Para que todas estas limitaciones pudieran llevarse a la práctica era necesario, ante todo, prohibir y considerar ilegal la emigración que no estuviese competentemente autorizada, castigando con verdadera severidad a los que infringían en cualquier forma, tales disposiciones⁶⁵.

B. REAL ORDEN CIRCULAR DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 1853

Tal y como he expuesto, resulta obvio que la emigración desde España nunca fue libre, pues los soberanos desde el principio reclamaron el control de todas las expediciones en el mar océano, exigiendo que todas las empresas de esta índole estuvieran provistas de la previa autorización real. Tales medidas se ampliaron con mayor o menor severidad según las necesidades de inmigrantes de las colonias.

Durante los primeros siglos, se intentó el subterfugio de considerar que las colonias no eran sino la prolongación del Estado⁶⁶, pero desde su independencia no quedó otra alternativa que regular sobre bases nuevas el derecho a la emigración. En realidad la legislación española siguió, en líneas generales, derroteros análogos a los de la mayoría de los países europeos. Ante la situación económica del reino a partir del siglo XVII, y a raíz del fracaso de otras medidas para evitar la despoblación, el rey Felipe IV promulgó en 1623 su pragmática sobre licencia para emigrar.

La legislación que durante el siglo XIX, vertebra toda la ideología liberal en esta materia, tiene fundamentalmente dos fines: a) Evitar e impedir fraudes para los emigrantes procedentes de agentes y empresas que sorprenden la credulidad y explotan la miseria (en este contexto se incardina la Real Orden Circular de 16 de septiembre de 1853 y posteriores); b) Procurar que los transportes se realicen en condiciones de sanidad y seguridad adecuados. A estos fines hay que añadir la limitación del servicio militar.

La Real Orden Circular de 16 de septiembre de 1853, del Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 22 de septiembre) regularizando la emigración para las colonias españolas y para los Estados de América da cuenta de las gestiones promovidas por varias autoridades y particulares con objeto de que cese la prohibición que en virtud de Reales Ordenes vigentes pesan sobre

⁶⁵ Vide Cristóbal BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calla de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888 pp. 144-146.

⁶⁶ Vide Francisco PÉREZ GUZMAN, "El componente militar como factor influyente en la emigración a Cuba", *RABIDA*, 14-15, (1997), pp. 61-65.

los habitantes de las islas Canarias para emigrar. Al dictar el Gobierno dicha prohibición tuvo presente el mal trato que recibían los emigrados españoles y los riesgos, molestias y vejaciones a que se veían expuestos a causa de las guerras intestinas que asolaban aquellos países⁶⁷:

«[...] SM, después de oído el dictamen del Consejo Real, se ha servido mandar que cese la prohibición de emigrar a América que pesa hoy sobre los habitantes de las islas Canarias, y que para los embarques que se verifiquen, por consecuencia de esta soberana disposición, se observen las reglas y preveniciones siguientes [...]».

En definitiva, liberalizando la emigración española hacia América, establecía una condición necesaria para racionalizar la emigración masiva que se puso en marcha a partir de 1860. Sin embargo, las nuevas disposiciones más que adelantarse al futuro eran la consecuencia de una situación de pasado que venía arrastrándose desde hacía más de veinte años: la emigración clandestina.

Debo señalar, que en este periodo histórico fracasaron los intentos de formar un mapa geográfico, el catastro y una relación completa de los movimientos de la población, y que solo se consigue reunir sin orden, ni concierto, materiales inconexos e inútiles. Los trabajos de esa naturaleza aparecieron en España, con carácter oficial, cuando se estableció, en 1856, la Comisión general de estadística, que sufrió transformaciones diversas hasta que quedó constituido el Instituto Geográfico y Estadístico. Pero, nunca se realizaron estadísticas referentes a hechos de gran trascendencia, y por tanto,

⁶⁷ Vide Real Orden Circular de 16 de septiembre de 1853 (Gaceta del 22 de septiembre), Considerandos:

“Considerando que desde la época en que se dictaron las mencionadas disposiciones han variado las circunstancias, cesando en algunas de dichas Repúblicas el estado de agitación en que se encontraban, y habiéndose establecido en muchas de ellas agentes diplomáticos y representantes del Gobierno español, que en todo caso protegerán los intereses, los derechos de las personas de los súbditos de Su Majestad Católica:

Considerando, por lo mismo, que no sería justo ni equitativo mantener subsistente una prohibición absoluta que impide á los naturales de Canarias buscar con seguridad en otros países el sustento que no encuentran en su patria y dar conveniente salida al exceso de población de dichas islas, exceso que, lejos de ser un elemento de prosperidad, sirve de rémora a sus adelantos:

Considerando que, si bien los intereses generales y particulares de las islas Canarias reclaman como de necesidad urgente que cese la prohibición, aconsejan al propio tiempo que esta medida se adopte con la prudencia y circunspección indispensables, a fin de evitar los graves inconvenientes de una emigración repentina, simultánea y demasiado numerosa:

Considerando, por último, que uno de los más sagrados deberes del Gobierno es impedir los abusos a que suele dar lugar la codicia de los especuladores, que, llevado de sórdido interés, conducen á veces a los que emigran hacinados en estrecho espacio y sin las condiciones sanitarias que el decoro, la moral y hasta la humanidad misma reclaman; [...]”.

falta la estadística de la emigración y de la inmigración, y faltan también otras noticias interesantes de fenómenos sociales y económicos, que están estrechamente vinculadas a estos datos⁶⁸.

Con posterioridad la Real orden circular de 31 de diciembre de 1857 del Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 5 de enero de 1858), tras analizar las ventajas que a juicio de navieros y armadores ofrece la emigración a las colonias, frente a las Repúblicas hispanoamericanas, se modifican las Reales órdenes de 16 de septiembre de 1853 y 7 de septiembre de 1856, estableciendo en su apartado 1º: "Que es conveniente distinguir la emigración a nuestras posesiones de Ultramar de la que se dirige a las Repúblicas hispanoamericanas, a fin de dictar una solución acertada en este punto".

La Constitución de 1869 fue la primera que reconoció explícitamente tanto la libertad de inmigración como la de emigración (art. 26). Sin embargo, debo afirmar que en términos generales los países emisores de emigrantes tardaron en comprender las ventajas económicas y sociales de la emigración. De ahí los tres comportamientos que se encadenan a lo largo del siglo XIX: prohibicionismo permisibilidad y facilidad. En un primer momento, abordaron la cuestión bajo parámetros estrictamente mercantilistas: la riqueza fundamental de un país era su capital humano. Sin embargo, la valoración del tema a través de los criterios del liberalismo económico hizo variar las estrategias: el desempleo controlado hacía de regulador salarial, pero el excedente excesivo de población desempleada ponía en entredicho el crecimiento de la renta y generaba inestabilidad social. El resultado fue, primero, utilizar la emigración como válvula de escape para coyunturas críticas y, después, crear una estructura de exportación de mano de obra. Se tomó conciencia de que ese capital humano, improductivo a escala interior, sería de suma utilidad en las nuevas áreas coloniales o en las Nuevas Europas, cuyas economías eran complementarias de las europeas. Se comprendió que en un sistema-mundo, la valoración de los mercados de trabajo debía trascender el nivel interior para hacerse planetaria⁶⁹.

Sin embargo debo destacar que si las manifestaciones del legislador ofrecían una política de protección del emigrante, hay que reconocer que resultó altamente ineficaz. Las contradicciones existentes entre la legislación mínimamente protectora y restrictiva española, y las políticas incentivadoras seguidas por los países americanos, creó un marco concreto de acción que no desaprovecharon los interesados en el tráfico migratorio. Si la

⁶⁸ Vide Cristóbal BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calle de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888 pp. 153-154.

⁶⁹ Vide Ángel BAHAMONDE, "Los dos lados de la emigración transoceánica", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 104.

legislación española dejaba entrever un estrecho empeño protector, la puesta en práctica de sus medidas confirmó estas observaciones, y de forma aumentada, gracias a la tolerancia puesta en práctica por las autoridades encargadas de vigilar el proceso.

A pesar de que cada nueva disposición recordaba e insistía en el cumplimiento de la legislación vigente, la emigración poco debió amoldarse a la misma, como confirman los continuos recordatorios emitidos por los diferentes gobiernos provinciales y estatales. De poco sirven las prohibiciones legislativas, cuando las condiciones de vida son duras y difíciles. Sirva como ejemplo el panorama económico de Almería a finales del siglo XIX, cuando los andaluces orientales viajaban en tren hasta la estación de San Roque, por la noche atravesaban la Línea para entrar en el Peñón, y de este modo escogían puertos de embarque extranjeros:

«Postración absoluta de la agricultura, de la industria y del comercio; sequías e inundaciones que recientemente ha sufrido; despoblación de sus montes; decadencia minera y disminución del esparto, antes principal elemento de riqueza; exceso de tributos y jornaleros; falta de comunicación con el interior [...]»⁷⁰.

3.1.2. Requisitos⁷¹

La Real Orden Circular de 16 de septiembre de 1853 regularizando la emigración para las colonias españolas y para los Estados de América establece los siguientes requisitos.

A. QUE LA EMIGRACIÓN SE PERMITA ALLÍ DONDE EXISTAN REPRESENTANTES O DELEGADOS DEL GOBIERNO

Que la emigración se permita únicamente para las colonias españolas y para los Estados de la América del Sur y de Méjico donde existan representantes o delegados del Gobierno de S.M.C. que puedan prestar a los emigrados la protección necesaria.

⁷⁰ Vide Alejandro VÁZQUEZ, "La salida", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 242.

⁷¹ Vide J.M PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 70: "Lo que importa retener aquí es que al candidato a emigrante, pobre siempre y analfabeto casi siempre, se le obliga a plantear instancias no ya ante los, impresentables éticamente, agentes de emigración, sino ante los gobiernos civiles, alcaldías, juzgados, parroquias, obispados, notarios y la administración militar. Si hubiese algún otro grado o nivel en la vida burocrática, sin duda se la habría exigido otro documento donde hubiese tenido que seguir gastando, viajando y gestionando un poco más".

B. CONDICIONES EXIGIBLES PARA LA EXPEDICIÓN DE PASAPORTE⁷²

La comendaticia o licencia de embarque consiste en una instancia que el interesado en emigrar eleva al alcalde del ayuntamiento de donde es natural o reside, pidiendo autorización para marchar al extranjero; dicha solicitud va firmada por el emigrante o persona que le represente en el caso de no saber hacerlo. Asimismo, la petición se le adjunta otros documentos con la firma de tres testigos, que con su rúbrica certifican que el individuo que va a emigrar "es de buenas costumbres, no está encausado, no debe a los fondos públicos, ni tiene contraídos compromisos de los que con su ausencia se sigan perjuicios a terceros, como que cuenta con recursos para sufragar los gastos que en tal viaje se ocasionen"⁷³.

Aparte de esta comendaticia, considerada o etiquetada como normal (que se concede generalmente a individuos mayores de edad o familias), existe la de "padres o tutores de menores" en la que los cabezas de familia o tutores autorizan, con su firma, a emigrar a individuos menores de edad, casi siempre varones en edad militar.

Además, *para expedir pasaporte* a los que pretendan emigrar, *deben éstos acreditar* previamente ante la autoridad civil: 1º, que emprenden el viaje libre y espontáneamente; 2º, que tienen el permiso de sus padres, tutores o maridos, los que lo necesiten por razón de su edad, estado o sexo; 3º, que no se hallan encausados criminalmente ni tienen impedimento legal para ausentarse; 4º, si son varones de diez y ocho a veintitrés años cumplidos y quieren pasar a países extranjeros, que han consignado en depósito como garantía de su responsabilidad personal para el servicio de las armas 6.000 reales vellón u otorgado escritura de fianza suficiente, con arreglo a lo dispuesto en el art. 117 del proyecto de Ley de reemplazo vigente.

⁷² Vide Alejandro VÁZQUEZ, "La salida", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 243: "Para abandonar el país, el español debía cumplir múltiples requisitos y reunir cuantiosas certificaciones, indispensables para la obtención del pasaporte. La mayor facilidad de hacerse con dicho documento dependía de varios factores: en primer lugar, de la legislación vigente sobre este particular; luego, de la escrupulosidad o la tolerancia de los funcionarios encargados de confeccionarlos; y por fin, del posible acceso a canales fraudulentos de expedición de pasaportes. En el caso de que todo se opusiera a la obtención de este documento, el aspirante a emigrar debía buscar la forma de salir clandestinamente del país.

La emigración era teóricamente libre, pero encontraba unos fuertes controles indirectos que complicaban, retardaban y encarecían la obtención del pasaporte y por lo tanto la salida legal del país. Esta situación fue ampliamente aprovechada, tanto por los múltiples agentes del tráfico migratorio como por muchas de las autoridades encargadas de la preparación de tan exagerada documentación. [...]."

⁷³ Vide Julio HERNÁNDEZ GARCÍA, "Emigración a Iberoamérica de las Islas Canarias", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 132-133.

Con posterioridad, se pretenderá atajar la salida clandestina del territorio de España y Portugal de súbditos de ambos países, y para ello se dicta la Real orden circular de 3 de julio de 1875, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 6 de julio) sobre concesión de pasaportes a los súbditos portugueses que salgan de España y a los españoles que pretendan salir de Portugal para otros países, con objeto de evitar que se eludan las obligaciones del servicio militar. Para ello era necesario que los súbditos del país vecino, obtuviesen un certificado o declaración del agente consular por el que conste que no hay inconveniente para conceder el pasaporte.

C. QUE SE LES DECLARE NOTORIAMENTE POBRES

Que a los que después de acreditar los requisitos anteriores *juzgue y declare* el Subgobernador del distrito *notoriamente pobres*, mediante información o expediente gubernativo que se instruirá al efecto, se les expidan los pasaportes y licencias gratis.

D. REAL AUTORIZACIÓN ESPECIAL PARA CADA CASO

Que no pueda contratarse el embarque ni partir ninguna expedición de emigrados sin que preceda Real autorización especial para cada caso expedida por el Ministerio de Gobernación, en la que expresa el número de individuos de que ha de constar aquella, con el objeto de que la emigración no se haga repentina o simultáneamente, sino según las necesidades, población y circunstancias de cada localidad⁷⁴.

Sin embargo, la Real orden circular de 31 de diciembre de 1857, determina que cuando los colonos o emigrados van contratados por individuos o empresas particulares, sea cualquiera el punto donde se dirijan, incumbe al Gobierno examinar las condiciones bajo las cuales se celebren los contratos y resolver los expedientes en solicitud de autorización para los embarques con la circunspección y parsimonia que exige un asunto de tanta gravedad y trascendencia (regla 2^o). Sin embargo, cuando los viajeros van de sobrecargo a las islas de Cuba y Puerto Rico, en virtud de los contratos para el pago del pasaje con los armadores o dueños de buques y sin con-

⁷⁴ Vide Real orden circular de 7 de septiembre de 1856 sobre expediciones a la América del sur: "Diversas reclamaciones de los representantes del Gobierno de Su Majestad en los Estados de la América del Sur, han hecho conocer que no se exige por algunas autoridades el cumplimiento exacto de la Real orden de 16 de septiembre de 1853, dirigida a regular la manera con que han de tener lugar las expediciones de emigrados para aquellos países; y deseosa la Reina de que todas sus prescripciones sean puntualmente observadas, se ha servido mandar: 1^o. Que los Gobernadores, por sí mismos y bajo su responsabilidad, visiten todo buque expedicionario en los puntos de su residencia, y que donde no la tuvieren encomienden este servicio a un comisionado especial o autoridad de su confianza".

sideraciones que les obliguen a prestar servicios personales, no es necesario que se impetre mayor ventaja para el comercio por los Gobernadores de las provincias, después de haber exigido cuidadosamente la observancia de cuanto prescriben las Reales órdenes vigentes (regla 3^o).

E. INFORME DE LAS AUTORIDADES GUBERNATIVAS AL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN

Que para los efectos y resolución indicados den curso los Subgobernadores a las solicitudes de autorización que se les presenten, informando, al remitirlas a este Ministerio, acerca de la conveniencia de acceder a ellas en todo o en parte⁷⁵.

Por ello, amen de la certificación duplicada de la visita, la Real orden circular de 7 de septiembre de 1856, del Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 8 de septiembre), establece en su apartado tercero, que deberán remitir igualmente dos copias certificadas del ejemplar de cada contrato, de los que deben quedar en el Gobierno de la provincia, a fin de enviar los expresados documentos al representante del Gobierno en el puerto a donde se dirija la expedición, para que manifieste si por el Capitán del buque se ha atendido a los pasajeros cual corresponde, y también si el que los contrató ha cumplido con esta orden y con la de 16 de septiembre.

F. SIN AUTORIZACIÓN, NINGÚN CONTRATO DE TRANSPORTE DE EMIGRANTES SERÁ VÁLIDO

Que concedida dicha autorización no sea válido ningún contrato para transportar españoles a los Estados hispanoamericanos que no se someta a la aprobación del Subgobernador del distrito.

La Real orden circular de 31 de diciembre de 1857, estableció en su apartado 5^o:

«Que si bien es conveniente que los Gobernadores de las provincias concedan los permisos de embarque cuando sólo se trata de pasajeros que van de sobrecargo a nuestras Antillas, no por eso deben entenderse que están exentos

⁷⁵ *Vide* Real orden circular de 7 de septiembre de 1856 sobre expediciones a la América del sur: "Diversas reclamaciones de los representantes del Gobierno de Su Majestad en los Estados de la América del Sur, han hecho conocer que no se exige por algunas autoridades el cumplimiento exacto de la Real orden de 16 de septiembre de 1853, dirigida a regular la manera con que han de tener lugar las expediciones de emigrados para aquellos países; y deseosa la Reina de que todas sus prescripciones sean puntualmente observadas, se ha servido mandar: [...].

2^o. Que remitan siempre a este Ministerio certificación duplicada de la visita, comprensiva de todas las formalidades y circunstancias que manda la citada Real orden de 16 de septiembre".

de dar cuenta al Gobierno de estas expediciones y de remitir a este Ministerio los documentos a que se refieren los artículos 2º y 3º de la Real Orden de 7 de septiembre de 1856; la Reina, después de haber oído el parecer de las Secciones de Gobernación y Fomento y de Ultramar del Consejo Real, ha tenido a bien resolver:

1º. Que quede en toda su fuerza y vigor lo mandado en las Reales órdenes de 16 de septiembre de 1853, 7 de igual mes de 1856, 9 de enero y 19 de febrero de este año, en los relativo a las expediciones de colonos o emigrados que salgan de los puertos de la Península, islas adyacentes y de las Antillas españolas para las Repúblicas hispanoamericanas o para cualquier otro punto de América y Asia.

2º. Que cuando las expediciones que se habiliten para Cuba y Puerto Rico tengan por objeto conducir colonos o emigrados contratados por empresarios, habrá de solicitarse previamente el Real permiso de embarque, al tenor de lo dispuesto en la regla 4ª de la expresada Real orden de 16 de septiembre de 1853; pero no será necesario dicho requisito, y podrán los gobernadores conceder estos permisos para las islas, con arreglo a las prescripciones de las citadas Reales órdenes, cuando los pasajeros vayan de sobrecargo a bordo de buques mercantes sin contrato ni obligación que les sujete a prestar un servicio personal.

3º. Que los armadores o dueños de las embarcaciones expedicionarias que salgan con destino a las Antillas españolas, ya conduzcan colonos y emigrados o ya pasajeros de sobrecargo, queden también obligados a constituir la fianza en metálico en los términos prevenidos por la Real orden de 7 de septiembre de 1856.

4º. Que cuiden los Gobernadores con el mayor celo de la rigurosa observancia de las mencionadas Reales órdenes en lo que no se oponga a la presente resolución, y que en consecuencia remitan a éste Ministerio los documentos a que se refieren los artículos 2º y 3º de la Real orden de 7 de septiembre de 1856, sin distinción alguna, ya se trate de pasajeros que vayan de sobrecargo o de colonos y emigrados; y

5º. Que cuiden asimismo los Gobernadores de vigilar muy especialmente por sí y por medio de sus delegados estas expediciones, a fin de que no se cometan abusos y se impidan las emigraciones clandestinas de que tiene conocimiento este Ministerio».

G. PROPORCIONALIDAD ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL BUQUE Y EL NÚMERO DE PASAJEROS A EMBARCAR

Que no se permita en ningún buque el embarque de mayor número de pasajeros que los que pueda transportar en proporción de su capacidad toneladas después de la carga y víveres, según lo que disponen sobre el particular las Ordenanzas e instrucciones de Marina.

H. LOS CONTRATOS DEBEN EXPRESAR LAS CONDICIONES DE LOS MISMOS

a) La cantidad y calidad de los alimentos y del agua.

Que en los contratos con los pasajeros se exprese la cantidad y calidad de los alimentos y del agua que los emigrados hayan de recibir a bordo durante el viaje, y que antes de la salida de los buques se cerciore la Autoridad de que llevan los acopios de agua y provisiones suficientes para cumplir esta condición.

b) El precio del transporte y plazo para satisfacerlo.

Que se estipulen y consignen en los contratos con los pasajeros, así el precio del transporte, que deberá ser proporcionado a las estancias, como el plazo dentro del cual hayan de satisfacerlo los emigrados, no pudiendo ser éste menor de dos años, y quedando, sin embargo, a su arbitrio el acortarlo.

c) Garantías para el pago del pasaje.

Que se expresen igualmente en las escrituras de contratos las garantías que dieren los emigrados para el pago del pasaje.

d) Extensión por triplicado.

Los contratos se extienden por triplicado, quedando un ejemplar en poder del contratista, otro en el del colono y el tercero en el del Subgobierno respectivo.

e) Garantías.

Que como garantía del cumplimiento exacto de dichos contratos se obligue a los dueños o armadores de las embarcaciones expedicionarias a dejar anticipadamente en depósito 320 reales en metálico por cada uno de los pasajeros que contraten, o una fianza en fincas por lo menos de doble valor. Estas fianzas responderán, no sólo de los excesos y abusos que puedan cometer los dueños y Capitanes de los buques conductores sino también de que los emigrados son conducidos al punto de destino y no a otros⁷⁶.

⁷⁶ Vide Real orden circular de 7 de septiembre de 1856 sobre expediciones a la América del sur: "Diversas reclamaciones de los representantes del Gobierno de Su Majestad en los Estados de la América del Sur, han hecho conocer que no se exige por algunas autoridades el cumplimiento exacto de la Real orden de 16 de septiembre de 1853, dirigida a regular la manera con que han de tener lugar las expediciones de emigrados para aquellos países; y deseosa la Reina de que todas sus prescripciones sean puntualmente observadas, se ha servido mandar: [...].

4º. Que la misma quede derogada en la parte de su regla 14, relativa a las fianzas en fincas, las cuales únicamente deberán prestarse en metálico.

5º. Que la garantía de 320 reales por cada contrato se consigne en la Caja general de Depósitos o en otros establecimientos análogos de las provincias marítimas, a elección de los Gobernadores.

Con posterioridad, la Real orden circular de 30 de enero de 1873, del Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 19 de febrero), suprime el depósito de 320 reales por emigrante; faculta a los Gobernadores para dar los permisos que antes debía dar el Gobierno y manda observar los requisitos de la de 1853⁷⁷.

6º. Que la citada cantidad de 320 reales quede afecta a la responsabilidad que pueda resultar contra el dueño o armador del buque, en virtud de los que exponga el delegado del Gobierno, en el punto a donde vaya destinado o desembarque la expedición.

7º. Que además de la responsabilidad pecuniaria, incurran también los dueños o armadores en la pena de prohibírseles contratar nuevas expediciones cuando hayan faltado en otras a las prescripciones legales, dándose aviso al efecto al Ministerio de Marina y Autoridades civiles.

8º. Que estas reglas se observen asimismo para las expediciones que puedan dirigirse de cualquier punto del territorio español a las provincias de América y Asia.

9º. Que se devuelva a los imponentes el depósito si de lo informado aparece que se han ajustado exactamente a todas las disposiciones prescritas en esta orden y en la de 16 de septiembre de 1853. [...]”.

⁷⁷ Vide Real orden circular de 30 de enero de 1873, Ministerio de la Gobernación:

“Primera. Queda suprimido el depósito de 320 reales por pasajero que, con arreglo a la real orden de 16 de septiembre de 1853, deben hacer los dueños o armadores de los buques que transportan emigrantes a Ultramar, como garantía del buen trato que han de dar a estos últimos durante la travesía.

Segunda. Para que los emigrantes, por cuyos intereses debe mirar el Gobierno, no pierdan las garantías que les ofrecía el mencionado depósito, los Gobernadores deberán observar rigurosamente las prescripciones siguientes respecto a su embarque y condiciones del mismo:

1ª. Que no pueda contratarse el embarque ni partir ninguna expedición de emigrados sin que preceda autorización especial para cada caso, expedida por el Gobernador respectivo, en la que exprese el número de individuos de que ha de constar aquella.

2º. Que no se permita en ningún buque el embarque de mayor número de pasajeros de los que pueda transportar en proporción de su capacidad, y toneladas después de la carga de víveres, según lo que disponen sobre el particular las Ordenanzas e instrucciones de Marina.

3º. Que en los contratos con los pasajeros se exprese la cantidad y calidad de los alimentos y del agua [...].

4º. Que se estipulen y consignen en los contratos con los pasajeros, así el precio del transporte, que deberá ser proporcionado a las estancias, como el plazo dentro del cual hayan de satisfacerle los emigrados, no pudiendo ser éste menor de dos años, y quedando sin embargo, a su arbitrio el acortarlo.

5º. Que se expresen igualmente en las escrituras de contratos las garantías que dieren los emigrados para el pago del pasaje.

6º. Que los contratos se extiendan por triplicado, [...].

7º. Que los Gobernadores por sí, o delegando sus facultades en el Secretario, y bajo su responsabilidad, visiten todo buque expedicionario en los puntos de su residencia, y que donde no la tuvieren encomienden este servicio a un comisionado especial o Autoridad de su confianza.

8º. Que se remita siempre a este Ministerio certificación duplicada de la visita, comprensiva de todas las formalidades precitadas.

9º. Que remitan igualmente dos copias certificadas del ejemplar de cada contrato de los que deben quedar en el Gobierno de provincia, a fin de enviar los expresados documentos al representante del gobierno en el puerto donde se dirija la expedición [...].

I. OBLIGACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA Y ESPIRITUAL

Que en las expediciones de alguna consideración se procure que vayan un médico cirujano, un capellán y el correspondiente botiquín para los pasajeros que enfermen en el tránsito, no debiendo dispensarse de este último requisito a ningún buque, sean cualesquiera su porte y el número de emigrantes que lleve a bordo.

J. LIBERTAD DE OCUPACIÓN DE LOS EMIGRANTES EN DESTINO, CON SOMETIMIENTO A LAS LEYES Y REGLAMENTOS DEL PAÍS DONDE SE DIRIJAN

Que llegados los pasajeros a su destino queden en completa libertad para dedicarse a la ocupación o trabajo que más les convenga, sometiéndose a las leyes y reglamentos vigentes en el país adonde se dirijan respecto a los colonos extranjeros.

K. ESTAS GARANTÍAS SERÁN EXTENSIVAS A TODOS LOS PUERTOS DE LA PENÍNSULA

Aunque inicialmente la R.O. Circular de 16 de septiembre de 1853 se dicta para las islas Canarias, finalmente establece que dichas garantías se harán extensivas a todos los puertos de la península:

«[...] y, por último, es la voluntad de S.M. que estas disposiciones se observen también en todos los puertos del litoral de la Península en que se verifiquen expediciones de españoles con iguales circunstancias que las expresadas en esta Real orden, correspondiendo en tal caso al Gobernador de la respectiva provincia la inspección que en ella se comete a los subgobernadores de distrito de las islas Canarias».

La proximidad a los puertos emigratorios constituye un factor con dos vertientes: la primera, favorece la emigración, ya que reduce los costes totales del desplazamiento al anular el de la primera fase del trayecto a América como es llegar al puerto en que ha de embarcarse. La incidencia del desarrollo de la red española de ferrocarril, particularmente desde los años ochenta, debió de ser muy positiva al facilitar a la España interior el acceso a los puertos. La cercanía a éstos es además, una situación ventajosa al ser los focos emisores de información. La otra vertiente deriva de la oferta del transporte generada en cada puerto emigratorio. Esta oferta fue en general

10º. Que se prohíba a las personas en cuyo favor conceda autorización para embarque de emigrados el traspasar las concesiones bajo pena de nulidad de las mismas, encargando a los Gobernadores la más exquisita vigilancia sobre este punto.

11º. Que no se permita a los emigrantes obligar la totalidad de sus salarios para el pago de fletes y gastos de traslación, permitiéndoles únicamente hacerlo de la tercera parte de aquél. [...]”.

creciendo a lo largo del tiempo, siendo uno de sus soportes básicos el aumento del tonelaje de los buques de vapor debido a la modernización de los medios de transportes oceánicos. Pero, además de esto, la oferta de los puertos en cuanto a los destinos ofrecidos no fue uniforme en toda la geografía española, y este hecho contribuyó unido a las tradiciones migratorias, a condicionar los destinos nacionales que los emigrantes pudieron escoger⁷⁸.

3.1.3. De la permisividad a la restricción: Real orden de 12 de enero de 1865, del Ministerio de la Gobernación⁷⁹

Esta disposición recuerda el cumplimiento de las anteriores, limita los permisos de embarque, sienta el derecho del Estado a legislar e impedir la emigración y establece reglas de protección de los emigrantes en Brasil.

⁷⁸ Vide Alejandro VAZQUEZ, "Causas de la emigración y tipología de los emigrantes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 208 y 209.

⁷⁹ Debemos ser conscientes que esta percepción va a perdurar en el funcionariado español a lo largo del tiempo. Vide Circular de la Fiscalía del TS de 11 de octubre de 1960, estando vigente la Ley de 1924: "[...] la acción tutelar del Estado, de acuerdo con numerosos tratados internacionales e iniciativas de congresos jurídicos, se ejerce activamente por diversos organismos y funcionarios especialmente por el Instituto Español de Emigración [...] al que incumbe primordialmente estudiar los problemas generales del fenómeno emigratorio, recoger las ofertas de trabajo provenientes del extranjero y las solicitudes de los españoles que deseen emigrar y velar por la seguridad de los derechos que para los españoles se deriven de sus contratos de trabajo y de los convenios internacionales.

Pero la impaciencia de unos y la incomprensión de otros a los que maliciosamente se sugiere la falaz creencia de que la expresada función estatal más que a la necesidad de proteger al emigrante se debe al deseo de obstaculizar la emigración, permite a los agentes desaprensivos ejercer su interesada propaganda y la recluta de incautos que abandonan el territorio nacional desprovistos de la protección oficial, puesto que no la solicitan, y después se encuentran defraudados, con posibilidad, o al menos en grave dificultad para defenderse de inicuas explotaciones. El mal se agrava cuando la recluta se hace de mujeres, ofreciéndoles trabajo digno, y después en el extranjero, se las entrega o induce a la prostitución, lo que constituye la nefasta trata de mujeres, no cohibida aún, a pesar de las medidas que para lograrlo adoptan la mayoría de los países europeos y americanos. En muchos casos, la emigración se realiza no clandestinamente, sino con la autorización oficial, obtenida mediante la presentación de contratos de trabajo acreditando la llamada que los empresarios hacen a los familiares que dejaron en España, y cuando, posteriormente, su infortunio les obliga a solicitar la protección oficial de nuestros consulados, se averigua la falsedad de tales contratos y llamadas. A veces, aun siendo ciertos los contratos, se hace al emigrar suscribir un documento renunciando a los derechos que de ellos derivan. Otros modelos de falsificación consisten en la presentación de documentos para acreditar circunstancias personales como la edad o la soltería de las mujeres, o sustituyendo en el documento legítimo que autoriza la salida el nombre del país para el que se otorgó por el de otro.

Todas estas manifestaciones delictivas constituyen a las víctimas de ellas en coautores, por lo que la acción penal debe dirigirse también contra ellas, con la consecuencia de que se las debe reparar solicitando su extradición». Vide texto completo de esta circular en S. RODRÍGUEZ BALLESTER y OTROS, *Leyes laborales y de la Seguridad Social*, vol. II, ICE, Madrid, 1967, pp. 387-389.

Su origen está en las noticias que se reciben del mal trato dado en Brasil a los colonos españoles y del estado deplorable a que suelen reducirlos las deudas y las obligaciones que contraen solemnemente antes de embarcarse en España. Se considera asimismo, la conveniencia de dictar algunas medidas que remedien, en cuanto sea posible, la precaria situación de aquellos que abandonan su suelo natal, no sólo con dirección a aquel Imperio, sino a otros diferentes puntos de América, en busca de un bienestar, por desgracia ilusorio en la mayor parte de los casos, teniendo en cuenta que no es potestativo en el Gobierno, el impedir que los españoles emigren a otros países con el deseo de mejorar su suerte, si bien es un deber de la Administración el vigilar por que no se defrauden las esperanzas de los emigrados, garantizándoles en lo posible contra los abusos que intentaren cometer los especuladores contratistas de esta clase de expediciones, que sólo en circunstancias dadas y en comarcas muy determinadas en que abundan la población y escasea el trabajo pueden encontrar disculpa. También se tiene en cuenta la consulta efectuada al Consejo Real el 16 de junio de 1858, la comunicación del Ministerio de Estado de 23 del mismo mes y año, y el dictamen emitido por las Secciones de Gobernación y Fomento y de Ultramar del Consejo de Estado de 31 de mayo de 1864.

En virtud de estos antecedentes, se determina:

- Que se de cumplimiento a las Reales órdenes de 16 de septiembre de 1853, 7 de igual mes de 1856 y 31 de diciembre de 1857, por las que se hallan adoptadas las disposiciones convenientes para regularizar en lo posible las emigraciones (regla 1ª).
- Que sin perjuicio de respetar la facultad de emigrar que tienen todos los españoles, siempre que quieran hacer uso de ella, el Gobierno se reserva la de impedirlos en ciertas y determinadas localidades, cuando así lo crea conveniente a la buena administración del país, como por punto general se halla prevenido (regla 2ª).
- Que si bien no se prohíbe (como medida general) la emigración por medio de contratos, podrá el Gobierno negar el permiso para el embarque cuando así lo estime por causas especiales (regla 3ª).
- Que se prohíba a los emigrantes obligar la totalidad de su salario para el pago de fletes y gastos de traslación, permitiéndoles únicamente hacerlo de la tercera parte de aquél (regla 4ª).
- Que asimismo se prohíba a las personas en cuyo favor se concede autorización para embarque de emigrados el traspasar las concesiones bajo la pena de nulidad de las mismas (regla 5ª).
- Que se limiten los permisos de embarque para nuestras Antillas y Filipinas a los comerciantes con buques propios y a los que justifiquen debidamente la necesidad de su traslación a aquellos dominios (regla 6ª).

- Que se deberán remitir al Ministerio, copias de las contratas que se verifiquen entre los emigrantes y sus conductores, a fin de que puedan pasarse a los agentes diplomáticos en los países a donde vayan dirigidas las emigraciones, para que puedan establecerse, en caso necesario, las oportunas reclamaciones (regla 7ª).
- Que deberán observarse con todo rigor las Reales órdenes de 27 de marzo de 1848 y 30 de abril de 1856, en que se determina la obligación de llevar en los buques, médico y capellán, y se establece el número de personas que puedan admitirse a bordo (regla 8ª).
- Que en las emigraciones al Brasil pueda el emigrante romper el contrato si a los seis días de llegar al Imperio no lo confirma y ratifica en presencia y bajo la inspección del agente consular de España en el punto donde desembarque (regla 9ª). Si confirma el contrato, queda obligado a lo sumo a satisfacer el precio de su manutención y transporte, obligando a ello, cuando más, la tercera parte de su salario, sin poder abandonar el país hasta haber satisfecho la deuda (regla 10ª). Una vez desembarazado el colono de toda obligación con el que hubiese contratado, queda en libertad de proporcionarse la subsistencia como y donde mejor le convenga (regla 11ª).

3.2. Medidas para favorecer la contención de la emigración

3.2.1. Creación de una comisión especial

Progresivamente se va tomando conciencia de los efectos perniciosos que genera el fenómeno emigratorio. El Real decreto de 18 de julio de 1881, del Ministerio de Fomento (Gaceta de 22 de julio), supone un primer paso en esta dirección. La conciencia de nuestras autoridades, se justifica de la siguiente manera:

«[...]. Agentes de empresas particulares fomentan la emigración, halagando el espíritu tradicionalmente aventurado de nuestro pueblo, que, a impulso de la necesidad, olvida el hogar en que vive y la tierra que le vio nacer.

Contrastan desagradablemente estos hechos con la falta de población de España, porque en las provincias que dan mayor número de emigrantes, Almería, Alicante y Valencia, permanecen sin cultivo regiones extensas por falta de brazos. El trabajador prefiere, a resultados más o menos fáciles dentro de la Península, aventurarse a correr los mares, persiguiendo riquezas en países desconocidos e inhospitalarios. Ejemplos de que saben encontrarlas y fundar centros productores son los establecimientos de españoles de la Argelia francesa, los de la República Argentina y los de otros Estados de la América del Sur; ellos aumentan los deberes de todo Gobierno y lo

estimulan a procurar inmediatamente los medios de que estas fuerzas activas y productoras no se ausenten en la Madre patria, que tanto los necesita. [...]. En el orden de las ideas generosas se recordará siempre con verdadero respeto el informe de Jovellanos sobre la Ley Agraria al Supremo Consejo de Castilla, y el tiempo ha demostrado que sus previsiones eran exactísimos pronósticos. Merecen llamar la atención asimismo los proyectos de D. Fermín Caballero para el desarrollo de la población rural, las leyes desamortizadoras de 1835 y la de colonias agrícolas, proyectos y propósitos de utilidad reconocida, pero que no alcanzaron todas las consecuencias deseadas. La emigración ha continuado en aumento, la población de España no ha logrado desarrollarse, y comarcas hay, como muestra el ejemplo de Extremadura, que se cuenta, por desdicha, entre las menos habitadas de Europa. [...].

De utilidad extremada han de ser para los fines que el Gobierno de VM se propone los trabajos del Consejo Supremo de Agricultura, emprendidos por iniciativa propia e impulsados por verdadero patriotismo, pero males tan arraigados no se evitan sin grandes dificultades; para enmendarlos y prevenirlos hay que empezar por reconocer su importancia y convenir en las causas que los producen. Querer remediarlos mediante una sola disposición legislativa sería temerario empeño, y emplear la fuerza de la ley, arrollando la libertad económica, fecundo principio de los pueblos modernos, no es posible en la actualidad, ni lograría contener en su errado empeño a los que abandonan el país, rompiendo los vínculos de la familia y los lazos de la Patria. Es necesario ensanchar las esferas de la agricultura y de la industria imprimiendo en ambas poderoso impulso. "La agricultura, como la industria, se agita, circula y acude donde el interés la llama".

No cabe duda que el mal es complejo, resultado de causas difíciles de apreciar, y las más veces conocido solamente por sus tristes consecuencias. Estudiarlo, para procurar los medios de contenerlo, será siempre empresa civilizadora, y feliz la Nación si consigue que se le devuelvan sus propios hijos, logrando que se dediquen a la agricultura, a las numerosas industrias del siglo en que vivimos, a desarrollar los elementos productores de riqueza que faltan hoy en gran parte de la Península. [...]».

Para intentar ponerle remedio se crea en Madrid una comisión especial, bajo la presidencia del Ministro de Fomento, encargada de estudiar los medios de contener en lo posible la emigración por medio del desarrollo del trabajo.

3.2.2. Interrogatorio sobre emigración

Con el fin de recabar información, la comisión creada entendió que debía reclamar de las Diputaciones provinciales, Sociedades Económicas del país, Juntas de Agricultura, Industria y Comercio y Cuerpos Facultativos una

cooperación para el más exacto conocimiento de la situación. Además, la relación de preguntas se hace extensiva a todas aquellas personas que puedan en algún momento ilustrar a la autoridad.

Para ello se publica la Real orden de 16 de agosto de 1881, Ministerio de Fomento (Gaceta de 19 de agosto), incluyendo un interrogatorio del siguiente tenor literal:

«1º. Los habitantes de esa provincia ¿emigran sistemáticamente fuera del territorio español?. En caso afirmativo, ¿a qué países se dirigen?. Cuál es el número anual de emigrantes, clasificándolos por sexos, edades si fuere posible, y enumerándolos desde la fecha en que existan datos fidedignos.

2º. ¿Qué causas han producido la emigración en esa provincia, y cuáles han contribuido a desarrollarla?.

3º. Los habitantes de esa provincia ¿se dirigen a otra de España en busca de trabajo?. En caso afirmativo, señalar las épocas y condiciones de ese movimiento y la preferencia que puedan dar a la emigración al extranjero. En caso negativo, indicar las razones que impiden la salida de trabajadores de esa provincia para otras de España.

4º. Que medios podrán contribuir a contener o a variar la corriente de la emigración.

5º. ¿Existen agencias de emigración en esa provincia?. En caso afirmativo, ¿cuáles son las ventajas y garantías que ofrecen a los emigrantes?»⁸⁰.

⁸⁰ Con posterioridad, la Real orden circular de 28 de mayo de 1884, Ministerio de la Gobernación (Gaceta del 3 al 5 de junio), al estudiar las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, establece un cuestionario del siguiente tenor literal: "Grupo XXVIII del cuestionario. Emigración.

184. Movimiento de población entre provincia y provincia; influyen en el mismo la demanda y la oferta del trabajo, y las condiciones de la agricultura y de la industria en cada comarca.

185. Si la costumbre y la tradición favorecen o dificultan el cambio de domicilio por parte de la clase obrera.

186. Número de los que emigran al extranjero con expresión de los países a que se trasladan.

187. Influjos que ejercen en este respecto la necesidad, la costumbre y los estímulos utilizados por ciertas empresas.

188. Proporción en que está con el número total de emigrantes el de los que vuelven a la Patria, y dentro de éste los que han mejorado de condición con los que no lo han conseguido.

189. Si la emigración tiende a aumentar o a disminuir".

III. Los sujetos de la emigración: el emigrante

1. Por razón de sexo y edad

1.1. La emigración masculina

Los segmentos poblacionales más móviles son los que se encuentran entre los veinte y los treinta años de edad. A su vez, en sociedades tradicionales los hombres eran más móviles que las mujeres. No es extraño que el perfil clásico del emigrante europeo y español fuera el de un varón joven soltero, con un destino fundamentalmente urbano en América⁸¹.

La emigración masculina es la base de la emigración española durante el periodo histórico que estoy analizando, y también sucederá lo mismo con posterioridad. Su condición además era enormemente heterogénea:

«El crecimiento de la población y las estrecheces económicas de los segundones de los mayorazgos favorecían esta necesaria y crónica apertura al exterior: los pobres, porque precisaban hallar nuevos horizontes para buscar perspectivas más halagüeñas; otros, porque creían que las Indias eran siempre promesa de un negocio fácil; los más, porque eran profesionales de la milicia, del funcionariado, o de la clerecía, estamentos en los que nuestra tierra fue siempre madre generosa, que debían cumplir con sus obligaciones; y tal vez algunos se sintieron arrastrados por un cierto espíritu de aventura. Sólo una parte mínima de este nutrido grupo de trasterrados destacaron en un nuevo destino por su personalidad política o cultural»⁸².

1.2. La emigración femenina

La mujer casada no poseía capacidad jurídica dependiendo completamente de su marido, por lo cual no podía por sí misma solicitar permiso de emigración, y sólo emprendía el viaje si era acompañada de su esposo, o bien después que las autoridades hubieran sido debidamente informadas de que éste la reclamaba desde el Nuevo Mundo.

La corona española mantuvo una política fluctuante con respecto a la emigración de mujeres a América. Los Reyes Católicos la favorecieron claramente, a fin de estimular el crecimiento de las colonias españolas en el

⁸¹ Vide Francisco CONTRERAS PÉREZ, "Recluta masiva de emigrantes andaluces y su inserción social en Argentina (siglo XIX). Nuevas notas para su estudio", *Anuario de Estudios Americanos*, 53 (2), (1996), pp. 13-14.

⁸² Vide Emilio FERNÁNDEZ PALACIOS, "Proyección de la ilustración vasca en América", *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 43 (1), (1998), p. 34.

nuevo mundo, otorgando en 1497 una cédula por la que se llevarían a La Española 30 mujeres (Real Cédula de 23 de abril de 1497). Pero algo debió ocurrir con las solteras que emigraron a América, porque esta política cambió súbitamente en época de Carlos I, prohibiéndose en 1539 "a mujeres solteras pasar a Indias porque esto queda a nos reservado, y las casadas pasen precisamente en compañía de sus maridos o constando que ellos están en aquellas provincias y van a hacer vida maridable" (Real Cédula de 23 de mayo de 1539)⁸³.

Los testimonios son esclarecedores de la situación de las mujeres emigrantes:

«Las mujeres con sus largas trenzas y sus alpargatas, alientan la misma ambición de hacer fortuna. Alguna moza que viene preñada o recién parida, alimentará hijos ajenos mientras el hijo propio ha quedado en la aldea o irá para allá a criarse sin la leche que aquí en América la madre está convirtiendo en un poco de oro. Otras, se pasarán la juventud sirviendo en casa de los ricos, esclavizadas en increíblemente largas jornadas de trabajo, sin gastar un centavo de sus sueldos para tener al fin reunidos unos cuantos pesos con que volver al terruño a seguir siendo aldeanas. Algunas se casarán, casi siempre con paisanos, y compartirán con el marido los sacrificios y las ansias. Y las habrá más atrevidas, más impacientes, más desesperadas y más bellas, que escogerán el peor de los caminos»⁸⁴.

«Porque trabajábamos como mulas. De aquella no trabajaban las negras, no las querían tampoco. A las españolas nos querían porque éramos más honradas y el negro siempre tuvo tendencia a ser un poco amante de lo ajeno. Las cubanas blancas no salían a trabajar fuera de su casa. [...].

Y entonces nada más pasar la aduana, vino esa señora a buscar sirvienta. De aquella salía en el periódico la llegada de los barcos de España y en ese mismo periódico salían las personas que se querían emplear en el servicio doméstico y que acababan de llegar. Y como mi prima me había anunciado en el periódico unos días antes esa señora vino a buscarme a la salida del mismo barco»⁸⁵.

Las jornadas laborales eran interminables:

«De aquella comenzábamos muy temprano, como a las seis de la mañana. Se trabajaba todo el día y una se acostaba como a las diez de la noche. No descansábamos sino cada 15 días, los domingos. Yo venía para casa de mis

⁸³ Vide Encarnación LEMUS y Rosario MARQUEZ, "Los precedentes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 44-45.

⁸⁴ Vide José Antonio VIDAL, "A muller galega en Cuba: da exclusión a tutelaxe, 1898-1968", *Estudios Migratorios*, 13-14, (2002), p. 200.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 201.

padres y la que no tenía familia salía a visitar amigos o vecinos de allá. Pero no aguanté mucho, ganaba sólo 11 pesos, [...]. Te daban los 11 pesos limpios, más la comida y ropa limpia»⁸⁶.

Además las mujeres eran excluidas de los servicios sociales organizados por los propios emigrantes, situación que no se modificará hasta bien entrado el siglo xx:

«El Centro Gallego tiene que construir un nuevo sanatorio, es de necesidad dinero para ello [...] dese cabida en él a nuestras hermanas [...] nuestras mujeres no pueden dejarse para mañana, porque hoy, se están muriendo en los hospitales [...]. Cuando nuestras mujeres suban al *Palacio de los Mármoles* con el derecho de ser asociadas, van a cambiar cierto orden de cosas [...] no sólo harán ellas que la biblioteca se mejore, los hombres que allí acuden se educarán y serán más civiles [...] muchos que pensarían quedarse célibes, encontrarían allí su media naranja o la manzana de la discordia, muchos que hoy somos solteros no lo seríamos si tuviéramos el chance del contacto. Harán ellas que muchas cosas de que hoy se carece se implanten, tal como exhibiciones, muestrarios, exposiciones de flores, de costuras, bordados, etc.»⁸⁷.

Durante este período histórico, incluso es frecuente que se alcen voces en contra de la emigración femenina:

«Basta y sobra con que los labriegos los artesanos se expatrien y salgan por el mundo a sufrir injurias y desdenes [...]. Pero las infelices mujeres abandonadas de todo, sin poder fiarse de nadie, vense obligadas a hacer esfuerzos inauditos y heroicos para conservar sus hogares y no sucumbir a la lucha. Con rubor en las mejillas leemos los dramas truculentos las historias de dolor y de ignominia que refieren los periódicos con frecuencia y en los cuales suelen ser protagonistas y víctimas propiciatorias desdichadas mujeres de nuestra raza. Que no emigren las mujeres es lo que todos debemos procurar»⁸⁸.

«Puede la emigración masculina disculparse y fundarse en asuntos de orden económico [...]. Pero ¿podemos aplicar estas razones tratándose de la mujer? No. La mujer ha nacido para algo más elevado, más espiritual, la misión de

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 221.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 209. En la p. 224 relata como las propias afectadas organizaban una modalidad de asistencia mutua que les permitiera hacer frente a algunas adversidades: "Nos juntábamos siete u ocho compañeras y alquilábamos un cuarto con una colombina cada una, con su baúl con llave para meter su ropa y sus cosas ahí vivíamos [...] –a dormir y comer y todo– las que no nos quedábamos a dormir en las casas en que servíamos, y así podíamos ganar un poco más. Y los domingos venían a pasar el día libre las que vivían con los dueños, que ganaban un poco más que nosotras. Y nos ayudábamos unas a las otras si alguna lo pasaba mal y si botaban a alguna del empleo tenía donde estar, porque así no estábamos en la calle".

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 202.

ésta no ha de ser el de fomentar capitales ni el de crear industrias [...]. La misión de la mujer es la de hallarse en el hogar»⁸⁹.

También debo destacar que fue una constante la emisión de normas cuya finalidad era la protección de las mujeres. Sirvan como ejemplo, las disposiciones aprobadas el 1 de octubre de 1914, por la sección tercera y el pleno del Consejo de Emigración para el embarque y protección de la mujer:

«Con objeto de evitar en lo posible los engaños de que pueden ser víctimas las mujeres, tanto en los lugares de su residencia cuanto en los puertos de embarque por agentes poco escrupulosos que se propongan su explotación en el país de destino de emigración, sin perjuicio de la observancia de las instrucciones sobre documentación precisa a los emigrantes, publicadas en el Boletín del referido Consejo, número 65, correspondiente al mes de julio próximo pasado, la Sección tercera del mencionado Consejo en cumplimiento de acuerdos del Pleno del mismo en 12 de enero último y observancia del artículo 5º de la Ley de Emigración y 11 y 12 de su Reglamento, previene que para autorizar el embarque de mujeres se han de observar rigurosamente las prescripciones siguientes:

Primera. Se exigirá el correspondiente certificado acreditativo del estado de soltería a toda mujer soltera, mayor de catorce años, cuyo documento deberá ser expedido por el Juzgado municipal del lugar de su residencia.

Segunda. No se autorizará el embarque de mujeres solteras, menores de veinticinco años, si no van acompañadas de sus padres, parientes o personas respetables.

Tercera. Las viudas, cualquiera que sea su edad, deberán acreditar su estado de viudez por medio de la oportuna certificación del Juzgado municipal del lugar de su residencia, a menos que de la certificación de su esposo que exhiban resulte que éste hace menos de trescientos un días que ha fallecido.

Cuarta. Las mujeres casadas que vayan a reunirse con sus maridos precisarán el consentimiento de éstos, otorgando precisamente ante la autoridad consular de España del punto donde residan o ante la autoridad local si en este punto no hubiera Cónsul español.

Quinta. A las mujeres casadas cuyos maridos queden en la Península les será necesario el consentimiento de aquéllos, otorgado ante el Juzgado municipal de su residencia.

Sexta. Las autoridades españolas en Canarias y los Cónsules en los puertos de destino ejercerán la más estrecha vigilancia para evitar que las mujeres sean objeto de explotación.

Séptima. Que los Inspectores se abstendrán de hacer uso en cuanto al embarque de mujeres de lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento, que no hace referencia a ninguna disposición concreta de la Ley.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 202.

Octava. Que los Inspectores en puertos y en viaje ejercerán una escrupulosa vigilancia, al efecto de hacer cumplir con toda rigurosidad las precedentes disposiciones.

Novena. Que la condición b) de la regla cuarta del artículo 125 del Reglamento debe considerarse adicionada en el sentido de que es aplicable también a las mujeres o jóvenes víctimas del tráfico denominado Trata de blancas.

Décima. Que se interese de las Sociedades que periódicos españoles en América denuncien a los Cónsules respectivos y al referido Consejo Superior de Emigración cuantos hechos les sean conocidos sobre el particular.

Undécima. Que para el más exacto cumplimiento de las anteriores disposiciones, en relación con la Real orden del Ministerio de la Gobernación de 18 de noviembre de 1912, publicada en la gaceta del 19 del mismo mes, "para la persecución y castigo de los agentes reclutadores de menores para el Extranjero y de los que de cualquier forma contribuyan a su abandono", se tendrá en cuenta:

A) Que los Inspectores de Emigración ejercerán una constante y cuidadosa vigilancia cerca de toda persona sospechosa que lleve en su compañía niñas, deteniendo a todas las personas que no vayan provistas de documentos que acrediten su personalidad y grado de parentesco que las une con la menor.

B) Que sean detenidas y puestas a disposición de la Junta de Protección para ser reintegradas a sus respectivas familias las menores de catorce años sobre las cuales recaigan indicios de que van contratadas para cualquier trabajo u oficio fuera de España.

C) Que los Inspectores de Emigración den cuenta de las detenciones que practiquen al Gobernador civil de la provincia a que corresponda, en los casos de que puedan ser aplicadas las disposiciones cuarta y quinta de la referida Real orden.

D) Que si alguna joven abandonase la casa de sus padres, tutores o encargados de su custodia, bajo pretexto de que lleva la debida autorización para dedicarse libremente al trabajo en el Extranjero, los Inspectores de Emigración las pondrán a disposición de la autoridad gubernativa.

Para la observancia de las anteriores prescripciones se le enviarán impresas a los señores Cónsules de España, Juntas locales, Inspectores de Emigración y Delegaciones del Patronato Real para la Represión de la Trata de Blancas.

Estas disposiciones comenzarán a regir transcurrido el plazo de treinta días de su publicación en la *Gaceta de Madrid*».

1.3. La emigración de menores

La temprana edad de los emigrantes fue una de las constantes de nuestra emigración hasta la promulgación de la ley de 1907. Este dato, unido a la condición de emigrante individual, puede ser uno de los rasgos diferenciadores

de los emigrantes del norte de España respecto a emigrantes de otras regiones españolas y países europeos, donde se produjeron migraciones colectivas o de contrata, de familias enteras, bien para asentamiento definitivo o para mano de obra estacional⁹⁰.

La Real orden de 15 de noviembre de 1905, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 15 de noviembre), sobre emigración de menores⁹¹, dispone que se dirija una circular a los Gobernadores civiles de las provincias limítrofes de Portugal recomendando el exacto cumplimiento de varias disposiciones, que paso a relacionar.

Los menores que se propongan dirigirse definitiva o temporalmente a otros países debían ir provistos, además de la cédula personal en que conste su edad y estado, de los documentos necesarios para acreditar, siempre que la autoridad lo estime oportuno, los siguientes extremos: a) Los varones mayores de quince años y menores de veintitrés debían haber cumplido el servicio militar o hallarse exentos de toda responsabilidad del mismo en la

⁹⁰ Vide María Cruz MORALES SARO, "La emigración asturiana a América", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 67: "[...] contra lo que sucede en otras [provincias] de la Península, contra lo que sucede en el norte de América [donde los emigrantes son] no solo hombres formados, sino que llevan consigo a sus familias, de Asturias salen por lo común adolescentes de diez a diecisiete años a cruzar impávidos el Atlántico, a arrostrar los peligros inminentes de la fiebre amarilla que los diezma o quinta [...] siendo [...] más los que en lugar de la fortuna que habían soñado encuentran ignorada tumba".

⁹¹ Vide Real orden de 15 de noviembre de 1905: "Visto el informe del Cónsul general de España en Lisboa, con gravísimas revelaciones acerca de la explotación de que son víctimas en ciertas casas de comercio de Portugal jóvenes españoles menores de edad:

Resultando que algunos agentes diseminados por las provincias de Zamora y Salamanca, aprovechándose de la penuria en que se encuentran algunas familias, hacen odiosa leva de menores y mediante estipendios anuales que oscilan entre 12 y 18 duros, los llevan a la nación vecina para explotarlos en trabajos notoriamente superiores a sus fuerzas, con jornadas de más de doce horas, y pregonando géneros a la interperie:

Resultando que algunos de tales patronos aparecen, a la terminación de su contrato con el menor explotado, no como deudores, sino como acreedores del mismo:

Resultando que al informe de referencia se acompañan documentos que certifican la triste realidad de tamaños abusos:

Considerando que el carácter territorial de la legislación y la del trabajo de mujeres y niños opónese a la aplicación de disposiciones que pudieran poner a salvo la dignidad y los derechos de los menores españoles en el extranjero; pero es factible siempre la intervención de los Cónsules en cuanto concierne a promover el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la materia en el país de que se trata y facilitar la repatriación de los explotados:

Considerando que, aun dentro de la legislación vigente sobre emigración, hay medios para vigilar esta de que se trata, evitando muchos de los abusos señalados, y que, en vista de la interesante moción del Cónsul de España en Lisboa y el informe del Instituto de Reformas Sociales conviene recordar las disposiciones más aplicables al caso entre las que son de la competencia de este Ministerio; [...]".

forma que determinaban los Ministerios de Guerra y Marina. b) Los varones menores de veintitrés años, el consentimiento de sus padres o tutores, debidamente legalizado, y la certificación de nacimiento (disposición 1ª).

Se aplicaba en lo que fuese compatible a los menores que se dirigían a otros países las disposiciones vigentes sobre emigración, y especialmente la Real orden circular de 8 de mayo de 1888 (disposición 2ª).

Para impedir los manejos ilegales de los agentes de la emigración clandestina, se tenían en cuenta las disposiciones de la Real orden de 4 de noviembre de 1904, dando a conocer las autoridades locales al vecindario, por los medios de mayor publicidad, las penalidades de que habían sido víctimas muchos de los menores emigrantes, previniéndose así contra la propaganda insidiosa de los citados agentes, y alentando a las familias a denunciar las ofertas y operaciones que propongan o realicen los agentes en cada localidad (disposición 3ª).

Los agentes de la autoridad gubernativa debían cuidar especialmente de que los jóvenes menores de edad que no viajasen con sus padres o tutores justificasen las razones de sus salidas, con el fin de evitar que se cometiesen los delitos previstos en el art. 459 del Código penal (disposición 4ª).

2. Por razón de los lazos establecidos: las cadenas migratorias

Con el inicio de la emigración a América y los fuertes lazos de los emigrantes con sus lugares de origen, se comienzan a establecer cadenas migratorias, con lo que se realimenta el proceso, ya que éstas funcionan como factores positivos de información, de financiación y de inserción del emigrante en el nuevo país. Estas cadenas pueden permanecer inactivas durante largos periodos y se pueden reactivar en cuanto desaparecen las condiciones que las durmieron. Las primeras se datan desde fines del siglo XVIII que se expandirían y multiplicarían a partir de mediados del siglo XIX, sobre todo en las tempranas y más importantes comunidades emigratorias españolas.

Las cadenas podían atraer familiares o emigrantes en general, o algún tipo de emigrantes específicamente cualificado profesionalmente para el cual existe una demanda determinada con ventajas económicas respecto a su región de origen. Cuantas más cadenas se establecían y desde distintos países, mejor informados estaban los posibles emigrantes, que podían escoger su destino con mayor seguridad, esquivar la coyuntura depresiva de un país dirigiéndose a otro en bonanza o abstenerse de partir llegado el caso. Además, las cartas de los emigrados a sus familiares debieron en gran parte de neutralizar y matizar la propaganda de los agentes de emigración. No debe olvidarse el papel activo de estas cadenas como mecanismo

que permite la reagrupación familiar y la inserción económica y social, lo que provoca una fuerte tendencia a la emigración a largo plazo y a la definitiva⁹².

3. Por razón de las condiciones de salida: la emigración clandestina

La Real Orden de 24 de diciembre de 1834, facilitando la concesión de pasaportes para quienes desearan emigrar a los dominios de Indias fue un primer paso significativo para intentar erradicar esta lacra. En los años siguientes, el incremento de la emigración clandestina, sobre todo la de procedencia canaria y gallega, y los primeros contactos diplomáticos entre España y las nuevas repúblicas americanas, crearon un ambiente proclive a la derogación de la legislación prohibicionista. En este estado de opinión tuvieron mucho que ver los informes elaborados por los cónsules españoles en Montevideo y Buenos Aires, en los que se hacían eco de las condiciones infrahumanas en que se desenvolvía la emigración clandestina, por otro lado imposible de frenar. Se hacía, pues, necesario regularla en un momento en el que la nueva estrategia diplomática respecto a las repúblicas americanas valoraba la emigración como un factor más para incrementar la influencia española en aquellos países⁹³.

Con diversas iniciativas se intenta poner coto a la emigración irregular o clandestina, y para ello se dictan disposiciones como la Real orden de 28 de febrero de 1882, Ministerio de la Gobernación (Gaceta del 11 de noviembre de 1883), donde se recuerda a los Gobernadores, Agentes consulares y Alcaldes la necesidad de reforzar la cautela administrativa a la hora de expedir documentos que son necesarios para la salida a Ultramar.

El Ministerio de la Gobernación procedió a dictar diversas normas para evitar la emigración clandestina e intentar poner coto a los abusos frecuentemente advertidos.

Sin embargo, era frecuente la formulación de denuncias y quejas, al parecer fundadas, según las cuales se realizaban embarques clandestinos y se burlaba la vigilancia de las autoridades gubernativas en muchos casos mediante la sustitución de los documentos de identidad. Todo ello como consecuencia del espíritu de especulación de armadores poco escrupulosos

⁹² Vide Alejandro VAZQUEZ, "Causas de la emigración y tipología de los emigrantes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 208.

⁹³ Vide Ángel BAHAMONDE, "Los dos lados de la emigración transoceánica", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 108.

y de agentes de emigración interesados en fomentarla, que para conseguirlo se valían de medios reprobables y penados⁹⁴.

Por todo ello, mediante la Real orden de 4 de noviembre de 1904, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 5 de noviembre), se dispone la inserción en el Boletín Oficial de la Provincia, ordenando a los Alcaldes que lo fijen en paraje público y visible de los pueblos respectivos, las Reales órdenes de 7 de abril de 1903 de este Ministerio y las dictadas en 7 de octubre de 1902 por los de la Guerra y Marina, para que puedan ser bien conocidas de todos aquellos a quienes comprenden.

También se dispone que se anuncie públicamente por dichas autoridades que los documentos de identificación de las personas a que alude la primera citada Real orden son en absoluto gratuitos; y si bien no es obligatorio proveerse de ellos, los que deseen obtenerlos para embarcar pueden solicitarlos del Gobernador civil, sin necesidad de trasladarse a la capital, por conducto de los alcaldes de los pueblos en que residan. Estas autoridades, bajo su responsabilidad, certificarán de las señas detalladas e identidad de los solicitantes, y darán cuenta de haberles entregado personalmente los expresados documentos, sin que por nadie se les haya exigido remuneración alguna.

Se decreta que no se admita en el Gobierno civil, ni se consienta en las alcaldías, la intervención en la presentación de las solicitudes y recogida de dichos documentos de los llamados agentes de emigración, sin poder especial de cada interesado, documento que en su caso se unirá a la solicitud; debiendo el Gobernador civil ejercitar, en la medida adecuada, respecto de los mencionados agentes, las facultades que le confiere el art. 22 de la Ley de 29 de agosto de 1882⁹⁵, si después de anunciada se infringiera esta prohibición, y en cuanto a las autoridades locales, la que determina la Ley Municipal.

⁹⁴ *Vide* Real orden de 4 de noviembre de 1904, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 5 de noviembre), sobre persecución de la emigración clandestina o falseada por suplantación de las personas: "[...]. No cabe tolerar esa recluta inmoral e ilícita, ejercida por los que, desligados de todo sentimiento humanitario, ven sólo en su semejante el precio de un pasaje el importe de una prima, favoreciendo para ello la infracción de las leyes y explotando la sencillez, la credulidad y la miseria con falsas promesas de provechos jamás logrados y las Autoridades tienen el estrecho deber de impedir que se consumen tales delitos y de promover el castigo de los culpables de inducción o complicidad.

A este fin, y sin perjuicio de otras medidas que se dicten por los Centros respectivos, es indispensable que las Autoridades dependientes de este Ministerio desplieguen toda su actividad y la mayor energía para evitar que se haga objeto de tráfico a quienes son arrancados de sus hogares con engañosas seguridades de bienestar, y pongan especial empeño en impedir que pueda nunca atribuirse a tolerancia por abandono o corrupción de los funcionarios públicos, el fomento de la emigración, ya clandestina o ya falseada por la suplantación de las personas. [...]."

⁹⁵ *Vide* Ley de 29 de agosto de 1882 para el régimen y administración de las provincias, art. 22: "También deberá reprimir los actos contrarios a la moral o a la decencia pública, las faltas de obediencia o de respeto a su Autoridad, y las que en el ejercicio de sus cargos cometan

Se decide publicar en todos los pueblos, las obligaciones y responsabilidades que establecen la ley y reglamento vigentes de reclutamiento y reemplazo del ejército para los mozos sujetos al servicio militar, para sus padres o tutores, y para quienes sean cómplices o coadyuven a la infracción de dichos preceptos⁹⁶. Incluso se llegó a pensar en el establecimiento de un seguro de quintas:

«Ofrecese á la vista el grave inconveniente de no poder conducir á esta, jóvenes menores de veinte y un años, por hallarse sujetos á jugar en el sorteo para el reemplazo del ejército. Es una dificultad que interesa mucho vencer, porque aquella clase es la que mas bien puede emprender y utilizar este viage. He pensado en asegurar del sorteo á los jóvenes que quieran venir: convencido estoy de que salvados los obstáculos que á la operación de seguros se pongan, de Galicia saldrán muy voluntariamente todos los comprendidos en quintas; el resultado general sería que la agricultura de Cuba pagaría en metálico el contingente que la contribución de sangre que á Galicia corresponde. Este resultado parece lisonjero especialmente si se considera, que además de libertarse del servicio militar, obtendrían todos un remanente de dinero para fomentar su fortuna en su país; sin embargo, como yo creo ver al término de este sistema, que el Supremo Gobierno podría hallar algún embarazo para reemplazar el ejército, no bastando para satisfacerme en teoría la consideración natural de que los campesinos vendría á utilizar sus brazos, y los hijos de las ciudades podrían hacer una profesión de las armas: temeroso de que el seguro de quintas, como condición general, sea para la práctica un mal principio, me limito á anunciarle, como operación económicamente muy factible para la Empresa que represento. Estoy dispuesto y aspiro a plantearlo en todo su latitud cuando el Supremo Gobierno enterado de este plan tenga a bien hacer alguna indicación.

los funcionarios o Corporaciones dependientes de la misma, pudiendo imponer con este motivo multas que no excedan de 500 pesetas, a no estar autorizado para mayor suma por leyes especiales.

En defecto del pago de multas, puede imponer el arresto supletorio hasta el máximo de quince días.

Contra la imposición de las multas podrán los interesados interponer recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación, previa consignación del importe de la multa y en el término de quince días.

Interpuesto este recurso el Gobernador remitirá los antecedentes al Ministerio dentro del término del tercer día”.

⁹⁶ Vide Baldomero ESTRADA, “Causas de la emigración y tipología de los emigrantes”, en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 234-235: “La actividad que desarrollaron los “ganchos” promoviendo la emigración clandestina es otra de las fuentes importantes de los beneficios que obtenían. Esta actividad se expandía en los períodos de reclutamiento, vinculados a las guerras coloniales (Cuba, Filipinas). Pareciera que una salida ilegal, a pesar de lo oneroso que podía resultar, era, sin embargo, más económica que afrontar el pago correspondiente [...], era uno de los deberes en que se ponía especial celo por parte de los funcionarios encargados. A finales de siglo, y con oportunidad de la guerra de Cuba, se señala que un 50 por 100 de la emigración fue clandestina”.

Entre tanto y para convencer a los incrédulos, la Empresa hará una corta operación de este género aplicada con motivada elección á los hijos que sostienen padres ó hermanos pobres, y por la ley no están excluidos del sorteo; los de esta clase que quieran renunciar á las tres quintas partes de su haber, contentándose con recibir mensualmente solo dos pesos fuertes durante el curso de los cinco años, quedarán en el acto asegurados del sorteo, garantizando la Empresa de un modo bastante el cubrir la suerte que al interesado corresponda. Desde luego se advierte que la Empresa necesitará para esta operación una agencia muy ramificada en el país, dedicada á presenciar los sorteos. Veo que además lleva contra sí, el riesgo de la quinta, el de la muerte, y todos los demás que afectan su marcha general. Bajo estas consideraciones me atrevo a presuponer ha de parecer barata y cómoda la póliza de este seguro: a mí sin embargo me parece hartó cara. Entre tanto joven de mediana conducta llevará para su país al restituirse, una cantidad de cien pesos por lo menos: de suerte que si se liberta del servicio, lo que equivale á emplear trescientos pesos, y adquiere cien para el bolsillo, es de cuatrocientos su ganancia, y esta partida podrá aumentarse considerablemente. No obstante este resultado no pasa el beneficio conseguido así, de la mitad del que espero obtener si la Empresa marchando con apoyo y sin obstáculos llega a desarrollar su vasto plan. Tan pronto como la experiencia nos dé luz, se mejorarán los términos de estas contratas, siempre con conocimiento de SE y para satisfacción suya y del Gobierno Supremo»⁹⁷.

Las autoridades locales debían dar a conocer al vecindario las penalidades que sufrieron y los engaños de que han sido víctimas los emigrantes de cada localidad, según las noticias que de ellos tengan, previniendo a los vecinos contra la insidiosa e interesada propaganda de los repetidos agentes, e invitándolos a denunciarles las ofertas que por éstos se les hicieron, para protegerlos de indignas explotaciones, y que procuren inculcarles el convencimiento de que la autoridad es la mejor salvaguardia de sus intereses, y a ella deben acudir seguros de que les facilitará gratuitamente la documentación necesaria de identidad, si se deciden a emigrar, y en todo caso amparará sus personas y sus derechos.

Por los alcaldes y autoridades se debía ejercer una vigilancia más activa en los pueblos para conocer la presencia de los agentes de emigración y las operaciones que realicen, no permitiendo que funcionen si no acreditan hallarse matriculados en la forma que prescribía el Reglamento de la contribución industrial, ni que publiquen o distribuyan carteles, sin cumplir los requisitos del art. 7º, párrafo 1º, de la ley de 28 de julio de 1883; y si de dichos anuncios o de la propaganda pública o privada que hicieren resultare

⁹⁷ Vide Orbanó FEYJÓO SOTOMAYOR, *Inmigración de trabajadores españoles. Documentos y memoria escrita sobre esta materia*, Habana, Imprenta de J.M. Eleizegui, 1853, pp. 77-79.

fraude o engaño en los contratos de emigración y tuvieren noticias o sospechas fundadas de que aquélla o éstos y los procedimientos que utilicen están comprendidos en la sección 2ª del capítulo 4º, título 13, libro 2º del Código penal, lo pongan en conocimiento del Juzgado correspondiente.

Las autoridades mencionadas junto a las de Marina y la Guardia civil, debían ejercer eficaz vigilancia en los puertos de salida de vapores de pasaje y en los pueblos inmediatos para descubrir la presencia de dichos agentes y de los individuos que los acompañen, procedentes de otros pueblos, y evitar que puedan embarcarse en lanchas para transbordar en alta mar, poniendo a disposición del juzgado a los repetidos agentes y a quienes proporcionen las embarcaciones, si resultare que intentaron conseguir o contribuyeron a facilitar la salida del Reino de quienes no hubiesen obtenido la licencia de las autoridades militar o de marina que previenen las mencionadas Reales órdenes de 7 de octubre de 1902 y 7 de abril de 1903.

Los Gobernadores civiles debían cuidar especialmente de que tenga debido cumplimiento la Real orden de 7 de abril de 1903, y se ejerza la mayor vigilancia en los días anteriores y en el mismo de la salida de los barcos de pasaje cerca de los repetidos agentes y personas que los acompañen, para que se compruebe, sin vejación ni molestia, la identidad de las que inspiren sospechas fundadas y de quienes se tenga denuncia de que intentan embarcar con documentos falsos o pertenecientes a otras personas, comunicando los Gobernadores civiles al Ministerio las noticias que adquieran, acompañadas de pruebas bastantes, sobre los barcos nacionales o extranjeros que realicen transbordos en alta mar de pasajeros españoles que salgan del Reino eludiendo el cumplimiento de las leyes.

Cuando las autoridades locales tengan noticia de la salida del pueblo en que habiten de vecinos que se proponen emigrar y sospechen que tratan de eludir los preceptos mencionados en párrafos anteriores, lo debían comunicar al Gobernador civil por telégrafo, con las señas suficientes de los mismos y de los que les acompañen, cuyos datos se transmitían al Gobernador civil de la provincia donde fuesen a embarcar, si no fuese de su mando.

Sin embargo, muchas de las navieras practicaban el transporte clandestino, para cuyos efectos recurrían a variadas formas de irregularidad. Otorgaban documentación falsa, retenían documentación para volverla a utilizar, llevaban menores de edad sin autorización y embarcaban pasajeros en alta mar. Los principales clientes eran aquellos que tenían problemas con la justicia o quienes estaban afectos al servicio militar:

«[...]. El número de mozos que se evaden por estos medios del servicio militar va en progresivo aumento. En 1858 solo hubo 4.853 prófugos, o sea el 2% del número de mozos sorteados. En 1910 se elevaba el coeficiente de prófugos al 11%; en 1911 hubo ya 46.528 prófugos, o sea el 22%; y durante

el trienio de 1912-1914, o sea, desde que rige la vigente Ley de Reclutamiento y Reemplazo para el Ejército de 27 de febrero de 1912, el promedio anual de prófugos asciende también al 22%. Examinada con detención la "Estadística de Reclutamiento y Reemplazo durante el trienio de 1912-1914" se echa al punto de ver que las provincias que mayor contingente aportan a la emigración transoceánica, tales como Asturias, Canarias, Coruña, Pontevedra, Vigo y Orense, son también las que figuran con mayor coeficiente de prófugos, pues respectivamente alcanzan los valores de 61, 60, 56, 51, 48 y 47 prófugos por cada 100 reclutas»⁹⁶.

4. Por razón de la procedencia geográfica

4.1. Emigrantes gallegos⁹⁹

En Galicia la emigración es fruto de la crisis estructural que sufre desde 1830-40 debido principalmente al mantenimiento de un sistema de cesión del dominio útil tradicional de la tierra y a la disolución de la industria rural doméstica, lo que hace perder el equilibrio a las pequeñas explotaciones campesinas que no podían mantener a una población creciente y con una alta densidad relativa de población.

Las diferentes fases emigratorias vendrán provocadas principalmente por las coyunturas económicas americanas y mundiales, al no haber ocurrido rápidos cambios significativos en la estructura económica y social gallega.

Galicia contó con una amplia gama de mecanismos posibilitadores que hicieron posible y realimentaron su emigración. La temprana y continuada emigración genera cadenas emigratorias con Cuba, Brasil y el Río de La Plata, provocó la aparición de una extensa y tupida red de reclutamiento, y el crecimiento y especialización de sus puertos en el tráfico migratorio. La tradición emigratoria temprana y los intereses creados en este tráfico generaron no sólo una constante predisposición a emigrar a América como principal salida a la situación que se vivía, sino que creó múltiples canales de información, obstaculizó la aplicación de las normativas restrictivas sobre el abandono del país, y configuró unos cauces clandestinos tanto por sus puertos como los de Portugal.

La pequeña propiedad y las cadenas emigratorias facilitaron la financiación propia de la emigración de la generalidad de los pequeños campesinos y

⁹⁸ Vide Leopoldo D'OUZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, La tutela del emigrante español, sin fecha, p. XIX.

⁹⁹ Vide Alejandro VÁZQUEZ GONZÁLEZ, "Coordenadas de la emigración gallega a América (1850-1930): un estudio comparativo", *Revista da Comisión Galega do Quinto Centenario*, 4, (1989), pp. 32-33.

artesanos gallegos por lo que estos tuvieron una mayor libertad al escoger su destino geográfico y profesional, dirigiéndose mayoritariamente hacia los sectores urbanos, donde en general la movilidad social ascendente era mayor.

4.2. Emigrantes canarios¹¹⁰

Es otra emigración temprana resultado de su peculiar tipo de producción agraria de plantación para la exportación, de una serie de fases producto de coyunturales inadecuaciones a la demanda del mercado exterior, y de una fuerte ligazón con Cuba desde su etapa colonial. Aunque también se activaron cadenas emigratorias desde otros países, será Cuba la principal demandante de mano de obra canaria para sus plantaciones, siendo el término "colono canario" sinónimo de trabajador de la caña de azúcar y tabaco. También en Canarias la información fue abundante y barata, la movilidad social baja para los trabajadores agrícolas, especialmente para la gran masa de jornaleros y alta su densidad relativa de población.

Los canarios contaron con una cercanía a los puertos emigratorios, y con unas redes articuladas de reclutamiento, pero el aspecto financiero se basa sobre pautas diferentes a las gallegas. En el caso canario será básica la contratación masiva de jornaleros por parte de los hacendados cubanos, y el bajo coste del pasaje a aquella isla. La importancia del primer mecanismo incide poderosamente en la gran presencia del canario en la agricultura de plantación cubana, y su escasa presencia en otras latitudes y sectores económicos, con toda la problemática derivada de la emigración dependiente.

4.3. Emigrantes andaluces¹⁰¹

La emigración conjunta de andaluces a América es un caso tardío, cobrando relativa importancia a principios del siglo xx. El crecimiento de sus producciones agrícolas y mineras principalmente, la siempre deficitaria mano de obra estacional, y la pobreza de los jornaleros, no nos proporcionan de partida un marco muy inclinado a la emigración a larga distancia, aunque la pobreza como factor de expulsión fuera un hecho objetivo. Si a esto unimos la falta de tradición emigratoria, de cadenas emigratorias constituidas, la relativa lejanía de muchos andaluces a los puertos emigratorios, la inexistencia de redes de reclutamiento bien articuladas, la falta de infor-

¹⁰⁰ Vide: A.M. MACÍAS HERNÁNDEZ, "La emigración canaria", en *II Encuentros de Americanistas. La emigración española a América, 1830-1880*, Oviedo, Septiembre, 1988; Alejandro VÁZQUEZ GONZÁLEZ, "Coordenadas de la emigración gallega a América (1850-1930): un estudio comparativo", *Revista da Comisión Galega do Quinto Centenario*, 4, (1989), p. 33.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 34-35.

mación, en definitiva la escasez de mecanismos posibilitadores, habrá que analizar las características del emigrante andaluz en otras variedades. La primera de ellas aparece al observar el paralelismo existente, en general, entre zonas típicamente emigratorias y la parte oriental de Andalucía, en donde la propiedad de la tierra durante el último cuarto del siglo XIX, estuvo determinada por las crisis coyunturales que sufrió la región, que afectaron más crudamente a la pequeña propiedad. No siempre esta mayor capacidad de financiación de la emigración de la Andalucía Oriental se traduce en emigración a América, ya que estando más cerca y siendo más barato el traslado, muchos andaluces optaron por emigrar, como los levantinos al norte de África. El segundo mecanismo financiador que posibilitó la emigración a América, como en el caso canario, fue una emigración subsidiada de jornaleros para las plantaciones americanas. En este caso principalmente hacia zonas cafeteras de Brasil, con un régimen durante el primer tercio del siglo XX, originándose en las zonas típicas de latifundio y muy ligado al desarrollo incipiente de la mecanización en la agricultura andaluza.

4.4. Emigrantes catalanes¹⁰²

El caso catalán poco tiene que ver con las síntesis expuestas. Mientras que la emigración del resto de las regiones españolas responde a un esquema en el que se combinan en mayor o menor grado varios de los factores expuestos, en el caso catalán será la relativa irrelevancia de la mayoría de aquellos factores de expulsión o posibilitadores lo que más destaca a la hora de analizar su causalidad. La emigración catalana a América poco significativa en lo cuantitativo, es un caso singular en tanto que el motor fundamental de su proceso emigratorio no es tanto dar salida a un excedente poblacional o la escasez de oportunidades, sino la diáspora comercial catalana. De ahí que la presencia catalana en América respecto a la de otras regiones españolas, excepto la del País Vasco, algo más próxima en sus pautas a la catalana, es de alguna forma inversamente proporcional. Porque la emigración catalana no fluye hacia países y zonas deficitarias en mano de obra, sino que su objetivo es el sector comercial de aquellos y otros países americanos de reducida absorción de inmigrantes, extendiendo las redes comerciales catalanas y creando otras nuevas. Es principalmente por lo tanto, una emigración reducida, cualificada, capitalizada y en cadenas de reemplazo, propia de una sociedad en desarrollo económico que envía profesionales cualificados a sus sucursales.

¹⁰² Vide: Jordi MALUQUER de MOTES, "La emigración catalana a América durante la primera mitad del siglo XIX. Una valoración global", en *III Jornadas d'Estudis Catalana-Americans*, Barcelona, Abril, 1988; Alejandro VÁZQUEZ GONZÁLEZ, "Coordenadas de la emigración gallega a América (1850-1930): un estudio comparativo", *Revista da Comisión Galega do Quinto Centenario*, 4, (1989), pp. 35-36.

IV. Los sujetos de la emigración: terceros interesados

1. Las redes de reclutamiento

1.1. Informales

1.1.1. Agentes, subagentes o cónsules de los países americanos

La existencia de redes de reclutamiento vino determinada por una demanda potencial de emigración y a la vez contribuyó a realimentarla el facilitar la información, la financiación y dotar al proceso de unos mecanismos legales o clandestinos de encauzamiento del flujo, indispensables en toda emigración masiva a larga distancia.

Estas redes de reclutamiento estaban compuestas por agentes, subagentes y vicecónsules de los países americanos. La mayor parte de ellos no estaban establecidos formalmente como agentes de emigración, y generalmente no existieron agencias, pero sí una labor personal y de campo incesante por parte de estos agentes, que se imbricaban en los más íntimo de los pueblos. Generalmente su papel fue el de un intermediario que asesoraba y proveía de los documentos necesarios para emigrar, tanto legal como clandestinamente. En los inicios de la emigración en un área determinada, y en los casos de contratas y de emigraciones subsidiadas, su función debió de ser mucho más dolosa e importante como fomentadores de ella¹⁰³.

1.1.2. Los "ganchos", "arregladores" o "garroteros"

Como era frecuente que las compañías navieras recibieran estímulos económicos, de acuerdo al número de emigrantes que transportaban, la actividad en pro de la emigración que estas empresas desarrollaron se extendió mucho más allá de lo que significaba el embarque y el traslado. Enviaban agentes hasta los pueblos y trabajaban estrechamente con los "ganchos", también denominados "arregladores" o "garroteros", que formaban una verdadera red.

Se trata de individuos que crearon el eslabón final del proceso de configuración de la toma de decisión de los candidatos a emigrar. Estimulaban

¹⁰³ Vide Alejandro VÁZQUEZ, "Causas de la emigración y tipología de los emigrantes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 209.

psicológicamente a los posibles viajeros, describiéndoles posibilidades extraordinarias al otro lado del Atlántico y ofreciéndose para efectuar todos los trámites pertinentes que facilitara el traslado:

«Se encargan por sí propios de arreglar la documentación de los solicitantes y es voz pública que no lo hacen desinteresadamente. Y por último, visto que se les acaban los mercados de Manacor y de San Lorenzo han empezado a contaminar y trabajar el vecindario pueblo de Artá en donde ya tienen preparada una expedición de 300 jornaleros [...].

[...] mas observamos que no detienen sus vuelos en las capitales populosas y ricas [...] sino que se ciernen como buitres y dejan oír sus fatídicos cantos, en los pueblos que por desgracia han sido inflingidos por alguna calamidad o sequía y con sobrada razón si están dominados por el caciquismo [...]. De cuanto llevamos apuntado es la pura verdad pueden atestiguarlo los emigrantes de Manacor, Pollensa y San Juan [...]»¹⁰⁴.

A cambio obtenían una comisión de parte del emigrante, y también de las navieras, de los agentes oficiales de los gobiernos, de los posaderos que debían alojar antes del embarque, de las empresas de destino interesadas en reclutar trabajadores, etc.:

«Primera. Cinco pesetas, en concepto de comisión fija abonan las compañías navieras autorizadas a sus agentes de pasaje por cada emigrante que proporcionan para Cuba, y entre veinte pesetas y sesenta pesetas varía la comisión por cada pasaje de tercera clase proporcionado para la Argentina. La importante comisión que perciben los agentes clandestinos –todavía no existe hoy ninguno que esté autorizado– que explotan los negocios inherentes a la emigración a la Argentina les permite emplear los procedimientos más perfectos para ocultar su delincuencia; cuentan con gran número de encubridores pertenecientes a todas las clases sociales, muchos de los que procuran y consiguen con su concurso o influencia entorpecer la persecución y castigo de tan punible labor de propaganda y recluta; así es que las infracciones se comenten hoy a mansalva. Para apreciar hasta que punto llega la impunidad de los infractores, bastará con indicar que los Tribunales de Justicia no encuentran ningún precepto legal que concuerde con el contenido en el artículo 172 del vigente Reglamento. De modo que ni aún en el caso de flagrante delito se logra el castigo de los culpables que se dejan sorprender, los que están en muy escaso número porque sus extralimitaciones, a más de realizarse en la sombra, casi nunca dejan rastro.

Claro es que el agente clandestino no desprecia nunca la comisión de cinco pesetas que le corresponde por cada pasaje de Cuba, pero antes de facilitar

¹⁰⁴ Vide Bartomeu CAIMARI CALAFAT y José Rafael RUIZ CARVAJAL, "L'emigració balear a América a través del diari La Almudaina (1887-1906)", *Estudis Balearics*, 60-61, (1998), p. 12.

este agota todo su vasto repertorio de recursos, habilidades y embustes para convencer al emigrante de que le reportará mayores y más positivas ventajas el dirigirse a la República Argentina»¹⁰⁵.

También obtenían beneficios de la intermediación en la venta de pasajes y actuaban además como prestamistas, propietarios de fondas, vendedores de ropas, contratistas de trabajo y gestionaban el embarque de menores de edad, violando todas las disposiciones gubernamentales¹⁰⁶. Además era usual que prestaran al campesino el dinero necesario para pagar el pasaje previa hipoteca de sus tierras, para cuyo vencimiento se fijaban plazos perentorios (normalmente un año). A campesinos, artesanos, empleados, etc., que no tenían nada que hipotecar, se les ataba mediante la firma de un compromiso que les obligaba a trabajar para determinadas firmas por un número determinado de años en condiciones materiales penosas y por un sueldo prácticamente simbólico. También se montaban casas de giro o sucursales encargadas de traer los ahorros de los emigrantes a España¹⁰⁷.

Lo cierto es que se pusieron en marcha grandes campañas publicitarias, valiéndose de múltiples medios: prensa, anuncios sueltos y la propaganda directa de los enganchadores, que llegaba a los más remotos lugares, deslumbrando con falsas promesas y expectativas exageradas a la juventud.

¹⁰⁵ Vide Leopoldo D'OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. LIV-LV. En las pp. 86-87 relata el siguiente caso: "[...] entre otros hechos, puede referirse el acaecido en el Puerto de «X» en junio de 1909: acudieron en dicha fecha a la Inspección cuatro extranjeros que deseaban marchar a una República de América y se les manifestó que lo único que precisaban era un volante del Cónsul en el que se acreditara que, efectivamente, eran súbditos de la nación que él representaba. Al cabo de trece o catorce días se presentaron otra vez en la Inspección provistos del correspondiente volante, y, aun cuando el Inspector los reconoció inmediatamente, no estimó pertinente decirles nada: pero al pronunciar uno de ellos la frase «por fin, ya nos vamos Señor Inspector» le pidió este explicaciones, replicando el extranjero «demasiado lo sabe Ud, pues según nos dijo nuestro Cónsul, hasta hoy no pudo convencerle para que nos dejase salir de España, y por esta razón no se nos facilitó antes el volante que como puede comprobarse lleva la fecha del día». Lo ocurrido era bien sencillo: el Cónsul era consignatario de dos compañías navieras, y daba la coincidencia de que uno o dos días antes de llegar al puerto de «X» los cuatro extranjeros había salido el vapor de uno de ellas, y como hasta quince días después no llegaba otro y el consignatario no quería que embarcasen en buque de otra compañía para no perder la comisión correspondiente al importe de los cuatro pasajeros, he aquí explicado porqué no vaciló en echar la culpa al Inspector del puerto «X», a pesar de comprender que no tardaría en descubrirse su incorrecto proceder”.

¹⁰⁶ Vide Baldomero ESTRADA, “Causas de la emigración y tipología de los emigrantes”, en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 234.

¹⁰⁷ Vide José Manuel POSE ANTELO, “La emigración compostelana a las Américas a través de la prensa del siglo XIX”, *Revista do Comisión Galega do Quinto Centenario*, 5, (1989), p. 76. En la p. 77 afirma: «Si tenemos en cuenta que en 1776 nace en La Coruña la Casa de Banca José Pastor, la cual en 1925 adopta la forma de sociedad por acciones con la denominación de Banco Pastor, S.A. y que D. Benigno Artime también ejerció como banquero, no parece arriesgado afirmar que una parte de la banca gallega tuvo origen en el tráfico de emigrantes”.

Este sistema quedó prohibido a partir de 1907, y se realizaron en las zonas rurales amplias campañas de información y vigilancia incluso a través de los maestros. Sin embargo, la situación lejos de mejorar se mantenía tal y como detalla la prensa:

«Según se asegura en un folleto publicado en La Coruña, que autoriza algunas firmas significadas, en los catorce puertos habilitados para emigración y en las poblaciones del interior existen más de 30.000 agentes que viven del emigrante, lucrando con su miseria y con su ignorancia. Ese ejército de *ganchos*, que sostienen un verdadero pugilato y que no reparan en medios ni engaños para embarcar a las gentes, favorecidos y estimulados por las primas y comisiones de las casas armadoras, son los que dan margen a atropellos y desdichas mayores de los que sufren muchas veces los emigrantes en los lejanos países. Hay que asomarse a los puertos para presenciar esos dramas en que seres infelices quedan abandonados y sin recursos en el seno de una población desconocida, aunque sea española, por razón de esas malas artes.

Nuestro Consejo Superior de Emigración no vive en contacto con el litoral, y por eso no tiene clara idea de que los más graves daños y sufrimientos se experimentan a menudo por los emigrantes antes de haber llegado a la cubierta del vapor.

Esto explica sobradamente el porqué una Sociedad privada, la "Asociación de San Rafael", quiere llenar en parte una necesidad que ni el Consejo ni las Juntas locales pueden atender. Nos referimos a la creación de refugios de emigrantes en los puertos de embarque, donde puedan alojarse barato y sin riesgo de *ganchos*, teniendo a su lado un Patronato que los ampare. La Cámara de Comercio de Barcelona, según consigna en su última Memoria, tiene en estudio un proyecto de albergue en nuestro puerto.

Nosotros opinamos fundadamente que lo que ha hecho Italia, autorizando grandes Agencias de Información, intervenidas por el Estado, con fianza cuantiosa que las haga responsables de sus actos, debiera ser estudiado y planteado por nosotros. Entonces contaríamos con entidades responsables de sus informes y de la falsificación de documentos; tendríamos una serie de organismos interesados en perseguir a los ganchos, al mismo tiempo que se ofrecerían a los emigrantes con garantías de respetabilidad.

No es suficiente proclamar en la Ley que no está permitida la emigración contratada y dejar la puerta abierta para que millares de gentes, sin control alguno, vayan a la caza del emigrante, exentos de garantías para hacer efectiva la responsabilidad de sus engaños inicuos.

Hoy, lo único que tenemos para contrarrestar esa propagando ilícita y dañosa es un Centro de información para emigrantes, instalado en el segundo piso del Ministerio de la Gobernación, como si los emigrantes partieran de la Puerta del Sol.

El Consejo Superior carece de medios para hacer práctica la Ley, pues los gastos de personal absorben casi todos los recursos, y, con injusticia notoria, no destinamos las cinco pesetas que pagan los emigrantes al salir de España, por impuesto de viajeros, al gasto que ocasionaría el amplio ejercicio de la tutela y el amparo del emigrante.

Mucho falta para alcanzar la meta que perseguía con laudable propósito el autor de la ley. La orientación que le imprimiera el señor Lacierva ha sido desvirtuada por los Reglamentos y acuerdos del Consejo. Las Juntas locales carecen de aquellas facultades indispensables para una acción fecunda e inmediata; la inspección es poco menos que nula, y, sobre todo, no la hemos aplicado a lo que más urge, esto es, a los viajes, procurando que no falte nunca el protector del emigrante a bordo.

Ahora mismo se ha presentado el proyecto de ley reformando la del Banco y no hay nada que de cerca ni de lejos se refiera a la organización de Agencias en América que sean el conducto seguro para enviar sus ahorros el emigrante, y al propio tiempo base para fomentar las Cajas de repatriación estableciendo seguros para este objeto de acuerdo con el Instituto Nacional de Previsión.

Con decir que nuestra emigración se ha convertido en un gran negocio para las marinas extranjeras, aportando escaso provecho a la española, está todo dicho»¹⁰⁸.

1.1.3. Los posaderos

A. ACTITUD

La mayoría de las posadas de emigrantes se veían invadidas por verdaderas plagas de buhoneros que, con la cooperación de los posaderos, consiguen que aquellos adquieran a muy alto precio todas sus inútiles mercancías.

El posadero que es por lo común maestro en toda clase de astucias y habilidades, se apodera pronto del ánimo de los emigrantes; les induce a que hagan cuanto a él le conviene, pone en práctica una infinidad de artificios para apoderarse de sus recursos; sabe evitar que los estafados recurran a la autoridad; y, si llega este caso extremo, sabe a la perfección eludir toda responsabilidad, la que, por falta de pruebas directas de culpabilidad, nunca es posible exigirle.

¹⁰⁸ Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, pp. 113-115, donde se reproduce una editorial firmada por el Sr. Róala, Director de Mercurio (Revista Comercial Ibero-Americana), aparecido en el número 204, correspondiente al año 1914, y titulado "El problema de la emigración".

Era frecuente la ayuda mutua y recíproca de posaderos, vendedores ambulantes, cocheros, agentes clandestinos, cambiadores de moneda, etc., con la finalidad de engañar al emigrante.

B. INFLUENCIA EN EL TRANSPORTE DE EMIGRANTES¹⁰⁹

Resulta llamativo explicar como un simple posadero de los puertos marítimos habilitados para el embarque de los emigrantes españoles podía ejercer influencia en el régimen de la emigración.

Cuando se promulgó la Ley de Emigración de 1907, algunas compañías navieras pensaron que podían sustraerse a la colaboración de los posaderos. Estimaban que la nueva ley (tal y como expondré con posterioridad) ampararía sus derechos, y en consecuencia se dedicaron a mejorar la comida del emigrante, a proporcionar a éste un alojamiento mejor, etc. Todo hacía pensar que las mejoras introducidas habrían de ser suficientes para sostener con ventaja la competencia que hasta entonces les hicieran otras compañías que se distinguían ciertamente por el mal trato dado a los emigrantes. Pero, por el contrario, éstas conseguían remunerando al posadero, que sus vapores transportasen mayor número de emigrantes que las primeras.

Lo cierto, es que desde que el emigrante se aloja en la posada, más que un huésped es un verdadero secuestrado, y al mismo tiempo que el posadero se apoderaba de su ánimo, le retenía ilegítimamente su documentación emigratoria, con cuya sencilla precaución quedaba el emigrante incapacitado para embarcar en el buque de su elección, y se veía obligado a efectuarlo en alguno de los que al posadero le abonaban más comisión.

Variados y pintorescos resultaban los medios empleados por los posaderos para apoderarse de los documentos personales del emigrante. Normalmente consigue que pasen a sus manos dichos documentos, siendo suficiente con hacer creer al emigrante que precisa rellenar una formalidad cualquiera u ofreciéndole su concurso para realizar las operaciones de embarque, sobre todo en aquellos que embarcan por primera vez y desconocen el funcionamiento real del sistema. Así el posadero que tiene en su poder la documentación, no vacila en manifestar que se le extravió o que la retiene una tercera persona si el emigrante decide embarcar en algún vapor que a él no le convenga. En otras ocasiones, cuando se trata de un emigrante experto, disimula lo mejor que puede sus propósitos y aprovechándose de su sueño procura que uno de los pseudo-emigrantes que trabajan a sus

¹⁰⁹ Vide Leopoldo D' OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, La tutela del emigrante español, sin fecha, pp. 157-160.

órdenes le sustraiga hábilmente los documentos que con tanto cuidado guardaba.

En este caso, el posadero se apresura a tranquilizar al emigrante a quien asegura que no corre el menor riesgo de quedarse en tierra, quedando reducido todo el perjuicio sufrido a embarcar por donde el posadero dispone. Incluso se daban supuestos donde el mismo posadero le vendía "a buen precio" la documentación en sustitución de la extraviada (sustraída).

Era frecuente la íntima relación entre los posaderos y los funcionarios oficiales, de modo que se convertían estos establecimientos en auténticos arsenales de documentos con los que preveían a los emigrantes de todos o algunos de ellos. También podían conseguirse falsificaciones de documentos de presentación forzosa, disponiendo de sellos de juzgados municipales, ayuntamientos, feligresías, zonas militares, etc. Es decir, se podía encontrar solución a todo.

También resultaban ser estos establecimientos lugar de reunión de "celestinos y celestinas" dedicados a la trata de blancas.

Como solución a este grave problema se proponía la construcción por cuenta del Estado de hoteles económicos de emigrantes o bien sacar a pública subasta este servicio. Si por cualquier circunstancia hubiese que seguir utilizando los servicios de los ya establecidos, se consideraba necesario y urgente mejorar las condiciones de éstos y regenerar a los posaderos hasta hacer de él un servicio verdaderamente inofensivo.

Para ello se proponía un procedimiento similar al seguido con las compañías navieras y con las agencias de información general. Del mismo modo que un buque no podía embarcar emigrantes, ni una agencia de información facilitar noticias sobre pasajes de tercera clase, si previamente no estaban autorizados para ello, se proponía que se ordenase a los patronatos de emigrantes, agentes y subagentes de embarque que se abstuvieran de recomendar otras posadas que las que, por no ser consideradas peligrosas, estuvieran autorizadas por la Administración.

Se proponía que los dueños de las posadas que desearan recomendar sus servicios a los emigrantes lo solicitaran a la Administración, expresando con total claridad la capacidad del establecimiento, número de camas que pueden colocar en los dormitorios, precio de la pensión diaria, el de las comidas separadas y el de la cama solamente, número de metros cúbicos de aire que corresponda a cada emigrante en los dormitorios, distribución de los locales permitiendo la separación de sexos, etc.

La comida debería ser la misma en todos los puertos habilitados. Dentro de cada puerto se establecería una tarifa única. En cada puerto habilitado se nombraría una comisión de visita compuesta por el Inspector de Emigra-

ción, el Presidente de la Junta Local y el Médico de Sanidad Marítima. Dicha comisión informaría al Consejo Superior de Emigración sobre las condiciones de idoneidad de los albergues de emigrantes.

Una vez que el dueño de la posada fuese autorizado por la Administración, quedaría su establecimiento bajo vigilancia de la Inspección de Emigración del puerto, lo que permitiría fiscalizar las condiciones aludidas. De este modo se podría defender a los emigrantes de los timadores, que abusando de su ignorancia y candidez, no tardaban en quitarle todos sus ahorros.

La infracción continuada y frecuente implicaría que se les retirase la autorización del Consejo, quien inmediatamente notificaría la situación a los Patronatos de Emigrantes, agentes y subagentes de embarque para que en lo sucesivo se abstuviesen de recomendar el establecimiento excluido. Es evidente que no se podía prohibir que las hospederías admitiesen inmigrantes, pero en todo caso, el número de los que se alojasen en ellas sería reducido, ya que supondrían menor garantía para sus usuarios¹¹⁰.

Con el transcurrir de los años, y para poner remedio a una situación conocida y detestada, se dictó la Real Orden de 30 de abril de 1912, sobre hospederías y persecución de agentes clandestinos:

¹¹⁰ *Ibíd*em, pp. 160-164. Respecto al traslado del equipaje, en las pp. 164-166 detalla: "También sería altamente beneficioso y práctico que las casas consignatarias pudiesen comisionar a sus dependientes para que acudieran a la estación de ferrocarril del puerto con el objeto de prestar ayuda a los emigrantes que tuviesen billete provisional de embarque. Si así se hiciera, cesarían en el acto una infinidad de abusos que con el pretexto de los consumos y de los equipajes ocasionan grandes gastos y molestias al emigrante. El procedimiento que hoy se sigue para llevar a bordo el equipaje del emigrantes es por demás lento y costoso, pues de la estación va al fielato, del fielato a la posada, de la posada al depósito de equipajes para la debida fumigación y demás formalidades reglamentarias, del depósito al muelle y de esta a bordo.

En cambio, si al descender del tren el emigrante se encontrase con una persona que llevase en la gorra una chapa con el nombre de la compañía naviera que le proporcionó el billete de embarque, podría dirigirse confiadamente a ella para ser directamente conducido a la posada donde le corresponda alojarse y para que le retirase de la estación su equipaje y se le transportase a la bodega del buque en que deba embarcar. El transporte del equipaje, de no ser gratuito, no deberá retribuirse con cantidad que exceda de una peseta por cada cien kilogramos o fracción. Actualmente, raro es el emigrante que no se ve precisado a gastar de ocho a diez pesetas para llevar su equipaje a bordo, y en los viajes de regreso a España podrían citarse muchos casos en que costó de treinta a treinta y cinco pesetas la conducción de equipaje del vapor al muelle, y de este a la posada o a la estación del tren. Además, es incalculable el número de equipajes que por unas u otras causas se extravían en los puertos de embarque.

Pues bien, de todos estos detalles solamente por incidencia tiene noticia la superioridad.

No es posible formarse una idea del dineral que va regando por todas partes el emigrante español desde que concibe la idea de abandonar la patria, siendo en realidad inconcebible que no se ponga coto a la interminable serie de abusos de que se le hace víctima, máxime no ocasionado gasto alguno de consideración el establecimiento del régimen de tutela que paso a paso vamos desarrollando en el presente trabajo".

«Excmo. Sr.: Comprobamos por el viaje a La Coruña de los señores Secretario general y Secretario de la Sección segunda del Consejo Superior de Emigración referentes a abusos cometidos en perjuicio de los emigrantes, dicho Consejo, al informar acerca de la Memoria redactada por los expresados señores, propone a este Ministerio que recabe la adopción de diferentes medidas en cooperación de las autoridades dependientes del Ministerio del digno cargo de V. E., tanto en lo que se refiere a las agencias clandestinas y propaganda de emigración, como a la expedición de documentos para los emigrantes y a los abusos de explotación de que éstos son víctimas por parte de los dueños de hoteles y posadas. Por todo ello, y de conformidad con lo propuesto por el Consejo Superior de Emigración,

SM el Rey (q.D.g.) ha venido a bien disponer su interés del Ministerio del digno cargo de V. E. se adopten las medidas siguientes:

1.º Que los individuos de la Guardia civil y de la Policía gubernativa reciban órdenes enérgicas para perseguir a los agentes y reclutadores de emigrantes con todo rigor, poniendo a disposición de los Tribunales a los que se dediquen a esta industria ilícita.

2.º Que sean objeto de una inspección especial los que en pueblos y aldeas se llaman representantes de Casas navieras para no permitirles en ningún caso la mencionada representación en lo que a los efectos del tráfico de la emigración se refiere, mientras no esté justificada a lo dispuesto en el artículo 172 del reglamento provisional de Emigración, y entregándoles a los Tribunales como comprendidos entre los infractores de este artículo y del 33 de la Ley de 21 de diciembre de 1907.

3.º Que se aplique rigurosamente lo dispuesto en el referido artículo 33 de la Ley de 21 de diciembre de 1907 a los consignatarios que tuviesen en los pueblos y aldeas agentes para facilitarles pasajes de emigrantes cuando no estén sometidos a lo preceptuado en el artículo 172 del Reglamento para la ejecución de dicha Ley en relación con las disposiciones dictadas sobre oficinas de información.

4.º. Que se vigile cuidadosamente a todos los que salgan a las estaciones ferroviarias de los puertos o a las de la línea con objeto de ofrecer sus servicios a los emigrantes, como conductores, guías o fondistas, y se adopten respecto de ellos las medidas oportunas.

5.º. Que por los Gobernadores civiles se obligue a los dueños de las fondas o posadas a dejar nota en el Gobierno civil o en la Alcaldía en los puertos que no sean capitales de provincia, y en la Junta local de Emigración, en la que conste el precio o precios de los hospedajes cuando hubiere varios y trato a que el huésped tiene derecho en cada una de las clases, así como las alteraciones que se introduzcan en tales precios.

6.º. Que se obligue también a fijar la tarifa en lugar visible de los establecimientos y en el comedor, advirtiendo en el cartel que el huésped a quien se

pretenda cobrar cantidad superior a la consignada en dichas tarifas podría formular su reclamación en el Gobierno civil, en la Junta local, ante los Inspectores de Emigración o ante cualquier agente de la autoridad gubernativa.

7º. Que los fondistas, posaderos y hospederos de cualquier clase, que no cumplieran lo preceptuado en los párrafos anteriores sean castigados con las multas y demás sanciones que determinan la Ley provincial y las Ordenanzas municipales respectivas.

8º. Que una Comisión designada por las autoridades sanitarias municipales proceda a determinar el número de emigrantes que como máximo puedan hospedarse en cada fonda, atendiendo a la cubicación del edificio y demás circunstancias que consideran necesario tener en cuenta.

9º. Que la autoridad gubernativa no consienta en modo alguno que en adelante se alberguen en cada fonda o posada mayor número de huéspedes que el determinado por dicha Comisión, bajo las multas y sanciones a que hubiera lugar en cada caso, sin perjuicio de que se proceda contra los infractores, con arreglo a lo dispuesto en el número 20 del artículo 595 del Código penal.

10. Que se prohíba en absoluto a los fondistas, posaderos y hospederos de cualquier clase, que se encarguen por sí o por persona de su confianza de sacar los billetes en las casas consignatarias para aquellos emigrantes que se hospeden en sus casas o en otro cualquier establecimiento, procediendo contra los que realicen estos actos en la forma determinada por las disposiciones vigentes sobre emigración.

11. Que se prohíba, asimismo, que los fondistas, posaderos y hospederos de cualquier clase retengan en su poder los documentos de los emigrantes, y que se aplique a los contraventores de esta disposición las sanciones correspondientes.

12. Que se encargue de la vigilancia de este servicio y los demás ya enumerados respecto a fondas, posadas y casas de huéspedes a la Policía gubernativa, sin perjuicio de la intervención de las autoridades de Emigración.

13. Que se dicten las oportunas órdenes de la Guardia civil y a los agentes de la Policía gubernativa para que procedan a detener en el acto y entregar a los Tribunales a todo funcionario que estando encargado de la expedición de documentos a los emigrantes que a tenor del artículo 2º de la Ley de Emigración y 175 del Reglamento para su aplicación cobre alguna retribución por este servicio.

14. Que en los portales de las Casas Ayuntamientos de los pueblos se fije un cartel impreso con caracteres muy visibles, en los que se advierta que es gratuita la expedición de documentos necesarios para emigrar, que tales documentos deberán extenderse en papel común y ser entregados en el plazo máximo de tercero día; que el funcionario que infrinja estas disposiciones será castigado con arreglo a lo preceptuado en el artículo 55 de la Ley de 21 de diciembre de 1907, y que aquellos que se propongan emigrar con docu-

mentos falsos serán castigados, según los casos, con arreglo a lo dispuesto en el libro II, título IV del Código penal, y también que los emigrantes que embarquen contraviniendo lo dispuesto en la Ley de Emigración y sean sorprendidos a bordo serán entregados al Cónsul español en el primer puerto donde el barco arribe y reexpedidos a España, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y criminales a que hubiera lugar; y

15. Que se recomiende a la Guardia civil que cuide singularmente de que el cartel a que se refiere el párrafo anterior esté constantemente colocado en el lugar que se indica».

1.2. Formales

Uno de los mecanismos más utilizados por los gobiernos americanos para atraer migrantes fue el establecimiento de funcionarios estatales en Europa, exclusivamente dedicados a la tarea. La amplitud de funciones que desempeñaban para alcanzar sus objetivos iban desde: publicación de textos referidos a la geografía e historia del país, artículos en la prensa; gestiones de posibles tratados y convenios ante los gobiernos europeos; la consecución de recursos para facilitar el viaje de los migrantes¹¹¹.

Debo destacar también en este epígrafe la escasa cobertura convencional de la emigración española por parte de nuestro Estado, y que además, los convenios existentes estaban pensados para una circulación reducida de extranjeros comerciantes y no la masiva de asalariados¹¹².

¹¹¹ Vide Baldomero ESTRADA, "Causas de la emigración y tipología de los emigrantes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 225. En las pp. 225-226 destaca: "A veces ocurrió que no había la debida coordinación entre lo que se ofrecía en Europa y lo que finalmente se les entregaba en América. La competencia entusiasmaba a los representantes y, en su ambición por incrementar el volumen de reclutados, se sustraían del problema de la recepción del emigrante en los lugares de destino. Los organismos establecidos para acoger a los recién llegados no estaban dotados de los recursos y la infraestructura apropiada para otorgar los servicios necesarios. [...]".

¹¹² Vide Antonio ORTIZ-ARCE, "La cobertura convencional de la emigración española a Europa oeste (1939-1980)", *Revista de Instituciones Europeas*, 3, (1983), p. 907: "[...] En primer lugar, el convenio hispano-francés («Convenio fijando los derechos civiles de los respectivos súbditos y las atribuciones de los agentes consulares destinados a protegerlos en España y Francia», firmado en Madrid el 7 de enero de 1862), cuya pauta de igualdad contenida en su artículo 2 no ha impedido la exigencia de la «carta de comerciante» a los ciudadanos españoles en Francia que pretendieran el ejercicio de alguna actividad mercantil. En segundo lugar, el convenio hispano-suizo («Convenio para determinar las condiciones de establecimiento de los súbditos de una nación en territorio de la otra, entre España y la Confederación Suiza», firmado en Berna el 14 de noviembre de 1879), cuya disposición de goce de libertad para el ejercicio del comercio y de la industria siempre ha estado condicionada al cumplimiento de las severas normas helvéticas de previa residencia y establecimiento. En tercer lugar tampoco el convenio hispano-belga («Tratado de comercio y navegación entre España y Bélgica», firmado en Madrid

V. Reglas de embarque para América

1. Regulación general¹¹³

A través de las Órdenes de 8 y 21 de agosto de 1874, del Ministerio de la Gobernación, se ordenan los requisitos a exigir a todos a aquellos que quieran emigrar. Son los siguientes: 1º. Cédula de vecindad. 2º. Certificación en regla del alcalde respectivo, en que conste no tener impedimento legal alguno para ausentarse como comprendidos, o que puedan serlo, en las reservas, etc., y no hallarse encausados. 3º. Permiso legalizado de sus padres, tutores o maridos, según su edad, estado o sexo.

En diferentes épocas se han dictado normas encaminadas a reglamentar la emigración española a las Repúblicas americanas y al Imperio del Brasil, así en lo que se refiere a la documentación de los emigrantes, y en general de los pasajeros que se dirigen a tan remotos países, como a las garantías

el 4 de mayo de 1878), contempla la posibilidad de la emigración económica a los efectos de su ámbito de aplicación personal. En cuarto lugar, [...] el «Tratado de comercio y navegación entre España y el imperio de Alemania», firmado en Berlín el 12 de julio de 1883, [...] sobre adquisición y posesión de bienes muebles y raíces, ejercicio de la religión y acceso a los tribunales [...]”.

¹¹³ Vide Real orden de 10 de noviembre de 1883, Ministerio de la Gobernación, reglas de embarque para América (Gaceta de 11 de noviembre). Vide Leopoldo D'OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. 102-105, donde detalla la información que se debería facilitar al emigrante: “La información que se facilita al emigrante será todo lo amplia que exijan las circunstancias que concurran en él, y habrá de referirse, cuando menos, a los siguientes extremos: fechas de salida y llegada de todos los trasatlánticos autorizados; características de estos; duración de los viajes; itinerarios; número y duración de las escalas fijas y facultativas; precios de los pasajes; contratos de transporte; billetes provisionales y definitivos; documentación emigratoria y forma de obtenerla; cartera de identidad; líneas férreas; horas de salida y llegada de los trenes; tarifa de los viajes por ferrocarril; medio de conseguir billete colectivo en los trenes para viajar con mayor economía; posadas recomendables de los puertos de embarque y datos relativos a las tarifas, trato, deberes y derechos; fechas en que empiezan y terminan los trabajos agrícolas en la Argentina e Isla de Cuba; jornales agrícolas y en las demás industrias; diversas formas de retribuir el trabajo; destajos; contrataciones; condiciones del trabajo y facilidad de encontrar colocación acudiendo a las Oficinas que al efecto establezcan en los países de destino los patronatos españoles protectores del emigrado; fecha más conveniente para efectuar el embarque y puertos por donde deba hacerse este; residencia de las Casas consignatarias e Inspecciones de Emigración de los puertos y horas de despacho; útiles que debe llevar consigo el emigrante; artículos o efectos que este debe llevar a la mano que son indispensables a bordo, tales como jabón, sillas de extensión, tenedores, cuchillos (sin punta), cuchara, etc.; ropas que debe contener el equipaje de litera según la estación que pueda encontrarse ocho o diez días antes de llegar al país de destino; composición de equipaje de bodega; precios de los artículos de consumo en los países de destino, de los de vestir, de las viviendas, etc.; contratos agrarios; división de la propiedad; leyes de tierras y principales que convenga conocer; medios de comunicación y, en general, todo cuanto pueda interesar y referirse a la colocación y existencia del inmigrante. [...]”.

que en beneficio de los mismos deben exigirse a los contratistas y armadores de buques. La inobservancia de alguna de las formalidades prevenidas, y las dificultades que en la práctica ofrece este servicio, son causa de que muchas expediciones se lleven a efecto en condiciones tales que únicamente responden al interés de la especulación, quedando por completo desamparados los que se dejan sorprender con exageradas promesas, sustrayéndose otros con la emigración a la acción de la justicia, eludiendo no pocos, por igual medio, la obligación de quintas, y desobedeciendo muchos la autoridad paterna a que se hallan sometidos al tratarse de menores de edad.

Si la intervención administrativa ha de ser suficientemente eficaz en tan importante asunto para impedir que se repitan los males señalados con motivo de la expedición de emigrantes, se hace preciso la más escrupulosa y severa aplicación de las disposiciones vigentes sobre la materia.

Por todo ello se dictan reglas, que se harán cumplir rigurosamente a cuantos pretendan embarcarse con rumbo a dichos países, como igualmente a los armadores de buques y organizadores de expediciones.

Todo español que quiera emigrar o dirigirse temporalmente a las Repúblicas americanas o al Imperio del Brasil, solicitará, veinticuatro horas antes por lo menos de su embarque, del Gobernador de la provincia donde haya de tenerse efecto, la correspondiente autorización acompañando a la instancia la documentación oportuna¹¹⁴. En vista de estos documentos y

¹¹⁴ *Vide* Real orden de 10 de noviembre de 1883, Ministerio de la Gobernación, reglas de embarque para América (Gaceta de 11 de noviembre), donde relaciona dicha documentación:

“I. Su cédula personal con las señas generales y particulares escritas de igual letra que aquélla, y el sello de la oficina respectiva.

II. Los varones y las mujeres solteras que no hayan cumplido veinticinco años, una autorización de sus padres o tutores, otorgada ante notario público o ante el alcalde del pueblo de su vecindad.

III. Los varones hasta la edad de quince años, partida de bautismo, legalizada si procedieran de otra provincia, o visada simplemente por la Alcaldía correspondiente si son de la misma en que pretendan efectuar el embarque.

IV. Los de quince a treinta y cinco años, certificado de hallarse libres de toda responsabilidad de quintas, o de haber asegurado que están a las resultas, consignando el depósito de 2.000 pesetas en metálico.

V. Los de treinta y cinco años en adelante y las mujeres solteras que pasen de veinticinco, su cédula personal con las señas y sello en la forma indicada anteriormente.

VI. Los individuos pertenecientes a la reserva activa, a la segunda reserva o a la clase de reclutas disponibles, presentarán, además de los expresados documentos, una licencia del capitán general del distrito respectivo que les autorice para efectuar su embarque o ausentarse de la Península, con arreglo a lo dispuesto en la real orden expedida por el Ministerio de la Guerra de 23 de octubre último.

VII. Las mujeres casadas, permiso de sus maridos, visado por la Alcaldía del pueblo de su vecindad.

VIII. Certificación de no estar procesados ni sufriendo condena, expedida por la misma Alcaldía y visada por el Gobernador de la provincia respectiva”.

adoptando cuantas precauciones estimen necesarias respecto de la autenticidad de los mismos, los Gobernadores concederán o negarán el permiso de embarque, el cual ha de extenderse en papel de la clase 12, y no devengará derecho alguno.

Los gobernadores en cumplimiento de la Real orden del Ministerio de Fomento de 26 de agosto de 1883, facilitarán a la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico cuantas noticias les reclame dicho centro acerca de los permisos que expidan y de la entrada y salida de emigrantes por mar, así como los demás antecedentes a que se refiere la disposición anteriormente citada.

Para evitar la emigración clandestina que se hacía por el vecino Reino de Portugal, las mismas autoridades cuidaban que se observaren las prescripciones de la Real orden circular de este Ministerio de 28 de febrero de 1882.

No podrá contratarse el embarque ni partir ninguna expedición de emigrados sin que preceda autorización especial para cada caso, expedida por el Gobernador de la provincia correspondiente, en la que se exprese el número de individuos de que ha de constar aquella.

En armonía con lo prevenido en el art. 20 de la Ley de Sanidad de 28 de noviembre de 1855 se obligará a los respectivos armadores a dotar de Médico-cirujano y de botiquín, reconocido por el director de sanidad del puerto, a todo buque que conduzca a bordo a más de 60 pasajeros.

No se permitirá embarcar en ningún buque mayor número de individuos que los que pueda transportar en proporción de su capacidad y toneladas, después de la carga de víveres, según lo que sobre el particular disponen las ordenanzas e instrucciones de Marina.

En los contratos con los pasajeros deberá determinarse la cantidad y calidad de los alimentos y del agua que los emigrados hayan de recibir a bordo durante el viaje, cerciorándose la autoridad, antes de la salida de los buques, de que los acopios son suficientes para cumplir esta condición.

En los mismos contratos se estipulará y consignará, así el precio del transporte y las garantías que los emigrantes den para su pago, como el plazo dentro del cual hayan de satisfacerse, no pudiendo ser este menor de dos años, pero quedando a su arbitrio el acortarlo, y entendiéndose que dicho precio deberá estar en relación con las estancias. Estos contratos se extenderán por triplicado, quedando un ejemplar en poder del contratista, otro en el del emigrante y el tercero en el del Gobernador respectivo.

Los gobernadores por sí, o bien delegando sus facultades en el secretario, y siempre bajo su responsabilidad, visitarán todo buque expedicionario en los puntos de su residencia, y donde no la tuvieren prestará este servicio

el alcalde bajo su responsabilidad, remitiendo en todos los casos a este Ministerio, por duplicado, un certificado de la visita, en la que conste haberse observado las formalidades precitadas. Igualmente remitirán los Gobernadores al Ministerio dos copias certificadas del ejemplar del contrato que, según la regla 10, debe quedar en el Gobierno de la provincia, a fin de remitir una al representante del Gobierno en el puerto a donde se dirijan las expediciones, para que manifieste si por el capitán del buque se ha atendido a los pasajeros cual corresponde, y también si el que los contrató ha cumplido las condiciones estipuladas.

Las personas a quienes se autorice para el embarque de emigrados no podrán traspasar las concesiones bajo pena de nulidad de dicha autorización, y sobre este punto se observará la mayor vigilancia por parte de las autoridades.

Se cuidará de que los emigrantes no obliguen la totalidad de su salario para el pago de los fletes y gastos de traslación, permitiéndoles únicamente hacerlo de la tercera parte de aquél. Otra opción era la existencia de los "billetes de llamada".

Los Gobernadores vigilarán muy especialmente por sí, o por medio de sus delegados, la formación de estas expediciones, a fin de que no se cometan abusos y se impidan las emigraciones clandestinas.

En el caso de faltar a los emigrantes el buen trato estipulado la autoridad gubernativa, haciendo uso de la facultad que le concede la ley, y previa la formación del oportuno expediente, impondrá a los armadores de los buques la multa que conceptúe proporcionada a la falta.

Los armadores y contratistas no serán autorizados para contratar nuevas expediciones cuando hayan faltado por dos veces a las prescripciones expuestas, debiendo al efecto darse el oportuno aviso al Ministerio de Marina y autoridades correspondientes.

2. Modificación de la regulación general

La práctica vino a demostrar la deficiencia de las disposiciones existentes, debida, no tanta a la falta de celo en los delegados de la autoridad, como a las reprobadas artes a que acuden los que desean emigrar para eludir las formalidades prevenidas.

Intentando atacar en origen las causas de la emigración al extranjero, y con el fin de que los textos legales obtengan en su aplicación los efectos que son de desear, se hacía necesario establecer en cada una de las provincias del litoral, y en las de Baleares y Canarias, una Junta que, informando las peticiones de embarque, después de examinada la documentación correspondiente, ofrezca garantía de acierto en las autorizaciones que se

concedan por las respectivas autoridades. Además, era necesario armonizar la legislación en vigor con la Ley de quintas, con la del Timbre y con otras, y se procede a comparar y adicionar las nuevas reglas a través de la Real orden circular de 8 de mayo de 1888, Ministerio de la Gobernación (Gaceta del 9 de mayo).

2.1. Emigración a las repúblicas americanas, imperio del Brasil, África y Oceanía

Todo español que pretenda emigrar o dirigirse temporalmente a cualquier punto de América, África u Oceanía que no forme parte del territorio de España, deberá, para verificarlo obtener el oportuno permiso del gobernador de la provincia en que haya de embarcarse. El que trate de verificarlo en un puerto de Portugal deberá obtener autorización del Gobernador de la provincia de su naturaleza y del Cónsul de España en aquel punto, cuyo requisito es indispensable, con arreglo a lo convenido entre ambos países.

Cuando el embarque tenga lugar en un puerto de otra nación, el Cónsul de España no lo autorizará de modo alguno si el emigrante no le exhibe el correspondiente certificado del Gobernador de su provincia, que acredite se halla libre de toda responsabilidad criminal o de quintas¹¹⁵.

¹¹⁵ Entre la legislación publicada a lo largo del siglo XIX y comienzo del XX sobre esta materia, debo destacar la siguiente: Reglamento de 22 de enero de 1883 para el reemplazo y reservas del ejército [en especial debo señalar el Título I, cap. I (Del reemplazo del ejército en la Península, arts. 2 y 3), cap. VIII (De los prófugos, arts. 72 al 74); Título II, cap. III (De la reserva activa, arts. 141 y 144), cap. IV (De la segunda reserva, arts. 151, 154 y 155), cap. V (De los reclutas disponibles, arts. 158 y 163 al 165); Título IV, capítulo único (Disposiciones generales relativas a los individuos de tropa del Ejército en situación de reserva, art. 289)]; Real orden de 23 de octubre de 1883, sobre concesión de licencias para trasladarse a ultramar o al extranjero y para navegar en buques españoles los sujetos al servicio militar; Ley de 17 de agosto de 1883, de reclutamiento y reemplazo del personal de tripulación de los buques de la armada [capítulo I (Disposiciones generales, arts. 1º y 2º), cap. II (De la obligación de concurrir al llamamiento para el servicio de la Marina, arts. 22, 25 al 27), cap. IX (De los prófugos, arts. 67 al 71), cap. XII (Disposiciones penales, art. 81)]; Real orden circular de 6 de julio de 1887, sobre constitución del depósito por los mozos que se van al extranjero; Real orden circular de 15 de marzo de 1889, dictando reglas para el llamamiento a filas de los mozos residentes en el extranjero y sobre otros extremos, arts. 11 al 13; Real orden de 9 de agosto de 1895 disponiendo que los Cónsules remitan a los Ayuntamientos relaciones de los mozos españoles residentes en su demarcación que deban ser alistados; Real orden de 12 de agosto de 1896 sobre remisión de pases a los excedentes de cupo (La disposición 3ª se refiere a los que residan en Ultramar o en el extranjero); Ley de 21 de agosto de 1896 de Reclutamiento y reemplazo del ejército que modificó la de 11 de julio de 1885 [capítulo I (Disposiciones generales, arts. 1º y 2º); cap. II (De la obligación de inscribirse en el alistamiento para el servicio militar, arts. 28, 29, 33, 34); cap. V (De la formación del alistamiento, arts. 38, 40, 43); cap. VII (Del sorteo en general y de las operaciones que inmediatamente deben seguirle, art. 78); cap. IX (De las excepciones del servicio activo en los cuerpos armados, art. 88); cap. X (De la clasificación y declaración de soldados, arts. 95, 97); cap. XI (De los prófugos, arts. 105 al 117); cap. XV (Del ingreso de los mozos en

Para informar en lo relativo a la concesión de permisos de embarque con rumbo a los puntos indicados, se crea en cada una de las provincias del litoral y fronteras, y en las Baleares y Canarias, una Junta compuesta por las personas siguientes: el Gobernador de la provincia, Presidente; Un Delegado del Gobernador militar, el Fiscal de la Audiencia de lo criminal; El Comisario Regio de Agricultura más antiguo; Un Diputado provincial, designado por el Presidente de la Diputación; El Jefe de la Sección de Fomento, secretario.

El permiso de embarque se solicitará quince días antes, por lo menos, de efectuarlo, acompañando a la instancia, según el caso requiera los documentos siguientes: I. Cédula personal con las señas generales y particulares escritas de igual letra que aquélla, y el sello de la oficina respectiva. II. Los varones y las mujeres solteras que no hayan cumplido veinticinco años, una autorización de sus padres o tutores. III. Los varones hasta la edad de quince años, partida de bautismo. IV. Los de quince a cuarenta, certificado de hallarse libres de toda responsabilidad de quintas o de haber asegurado que están a las resultas, consignando el depósito de 1.500 pesetas en metálico¹¹⁶. V. Los de cuarenta años en adelante y las mujeres solteras que pasen de veinticinco, su cédula personal, con las señas y sello, en la forma indicada anteriormente. VI. Los individuos pertenecientes a la reserva acti-

Caja, arts. 144 y 148); capítulo XVIII (Disposiciones penales, arts. 192 al 194)]; Reglamento de 23 de diciembre de 1896 para la ejecución de la Ley anterior [cap. I (Disposiciones generales, arts. 2 y 4 al 7; cap. II (Del alistamiento, arts. 29 y 32); cap. VI (De los prófugo, arts. 85 al 93); cap. XVIII (De los individuos con licencia, arts. 229 al 231); cap. XX (De la revista anual, arts. 236, 241 y 242)]; Real orden de 12 de junio de 1897 disponiendo, entre otras cosas, que ante los Cónsules han de ser tallados y reconocidos los reclutas disponibles que residan fuera de España para poder alegar causas de excepción; Real orden de 22 de octubre de 1897, disponiendo que los pases para viajar por el extranjero se expidan por los Capitanes generales; Ley de 25 de diciembre de 1899 reformando la de 21 de agosto de 1896 en lo referente a la edad para el alistamiento de los mozos; Real orden de 30 de noviembre de 1900 definiendo la situación de los mozos residentes en Cuba, Puerto Rico y Filipinas que no han podido comparecer aquí ante los Ayuntamientos ni ser reconocidos allí ante los representantes de España- Aplicación a los mismos de las disposiciones de la Ley sobre residentes en el extranjero-Facultades de los Cónsules que representan a España en dichos territorios-Requisitos para la declaración de prófugos; Real orden de 18 de mayo de 1901 mandando que los mozos que vayan a residir al extranjero antes de hallarse libres del reclutamiento deberán depositar 1.500 pesetas; Real orden de 6 de noviembre de 1901 (Mozos residentes en el extranjero cuyos padres responden por ellos en el acto de la clasificación y declaración de soldados); Real orden de 11 de febrero de 1902 ordenando que los prófugos se entiendan en el extranjero con los Cónsules para cuanto se refiere a aplicación de indultos; Real orden de 30 de octubre de 1902 sobre penalidad de los mozos sujetos al servicio militar que se ausenten de su residencia sin la debida autorización; Real orden de 13 de enero de 1903 (Penalidad de los mozos que se ausenten de su residencia); Real orden de 25 de enero de 1904 declarando que los mozos que se ausenten de España sin la debida autorización no están privados del derecho a las excepciones legales, y excitando el celo de las autoridades gubernativas a fin de que eviten que tales mozos se ausenten; Real orden de 7 de junio de 1904 sobre prescripción de la responsabilidad de los prófugos al cumplir éstos cuarenta años.

¹¹⁶ Vide Real orden de 25 de enero de 1897, Ministerio de la Gobernación (Gaceta del 26 de enero), recomendando el cumplimiento de las Reales órdenes de 10 de noviembre de 1883 y 21 de septiembre de 1894 para evitar la emigración de los obligados al servicio de las armas.

va, a la segunda reserva o a la clase de reclutas disponibles, presentarán, además de los expresados documentos, una licencia del Ministro de la Guerra que les autorice para efectuar su embarque o ausentarse de la Península. VII. Las mujeres casadas, permiso de sus maridos. VIII. Los varones y las mujeres de cualquier edad, certificación de no estar procesados ni sufriendo condena, expedida por el juez de instrucción del distrito judicial correspondiente.

El Gobernador comprobará por todos los medios disponibles la identidad de las personas y la autenticidad de los documentos que presenten, y en un plazo de dos días los pasará a la Junta, que deberá informar dentro de los diez días siguientes.

Todos los documentos referidos serán visados por el alcalde del pueblo de que proceda el emigrante o legalizados por notario, según que haya de surtir sus efectos en la misma o en otra provincia.

El permiso de embarque se extenderá en papel con timbre de 15 pesetas, según lo prevenido en el art. 113 de la Ley del Sello y Timbre del Estado vigente al efecto, sin devengar derechos por ningún otro concepto.

No se concederá este permiso a ningún súbdito portugués, residente ni transeúnte, sin que antes exhiba un certificado-declaración del respectivo agente consular de su nación, por el que conste no haber inconveniente en otorgarlo¹¹⁷.

No podrá contratarse el embarque ni partir expedición ninguna sin que preceda autorización especial para cada caso, expedida por el Gobernador de

¹¹⁷ Vide Real orden de 14 de enero de 1897, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 15 de enero), emigración de españoles por los puertos de Portugal y de portugueses por los de España: "Reconociendo los Gobiernos de España y Portugal que es indispensable impedir en sus respectivos puertos la salida del Reino de españoles y portugueses, que por este medio intenten sustraerse a las responsabilidades penales o al reclutamiento militar, han convenido en la adopción de las siguientes medidas, las cuales vienen a sustituir a las contenidas en el acuerdo anterior, autorizado por Real orden de 3 de julio de 1875:

1.ª Que se prohíba e impida a los súbditos portugueses el embarque en los puertos españoles y a los de España en los de Portugal cuando no se hallen provistos de un certificado del respectivo Agente consular, en el que se declare, en vista de los permisos expedidos por los Gobernadores correspondientes, que el individuo a quien se refiera no tiene impedimento alguno legal para su salida del Reino.

2.ª Que, tanto en España como en Portugal, las Autoridades gubernativas están obligadas no sólo a capturar a los individuos que intenten salir del Reino sin llenar los requisitos expresados, y cuya detención les sea pedida por los Agentes consulares, sino también a entregarlos en la frontera, bajo su responsabilidad, a las Autoridades respectivas en el lugar y día indicados, con intervención de dichos Agentes.

3.ª Que las Autoridades de ambos países a quienes incumba el cumplimiento o inspección de estas medidas las consideren como muy especialmente recomendadas para su más pronta y exacta ejecución".

la provincia correspondiente, en la que expresará el número de individuos de que aquélla ha de constar.

En armonía con lo prevenido en el art. 20 de la ley de Sanidad de 1855, se obligará a los respectivos armadores a dotar de médico-cirujano y de botiquín, reconocido por el director de sanidad del puerto, a todo buque que conduzca a bordo más de 60 pasajeros.

No se permitirá embarcar en ningún buque mayor número de individuos que los que pueda transportar en proporción de su capacidad y toneladas, después de la carga de víveres, según lo que sobre el particular disponen las ordenanzas e instrucciones de marina.

En los contratos deberán consignarse todos los datos que ya figuraban en la legislación en vigor y se extenderán por triplicado. Las facultades otorgadas a los Gobernadores, y el destino de la copia certificada del ejemplar del contrato, también se regulan en idénticos términos a los contemplados en la legislación en vigor.

2.2. Emigración a las provincias y posesiones españolas de ultramar

Sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio, todo incremento de emigración, los Gobernadores de las provincias formarán y remitirán en la primera quincena de los meses de enero y julio de cada año una memoria en que se expliquen las causas, desarrollo y proporciones que las emigraciones hayan tomado o puedan tomar.

Para redactarla oírá el gobernador a la Junta especial, a las demás corporaciones provinciales cuyo juicio y opiniones crea se deben tener en cuenta, y a las personas que por sus conocimientos y estudios especiales puedan ilustrarle con su consejo.

En todos los Gobiernos de las provincias en que haya Juntas de emigración se abrirá un "Registro de emigrantes", en el que se hará constar el nombre, ambos apellidos, edad, naturaleza, profesión de cada uno, el punto a donde se dirijan, el objeto y móviles del viaje y cuantas observaciones sugiera la condición social y estado de cada persona.

En los primeros cuatro días del mes remitirán los Gobernadores al Ministerio de Gobernación copia de las inscripciones verificadas en el registro durante el mes anterior.

Con posterioridad, la Real orden circular de 21 de enero de 1900, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 22 de enero), declara que se halla

derogada la de 10 de noviembre de 1883 sobre requisitos para trasladarse a Cuba y Puerto Rico, y que las disposiciones aplicables en la actualidad son las de otra Real orden de igual fecha referente a emigraciones a las Repúblicas americanas¹¹⁸.

3. La modificación del procedimiento administrativo para autorizar los embarques de los emigrantes a ultramar

3.1. La derogación de la Real orden de 10 de noviembre de 1883

El procedimiento administrativo que se seguía para autorizar los embarques de los emigrantes a Ultramar era objeto de censuras y de críticas, de las cuales existían sobradas manifestaciones por parte de la Cámara de Comercio y la Asociación de Navieros y Consignatarios de Barcelona y la Liga Marítima Española, apoyando éstas en repetidas instancias las recomendaciones que elevaban al Gobierno sus Juntas provinciales (Barcelona, Coruña y Vigo)¹¹⁹.

La regulación básica de esta materia se establecía en la Real orden de 10 de noviembre de 1883 y las de 8 de mayo de 1888, 21 de septiembre de 1894, 25 de enero de 1897 y 21 de enero de 1900, que la modificaban o complementaban. Esta disposición fue dictada para reglamentar la emigración española a los países de América e impedir los abusos existentes

¹¹⁸ *Vide* Real orden circular de 21 de enero de 1900, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 22 de enero): "[...]. Esta última disposición está vigente en todas sus partes, y, por lo tanto, sus preceptos deben ser aplicados con la mayor escrupulosidad a los españoles que pretendan marchar a Cuba o Puerto Rico, a quienes de igual modo que a los que traten de emigrar a las Repúblicas americanas, deben los Gobernadores imponer el exacto cumplimiento de las formalidades que la misma previene, en cuanto a la manera de solicitar el embarque y presentación de documentos que acrediten la edad, el estado civil de los interesados, no estar sujetos a procedimiento criminal, y si fuesen varones, la circunstancia de hallarse libres del servicio militar en la forma que determina la Ley de Reclutamiento y reemplazo del ejército. [...].

Para conseguir ese resultado es preciso que organice VS la forma en que han de practicar los trabajos necesarios en las dependencias de ese Gobierno; que encargue de los mismos a funcionarios que merezcan su absoluta confianza, utilizando siempre en los puertos a la Guardia civil, con objeto de evitar la emigración clandestina, y que exija a todos el estricto cumplimiento de su deber y la más estrecha responsabilidad por las faltas en que incurran".

¹¹⁹ *Vide* Real orden de 7 de octubre de 1902 derogando la de 10 de noviembre de 1883 y posteriores, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 8 de octubre): "Fúndanse las críticas y censuras del sistema actual en que son ineficaces las disposiciones vigentes para impedir la emigración, si es que para ese fin fueron dictadas, en que no son garantía del servicio militar, á que están obligados todos los españoles, y en el hecho, por desgracia indudable, de que las trabas y dificultades a que se halla sometida la concesión de los permisos de embarque han dado lugar a grandes abusos, fuente de una inmoralidad que no puede ser tolerada por más tiempo".

que se cometían con motivo de la expedición de pasaportes y otras cuestiones anexas. Sin embargo se evidenciaba que las medidas adoptadas no daban resultado alguno en las provincias del noroeste ni en las del sureste de España.

Tampoco garantizaban el cumplimiento del servicio militar a causa de la sistemática falsificación de expedientes, con arreglo a los cuales los Gobernadores estaban obligados a veces a expedir los pasaportes. En cuanto se refiere al servicio militar, lo cierto es que la verdadera garantía dependía de los certificados que expedían las autoridades a las órdenes de los Ministros de Guerra y Marina, y que el incumplimiento de las disposiciones que estos dictan tienen sanción penal bastante enérgica para hacer inútiles las de carácter preventivo.

También debo manifestar que los abusos constantemente denunciados por las autoridades y corporaciones se debían principalmente a las dificultades que se ponían a la emigración, que habían conseguido anular la eficacia de las disposiciones normativas dictadas al efecto.

Por todo ello se decide publicar la Real orden de 7 de octubre de 1902, derogando la de 10 de noviembre de 1883 y posteriores, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 8 de octubre), y que en lo sucesivo se observen reglas distintas a las establecidas hasta ese momento.

3.2. La Real orden de 7 de octubre de 1902

La salida del Reino por tierra y por mar quedaba sujeta a las mismas disposiciones que regían en ese momento en cuanto a la identificación de las personas para el debido cumplimiento de las leyes (regla 1.^a)¹²⁰.

¹²⁰ *Vide* Real decreto de 13 de febrero de 1903, Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (Gaceta de 14 de febrero de 1903), sobre publicación de estadísticas de emigración: "Exposición. [...]. A fin de que el Gobierno pueda conocer con la debida oportunidad los caracteres e importancia de la emigración que debilita algunas comarcas de España, privándolas de una parte de sus fuerzas vivas y productoras, y aplicar los remedios que la contengan y corrijan sus efectos, me honro en someter a la aprobación de VM el siguiente proyecto de decreto. [...].

Real Decreto

De acuerdo con Mi Consejo de Ministros,
Vengo a decretar lo siguiente:

Artículo 1.º La Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico publicará la Estadística de la emigración e inmigración de España en el quinquenio de 1896-1900.

Art. 2.º En lo sucesivo, cuando la expresada Dirección haya reunido y elaborado los resultados de cada año, los publicará sin más trámites con los estudios y comentarios que estime conveniente hacer.

Art. 3.º Quedan derogadas las disposiciones que se opongan a este decreto".

Los que se proponían emigrar a América o dirigirse definitiva o temporalmente por mar a otros países, debían ir provistos, además de la cédula personal correspondiente en que conste su edad y estado, de los justificantes necesarios para acreditar, siempre que la autoridad lo estime oportuno una serie de documentos¹²¹ (regla 2.^a)¹²².

Los varones mayores de cuarenta años y las mujeres que hayan cumplido veintitrés y las emancipadas legalmente, podrán embarcarse sin más requisito que la presentación de su cédula personal; pero en previsión de que surjan dudas sobre su edad o estado será conveniente que provean además de otros documentos que faciliten la comprobación de dichas circunstancias (regla 3.^a).

A pesar de la supresión del permiso de embarque que hasta ese momento venían concediendo los Gobernadores, los que creyeran conveniente proveerse para su mayor seguridad de un documento de garantía, podían solicitar del Gobernador de la provincia de su naturaleza, o de la en que estén avencindados, una certificación de haber exhibido los documentos a que se refiere la regla 2.^a, según las circunstancias de los interesados. Esas certificaciones, cuya presentación no era obligatoria en ningún caso, se expedían gratuitamente y dentro de las veinticuatro horas siguientes a su solicitud. Tampoco devengaban derecho alguno las certificaciones que a instancia de los mismos interesados expedían los alcaldes sobre la vecindad o residencia de aquéllos (regla 4.^a).

¹²¹ Vide Real orden de 7 de octubre de 1902 derogando la de 10 de noviembre de 1883 y posteriores, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 8 de octubre), donde se relacionan los documentos señalados: "A. Los varones mayores de quince años y menores de cuarenta, haber cumplido el servicio militar o hallarse exentos de toda responsabilidad del mismo, en la forma que determinen los Ministerios de Guerra y de Marina.

B. Los varones menores de veintitrés años, el consentimiento de sus padres o tutores, debidamente legalizado.

C. Las mujeres menores de veintitrés años, solteras, que no vayan en compañía de sus padres, la autorización de éstos o de sus tutores en igual forma que la anterior.

D. Las mujeres casadas, el permiso de sus maridos si no fuesen en su compañía".

¹²² Vide Real orden de 7 de octubre de 1902, Ministerio de la Guerra (Gaceta del 8 de octubre), dando nueva publicidad a las reglas vigentes respecto a los documentos que deben presentarse por los individuos que no habiendo cumplido con el servicio militar salgan para el extranjero: "Estas reglas son las siguientes:

1.^a Los no sujetos todavía a dicho servicio pueden marchar sin documento alguno si son menores de quince años, y sin más que presentar el certificado de haber hecho el depósito de 1.500 pesetas para responder de su redención a metálico si están comprendidos entre los quince y los veinte años de edad.

2.^a Los individuos de la segunda reserva, los de depósito no excedentes de cupo que lleven más de dos años en esta situación, pueden marchar sin más que presentar el pasaporte del Capitán general respectivo".

El acto de embarque se efectuaba bajo la responsabilidad de las casas consignatarias y de los capitanes de los buques, con estricta sujeción a las listas que aquéllas presenten al examen y autorización del gobernador o del alcalde, cuando se trate de población en que no resida dicha autoridad (regla 5.^a). Las referidas listas, una vez autorizadas, pasaban a poder de los capitanes de los buques y eran comprobadas en el acto del embarque por la guardia civil, que cuidaba del cumplimiento de las disposiciones vigentes y de impedir la salida del Reino de personas reclamadas por las autoridades o sujetas a penalidad (regla 6.^a).

Para el despacho de los buques que conduzcan emigrantes, el Ministro de Marina dictaba las órdenes oportunas encaminadas a asegurar el mejor servicio en el transporte¹²³. Quedaba confiado a los gobernadores el cerciorarse de que las disposiciones legales vigentes se cumplían (regla 7.^a). La guardia civil, y en general los agentes de la autoridad gubernativa, cuidaban especialmente de que las jóvenes menores de veintitrés años que no viajaban en compañía de sus padres o tutores, justificasen las razones de su embarque, con el fin de evitar que se cometiesen los delitos previstos en el art. 459 del Código penal (regla 8.^a).

El impuesto que establecía la Ley del Timbre¹²⁴ sobre las licencias para ir a Ultramar, era de cuenta y cargo de las casas consignatarias que presentasen las listas de pasajeros. Listas que no eran autorizadas por los gobernadores, ni se podía efectuar el embarque de aquéllos si previamente no se justificaba que había sido satisfecho el importe del timbre correspondiente a cada uno en la forma y con los requisitos que prevenía el Ministerio de Hacienda para garantizar el cumplimiento de dicha Ley y los intereses del Tesoro (regla 9.^a).

Sin embargo, debo señalar, que el estricto cumplimiento de la Real orden de 7 de octubre de 1902 suscitó dificultades y dio lugar a diversas recla-

¹²³ *Vide* Real orden circular de 7 de octubre de 1902, Ministerio de Marina (Gaceta de 8 de octubre), sobre embarque de emigrantes y atribuciones de las Autoridades de Marina en lo relativo a su transporte: "SM el Rey (q.D.g.) ha tenido a bien disponer que para el embarque de emigrantes inscritos sólo se exige la autorización escrita de los capitanes de puerto donde se verifique el embarque, cuyas Autoridades expedirán dicha autorización si, después de examinar la cédula de inscripción marítima del emigrante, no encuentran inconveniente alguno para su embarque con arreglo a los preceptos vigentes para el reclutamiento de la marinería.

Es asimismo la soberana voluntad de SM que la intervención de las Autoridades de Marina en las condiciones del transporte marítimo de los emigrantes y demás efectos, mediante la inspección de los buques que los hayan de conducir y el despacho de sus documentos de navegación, se ajusten a lo prescrito en la Real orden de marina de 4 de Agosto del corriente año, que corrobora lo dispuesto en las Reales órdenes de 8 de agosto y 18 de octubre de 1876 y 3 de junio de 1883, expedidas por el mismo Ministerio".

¹²⁴ *Vide* Ley de 26 de marzo de 1900, del impuesto del Timbre del Estado, art. 97: pasaportes para ultramar.

maciones por el variado criterio con que las autoridades gubernativas hacían aplicación de sus preceptos. Todo ello ocasionó la necesidad de aclarar y fijar el recto sentido de dicha disposición, simplificando a la vez el procedimiento que se había de observar para el embarque de los que emigraban o se dirigían al extranjero. Con esta finalidad se publicó la Real orden circular de 8 de abril de 1903, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 11 de abril), aclarando y fijando el sentido de la de 7 de octubre de 1902, y simplificando el procedimiento que había de observarse para el embarque de los que emigraban¹²⁵.

¹²⁵ Vide Real orden circular de 8 de abril de 1903, Ministerio de la Gobernación (Gaceta de 11 de abril), aclarando y fijando el sentido de la de 7 de octubre de 1902, y simplificando el procedimiento que ha de observarse para el embarque de los que emigran: "[...] SM el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer.

1.º Los españoles que se propongan emigrar a América, o dirigirse temporal o definitivamente por mar a otros países, no necesitan obtener previamente pasaporte o permiso especial de la Autoridad gubernativa, y sólo en el caso de que para su mayor seguridad creyeren conveniente proveerse de un documento de identificación, podrán expedirlo los Gobernadores de las provincias en que residan o de donde sean naturales los interesados, a solicitud de éstos y previa justificación de su personalidad y demás circunstancias. No será obligatoria en ningún caso la presentación del expresado documento gratuito, que se extenderá en papel de la clase correspondiente en el mismo día en que se solicite. Los Alcaldes también librarán gratis a estos efectos las certificaciones de vecindad o residencia de los pasajeros.

2.º Las casas consignatarias de vapores expedirán billetes de pasaje con sólo la exhibición de la cédula personal, y formarán listas por duplicado, expresando el nombre, edad, naturaleza, residencia, número y clase de la cédula del pasajero, listas que se someterán a la autorización del Gobernador civil, o del Alcalde en los puertos que no sean capitales de provincia, quienes devolverán autorizado un ejemplar, si es posible en el acto, siempre dentro del día de la presentación, y dos horas antes de la señalada para el embarco, a los consignatarios de los buques para su entrega a los Capitanes. Estos, así como sus subordinados, están obligados a prestar todo el auxilio necesario a las Autoridades gubernativas para las funciones de inspección y vigilancia, con arreglo a las instrucciones que les comuniquen las Autoridades de Marina y los armadores y consignatarios.

3.º El impuesto que la vigente Ley del Timbre establece para los permisos de embarco será de cuenta y cargo de las casas consignatarias que presenten las listas de pasajeros; no las autorizarán el Gobernador o el Alcalde si en ellas no se consigna expresamente que dichas casas responden del impuesto, en la forma que se determine por el Ministerio de Hacienda.

4.º La revista de inspección del pasaje se realizará en el acto del embarco por un Oficial de la Guardia civil, que tendrá el ejemplar o los ejemplares de las listas que queden en poder de los Gobernadores o de los Alcaldes, con asistencia de los dependientes de la Autoridad que se conceptúen necesarios, limitando la identificación de las personas y la exigencia de que exhiban documentos: A los pasajeros de quienes las Autoridades tengan reclamación de los Tribunales, aviso oficial o petición de parte interesada para impedirles la salida del Reino, por carecer de autorización de sus padres, tutores o maridos.

A las mujeres menores de edad, cuando por no ir acompañadas de sus padres, parientes o personas respetables, se sospeche fundadamente que pueden ser objeto de tráfico que el Código penal castiga.

Y a los varones comprendidos en las edades de quince a cuarenta años, los cuales exhibirán los documentos que previenen las Reales órdenes dictadas por los Ministerios de la Guerra y

4. La financiación o subvención de los pasajes y los "billetes de llamada"

4.1. La financiación o subvención de los pasajes

La financiación del viaje se podía realizar con recursos propios o buscando la subvención o los denominados "billetes de llamada".

«El precio del pasaje en tercera clase a América representaba el mayor desembolso inherente a la emigración. Desde cualquier puerto andaluz para Montevideo o Buenos Aires en 1889, el billete de "tercera corriente" costaba unos 800 reales. Según el "tipo medio del jornal de los agricultores" en las provincias de Granada, Málaga y Cádiz, el precio del billete equivalía a 160 días de trabajo (200 días según cálculos de Bernal, que sin embargo no cita las fuentes utilizadas). En todo caso, como indica dicho autor, el cálculo resulta puramente teórico pues, en realidad, un padre de familia jornalero carecía tenida cuenta de los niveles salariales y los días de trabajo que echaba al año, de cualquier capacidad de ahorro. Esto reducía la emigración cuando no había pasajes subsidiados, a aquellos que, o bien disponían de pequeñas propiedades que vender e hipotecar, o bien contaban con amigos y parientes en América»¹²⁶.

En el primer supuesto (financiación con recursos propios), una vez decidida la salida, había que resolver el problema de la financiación del viaje. En muchos casos, dicha financiación corría a cargo del grupo familiar:

«Una vez acordado en consejo de familia la cuestión del embarque, había que dedicarse a vencer los obstáculos que a la realización de sus propósitos se oponían. Faltaba de todo: dinero para el pasaje de tercera ordinaria; dinero para comprarse algunas ropas, también de tercera ordinaria; una carta de recomendación para alguna persona de América que le proporcionara amo a quien servir; conocimientos en la capital de provincia para conseguir los papeles de embarque y otras cosas de menor cuantía. Para el pasaje y ropas se

de Marina con fecha de 7 de octubre de 1902 o exijan las disposiciones que dichos centros expidan en lo sucesivo.

5.º El acto de embarco de los varones comprendidos en las edades que señala el párrafo anterior y de los menores de uno u otro sexo empezará a efectuarse por lo menos con tres horas de anterioridad a la fijada para zarpar el buque, o con más tiempo si el número de los pasajeros de esa clase lo requiriese para dar lugar a la presentación y examen de sus documentos, pudiendo permitírseles el acceso al barco hasta una hora antes de la salida; y

6.º Se derogan las disposiciones vigentes emanadas de este Ministerio en cuanto se opongan a lo que por la presente se establece".

¹²⁶ Vide Francisco CONTRERAS PÉREZ, "Recluta masiva de emigrantes andaluces y su inserción social en Argentina (siglo XIX). Nuevas notas para su estudio", *Anuario de Estudios Americanos*, 53 (2), (1996), p. 182.

vendió una vaca, la "perla"; la carta de recomendación se consiguió de un "indiano" del pueblo, y los documentos de embarque, se encargó al secretario del Ayuntamiento, que tenía buenas relaciones en la "Villa"»¹²⁷.

Cuando la familia no disponía de medios o bienes que hipotecar o vender, se acudía a préstamos de vecinos y amigos. Ahora bien, fuesen los padres, demás miembros de la familia, préstamo de algún conocido o recogido entre varios vecinos del pueblo, todo aquel que marchaba sabía que el dinero del pasaje había que pagarlo con las primeras ganancias:

«El pasaje a Cuba costaba treinta duros que era mucho dinero para una persona del pueblo, que aquí no los tenía nadie y entonces pedías a uno cinco duros y otros al otro y así sacabas para el pasaje y algo de ropa, que no ibas a ir sin nada. El pasaje había que pagarlo con las primeras ganancias»¹²⁸.

En el segundo supuesto (subvención de los pasajes), entre las obligaciones de los agentes de emigración, estaba la de solucionar el traslado de los emigrantes, consiguiendo precios apropiados y acuerdos con las compañías navieras. Aunque estos casos tampoco quedaron exentos de un trato vejatorio y humillante hacia el emigrante:

«[...] Para terminar, entregaremos a la consideración del público y de las autoridades el siguiente hecho. El agente que despacha y gestiona la concesión de pasajes gratis a los emigrantes exige cinco duros por adelantado a cada una de las personas que solicitan aquella gracia, negándose a tramitar su solicitud si no los satisface [...]»¹²⁹.

Los gobiernos americanos comenzaron a financiar los pasajes, a subvencionarlos, o a otorgar facilidades para un pago ulterior. Además, el adelanto tecnológico de los medios de transporte implicó una disminución en el tiempo de viaje y caídas en los precios:

«Aviso importante a los agricultores, labradores y artesanos como carpinteros, herreros, albañiles, maquinistas, picapedreros, peones, etc. El gobierno del Perú, careciendo de brazos en un país tan rico como es aquel, ha establecido una sociedad para facilitar las mayores ventajas posibles a todos los que deseen ir a trabajar a aquel país. Las bases principales son:

– la Sociedad concede pasaje a las personas de ambos sexos que comprueben ejercer profesión o industria y carecer de todos los medios de traslación, por 25 pesos.

¹²⁷ Vide Consuelo SOLDEVILLA, "Cantabria: cien años de emigración a América 1860-1960", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 166-167.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 166-167.

¹²⁹ Vide Bartomeu CAIMARI CALAFAT y José Rafael RUIZ CARVAJAL, "L'emigració balear a América a través del diari La Almudaina (1887-1906)", *Estudis Balearics*, 60-61, (1998), p. 12.

- los inmigrantes desde su llegada pueden ser libres de dirigirse a donde mejor les conviniese, aceptando el trabajo que les agrade.
- los inmigrantes que no encuentren ocupación pueden solicitar el auxilio de la sociedad [...].
- a los labradores y sus familias, en cuanto lleguen al Perú, ya hay proposiciones de hacendados que les dan todo el terreno que puedan trabajar, cercado y con agua, habitaciones, herramientas y bueyes, hasta que recojan la primera cosecha. Lo que se les adelanta lo irán devolviendo del producto de las cosechas, la mita irá para el labrador y la otra mitad para el dueño de la finca.

El Perú es un clima seco en general. El idioma y las costumbres son iguales a las nuestras. El viaje de 46 días es muy cómodo en magníficos vapores que tocan en Vigo cada mes.

Por ahora sólo se admiten de 20 a 25 emigrantes mensuales, con su cédula de vecindad visada. Toda persona que desee emigrar a Perú puede dirigirse en persona o escrito a sus delegados o al agente principal en Vigo, don Camilo Molins»¹³⁰.

El pago del pasaje o la ayuda de parte de los gobiernos levantó serias polémicas entre los americanos. Se alegaba que la única inmigración que convenía a los países receptores era la espontánea, ya que una vez que se supiera que el Gobierno pagaría el pasaje, los individuos ya no acudirían con sus propios recursos. Sin embargo, los defensores del sistema estimaban que al incrementar la venida de inmigrantes, se haría de éstos los mejores propagandistas de las ventajas del país y así se anularía la inoperancia de los agentes de inmigración. Esta dicotomía facilitó la implantación del sistema de subsidio, que si bien permitió un aumento e la población migrante, no eliminó las observaciones que planteaban los detractores¹³¹.

4.2. Los billetes de llamada

Los billetes de llamada fue otra fórmula que se aplicó y que básicamente consistía en que se adquirían en América y se expedían a nombre de personas que embarcadas en España eran llamadas por sus familiares, antiguos emigrados, al país de inmigración. El que poseía un billete se podía embarcar en los navíos de la compañía correspondiente, con destino al puer-

¹³⁰ Anuncio publicado en el Diario de Santiago en 1874 y lo he tomado de María Teresa GARCÍA DOMÍNGUEZ, "Aproximación o estudio da emigración galega da costa da Morte cara a Perú na segunda meta de do século xx (1940-1970)", *Estudios Migratorios*, 5, (1998), p. 183.

¹³¹ Vide Baldomero ESTRADA, "Causas de la emigración y tipología de los emigrantes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 228-229.

to que allí se consignaba. La devolución del importe se efectuaba en los plazos y al tipo de interés previamente pactado.

Esta fórmula tuvo especial relevancia en España como consecuencia del "espejismo que el envío del pasaje producía, haciendo suponer que los remitentes, recién expatriados, nadaban ya en la abundancia". Otro problema fue que al pagársele el pasaje el emigrante podía quedar sujeto a la compañía que se lo proporcionaba, sin saber por anticipado y de modo claro el monto del salario y el valor y capacidad adquisitiva que éste tenía en el mercado del país de destino.

Además esta modalidad no estaba exenta de problemas. Estos billetes, eran sacados y pagados en ultramar, en alguna de las casas consignatarias que allende los mares tenían las empresas que explotaban las corrientes emigratorias españolas.

La casa consignataria ultramarina, en la cual el billete de llamada era pagado y adquirido, consignaba siempre en el boleto que la persona con quien contrataba era aquella que allí lo pidió y en ultramar hizo efectivo el importe, siendo en consecuencia, por tanto, a dicha persona, a la única a quien la compañía naviera reconocía luego el derecho para poder reclamar la devolución del costo del referido billete, caso de no haberse llegado a utilizar por algún impedimento no previsto.

La finalidad de los emigrados españoles era remitirlos a España, para que con ellos pudiesen embarcar y emigrar, la persona o personas a quienes dicha clase de billetes por su comprador se envían, lo más corriente y general era que, los boletos fuesen destinados a mujeres solas y pobres, o a mujeres con niños que sus esposos y padres, anteriormente expatriados, procuraban mandar los pasajes, ya pagados, para que pudiesen irse a reunir con ellos en América a fin de que allá todos juntos volviesen a reanudar la vida de familia.

Sin embargo la situación real que se ocasiona era realmente digna de denuncia. Unas veces se presentaban pobres mujeres acompañadas de criaturas, que a todas luces, evidenciaban gran miseria, y que se encontraban con que después de haber pasado penalidades para llegar desde algún pueblo del interior, hasta el puerto en que según carta adjuntada al boleto de llamada, se les decía desde América, habrían de acudir para poder embarcar, se encontraban con que a su esposo o padre le habían engañado al sacar el billete. Porque no era extraño que los buques de la compañía a los que el boleto se refería, no hacían escala en el puerto en que allá en América les aseguraron que lo hacía, y en el cual por tanto creyeron que su familia podría inmediatamente embarcar, sin dificultad de ningún género.

En otras ocasiones, se presentaban en los puertos españoles las familias poseedoras de billetes de llamada, suponiendo muy lógicamente, que podían

embarcar en el primer buque de la compañía correspondiente a su boleto, que por el puerto pasara, pero se encontraban, con que el consignatario español les indicaba que tenían que esperar veinte o más días a que otro buque de la compañía pasara por el puerto, porque para el primero, tenían ya pedidos todos los puestos disponibles y no tenían en tal caso derecho ninguno a protestar. De este modo se quedaban en tierra, con miseria y semipereciendo, en una población para ellos desconocida y sin ningún derecho a reclamar indemnización de ninguna clase por ningún concepto.

Otras veces, después de tristes odiseas y de haber ido rodando desde algún pueblecito del interior, primero a un puerto y luego a otro, hasta dar con aquél en que los buques de la compañía única en que podían embarcar hacían escala, se encontraban a la postre con que a las penalidades y apuros ya pasados, de remate el médico de a bordo, en el crítico momento del embarque, prohíbe admitirles en el buque por entender que padecían tracomia en la vista u otra patología, con lo cual eran rechazados.

De este modo era frecuente que madres acompañadas de criaturas, que por los motivos expuestos quedaban en tierra y sin recursos para hacer frente a la situación, en el muelle del puerto, en tanto que partía el buque en que supusieron podrían marchar, y a bordo del cual no fueron admitidas, por reparo del médico de la compañía, bien a ellas mismas o a alguno de sus hijos. Cuando solicitaban la devolución del importe del pasaje, para no morir de hambre, se les contestaba que en el supuesto de un billete de llamada, su valor sólo podía devolverse en ultramar a la persona que allí lo pagó.

También se daban casos de presentarse emigrantes con billetes de llamada, remitidos desde América, que habían sido falsificados. Por todo ello se propuso sustituirlos por letras o cheques que los emigrados españoles interesados podían enviar por conducto de los consulados españoles a las Juntas de Emigración de nuestros puertos, y de este modo paliar algunos de los problemas expuestos¹³². Con el paso del tiempo dictó la Real orden de 19 de abril de 1911, determinando las condiciones en que habían de ser expedidos y utilizados los billetes de llamada de emigrantes:

¹³² Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, pp. 116-118. En las pp. 78-80, se relata el siguiente caso: "[...]. He aquí, pues, lo ocurrido con la familia a que nos referimos en la presente información.

Hace unos meses, quizá no llega al año, que el jefe de aquélla, un pobre jornalero de Húercal Overa (Almería), cansado de pasar estrecheces y privaciones, y convencido de que aquí, en la tierra nativa, no podía cubrir las necesidades de su familia, puesto que ni siquiera el pan de su mujer y sus hijos le era posible obtener a fuerza de luchas y trabajos, decidió embarcar hacia la Argentina, efectuándolo, sólo él sabe a costa de qué sin número de penalidades y sufrimientos.

«Excmo. Sr.: Vista la comunicación dirigida por VE a este Ministerio proponiendo que se dicte una disposición aclaratoria del artículo 113 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Emigración, regulando la forma cómo podrán ser utilizados los billetes de llamada a que laude el citado artículo, para evitar el empleo abusivo del citado billete, con lo que se puede transformar en precepto encaminado a conceder facilidades para reunirse una familia

Una vez el infeliz emigrante en tierra americana, tuvo la suerte de encontrar pronto colocación, y ahorrando la mayor parte del sueldo que ganaba o pidiendo, quizá, prestado, algún dinero a personas nobles y bienhechoras, consiguió reunir el importe de los pasajes para su mujer y sus cuatro hijos, que aquí en España había dejado casi entregados a la miseria.

Recibidos por éstos los ansiados billetes que habían de facilitarles el viaje para reunirse con el que por ellos se desvivía, vendieron lo poco que de su ajuar les quedaba de relativo valor –iy tan relativo que casi era ninguno!– se deshicieron de los trastos inútiles embarzosos para la travesía, y que sin embargo en su pueblo constituían el principal elemento de su vivienda, y se dirigieron a Almería en cuyo puerto embarcaron con dirección a Barcelona, desde donde debían emprender el largo viaje a través de los mares, hacia la América hospitalaria

Llegó la familia emigrante a Barcelona, e inmediatamente se personó en las oficinas de la Compañía consignataria de vapores a qué venía dirigida con objeto de efectuar el canje del resguardo de llamada, con el billete definitivo.

Y allí les manifestaron que, si no satisfacían el importe de los impuestos de embarque y de timbre que no venían pagados en el boleto a su nombre, no podrían embarcar.

Semejante manifestación les dejó atontados. ¿Cómo habían de poder abonar las 25,50 pesetas que importaban los impuestos, si habían tenido que abandonar hasta lo más preciso para costearse el viaje desde Almería a esta capital?

La casa consignataria estaba en su perfecto derecho al formular la reclamación. Pero los pobres emigrantes no pudieron hacerla efectiva y aquella se mantuvo firme en su terreno legal, y marchó el vapor en que debían embarcar, y se quedaron la pobre madre y las cuatro criaturas sin poder marchar a reunirse con el jefe de la familia en Buenos Aire, ni regresar a Almería punto de su procedencia. Carecían de lo indispensable hasta para comer.

Y comenzó una nueva peregrinación de la pobre familia. Visitaron las Autoridades locales y no lograron solucionar el conflicto grande, inmenso, agobiador, que les amenazaba.

La falta de consignaciones, la carencia de medios [...]. Las dificultades de siempre.

Y unos desengaños más, para acabar de llenar de amargura el alma de la desdichada madre, que se veía obligada a pasear sus desdichas por las calles de la ciudad activa.

Y el tiempo transcurría y los pobres emigrantes iban de un lado a otro, sin saber donde encontrar quien pudiera darles una mano salvadora, y la necesidad les acosaba [...].

Pero, como todo tiene su fin, por fortuna para ella también lo ha tenido el calvario de la familia en cuestión. El Gremio de Agentes Informadores de Pasajes de Barcelona, enterado de la situación de la misma, acordó abonar del fondo colectivo la suma necesaria par que pudieran proseguir su viaje a la Argentina.

Y así lo ha hecho, y mañana, en el vapor «Príncipe Humberto» marcharán a Buenos Aires esos infelices emigrantes [...].

He aquí lo que no tiene previsto el Gobierno ni el Consejo Superior de Emigración para evitar espectáculos tan poco agradables como el que han dado los emigrantes a qué nos referimos, por una verdadera insignificancia, ha tenido que remediarlo una entidad particular relacionada con las cuestiones de embarques y que no es considerada todo lo que se merece.

¿Seguirá tratándose así a los emigrantes, que harta desgracia sufren con tener que abandonar la patria?”.

disgregada por la emigración, en medio de realizar la recluta de emigrantes, burlando así la disposición contenida en el Real decreto de 26 de agosto de 1910 que prohíbe la emigración gratuita al Brasil,

SM el Rey (q.D.g.), de conformidad con lo propuesto por el Consejo Superior de Emigración, se ha servido disponer lo siguiente:

1.º Los billetes de llamada a que alude el art. 113 del Reglamento provisional para la ejecución de la Ley de Emigración, sólo podrán ser utilizados cuando entre el que lo adquiere y el que haya de realizar el viaje exista alguno de los siguientes grados de parentesco: cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos legítimos, naturales y adoptivos o afines en los mismos grados.

También podrán ser utilizados por los pupilos los billetes de llamada adquiridos por los tutores bajo cuya custodia y guarda se hallen.

2.º El parentesco en las circunstancias a que hace referencia el número anterior deberá consignarse en el billete y acreditarse en debida forma ante la Junta local de Emigración del puerto de embarque.

3.º La Junta local de Emigración del puerto de embarque podrá autorizar especialmente y por excepción, algún billete de llamada que, sin estar comprendido dentro de las condiciones especificadas en el número 1º sean semejantes, debiendo hacerse constar en este caso en dicho billete la excepción en virtud de la cual ha sido autorizado.

4.º Que todo billete de llamada que no se ajuste a las condiciones anteriores se considerará nulo para los efectos del embarque del interesado en concepto de emigrante.

5.º Que con objeto de no perjudicar a quienes estén en posesión de billetes de llamada, no se apliquen estas disposiciones aclaratorias del art. 113 del Reglamento de Emigración hasta que hayan transcurrido tres meses a contar desde esta fecha».

E incluso se llegó a pormenorizar el procedimiento en el caso de mujeres y niños:

«La Sección tercera, en sesión celebrada el 9 de julio, acordó, de conformidad con lo propuesto por la Inspección de Málaga, que para aminorar los trastornos que acarrea a las mujeres y niños emigrantes la carencia de la autorización especial que necesitan cuando no viajan con sus guardadores legales o en compañía de persona de reconocida probidad, las Compañías navieras autorizadas para el tráfico de la emigración adviertan a sus representantes en América, Asia y Oceanía que cuando se presenten en sus agencias a pedir informes o a tomar billetes de llamada para dichos emigrantes (mujeres y niños) las personas con capacidad para reclamarlos se les indique que es indispensable para que puedan emprender viaje proveerlos de una

autorización escrita de quien las llame, visada por el Cónsul o agente consular español; debiendo procurar que este documento extendido en forma sencilla, sea remitido sin dilación a los interesados»¹³³.

5. La venta de más billetes que de plazas dispone el barco

Era más frecuente de lo habitual la venta de más billetes que de plazas disponía el barco, que refleja la prensa con realismo, y del que por su trascendencia paso a dar cuenta:

«Por considerarlo interesantísimo, para mayor abundamiento de nuestra labor, reproducimos este artículo, publicado en el número 157, correspondiente al 23 del actual, en el valiente y simpático colega *Almería Alegre*.

Con motivo de la llegada del vapor "Formosa" se produjo ayer un espectáculo que es preciso reprimir con toda energía para que no se reproduzca, pues de lo contrario puede dar lugar a serios conflictos de orden público.

El vapor "Formosa" había anunciado hueco para 270 plazas; pero la casa consignataria, que es la de Hijo de Ricardo Giménez, S. en C., vendió billetes a manos llenas, al extremo de que, llegando el "Formosa" a nuestro puerto, a manera de fardos, se estuvieron 425 emigrantes de ambos sexos y de todas las edades (a manera de manada de cerdos) en las bodegas del barco.

Con ser esto horrible, hay algo más inaudito e inhumano; y es que, quedaron en tierra más de 40 pasajeros que, desde hace muchos días, habían pagado el importe de su billete, y que en Almería se han comido las escasas pesetas que traían, esperando la llegada del barco que había de conducirles a América.

La casa consignataria de los señores Hijo de Ricardo Giménez, S. en C., quiso acallar a los burlados emigrantes ofreciéndoles dos pesetas diarias hasta la llegada de otro vapor de la casa, cosa que rechazaron aquéllos, yéndose en queja colectiva al Gobernador civil de la provincia, el que, a su vez, los envió a la Junta de Emigración para que ante ella expusieran las quejas.

El caso, aunque no es nuevo, es verdaderamente escandaloso e inaguantable, y está demandando que, a semejanza de lo hecho en La Coruña, el señor Ministro de Fomento envíe una inspección especial que enfrente y corrija la inicua explotación que se está haciendo por algunas casas con los desgraciados que, acorralados por la miseria y hartos de sufrir privaciones, se deciden a vender sus pobres ajuares para obtener un pasaje en el barco que ha de alejarles de su patria chica y de sus más hondos y santos afectos.

Es preciso, es urgentísimo, que se adopten medidas enérgicas para que la casa consignataria a que venimos refiriéndonos, no lleve su afán de lucro al

¹³³ Vide Circular de 9 de julio de 1915, sobre embarque de mujeres y niños.

extremo de vender dos o tres veces más billetes que los disponibles, y es necesario que se garantice la libertad del emigrante, para que pueda tomar pasaje donde más le acomode, prohibiendo de una vez para siempre que corredores y ganchos se apoderen de la documentación y del dinero de los infelices emigrantes.

El caso de ayer es una vergüenza intolerable del régimen de privilegios que existen en este país desventurado; y si los poderes centrales no hacen lo necesario para garantizar la emigración, el día menos pensado surgirá un conflicto, cuyo alcance no puede preverse y del que sólo son responsables las Autoridades que autorizan, unas veces con su indolencia y algunas otras con su complacencia sospechosa.

Este artículo lo reproduce Almería Alegre de El Cronista.

No hemos de añadir comentario alguno para lograr fijar más aún la atención de las Autoridades.

Atajado el mal por su verdadero punto de origen, el remedio no se hará esperar. En ello confiamos y a ello dedicaremos nuestros esfuerzos»¹³⁴.

6. La organización administrativa del recuento de los pasajeros en los puertos

En esta tarea resulta clave la labor efectuada por los directores de sanidad de los puertos¹³⁵. Dos son los medios que la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico propone para que por los funcionarios de Sanidad se adquieran las noticias que consideren necesarias al objeto de formar una buena estadística de los pasajeros que entran y salen en la Península por nuestros puertos: uno consiste en ampliar las listas que de los mismos proporcionan en la actualidad los capitanes de los buques, y el otro en que dichos funcionarios se encarguen de recoger cédulas especiales que facilitará la dirección del referido instituto.

Según lo dispuesto en la Ley de Sanidad de 28 de noviembre de 1855 vigente al efecto (art. 22), se deben anotar los nombres de los pasajeros al respaldo de las patentes, y en caso de necesidad en listas supletorias. Estas son las relaciones que facilitan los capitanes de los buques.

La Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico, según la cédula que facilitó la misma y que acompañaba al expediente, deseaba

¹³⁴ Vide *Heraldo Nacional*, de 31 de enero de 1912, donde aparece este texto en un artículo cuyo título es "Los crímenes de la emigración".

¹³⁵ Vide Real orden de 13 de agosto de 1883, Ministerio de la Gobernación, recomendando a los Directores de Sanidad de los puertos el recuento de pasajeros para facilitar datos al Instituto Geográfico y Estadístico (Gaceta del 29 de agosto).

con sobrado fundamento, para los fines que había de llenar una buena estadística, que se hiciese constar, no sólo los nombres de los pasajeros, sino también las siguientes circunstancias: sexo, edad, estado civil, profesión, nacionalidad, naturaleza, expresando la nación, pueblo y provincia, procedencia, punto a que se dirige, género de la inmigración o emigración, causa impulsora, si el individuo viaja solo o con familia, clase del pasaje, y, por último, algunas observaciones sobre los accidentes del viaje y cuanto pueda aclarar cualquier duda. Todos estos datos era imposible que pudieran anotarse en el respaldo de las patentes, siendo, por tanto, impracticable el ampliar las relaciones que facilitaban los capitanes de los buques en los términos indicados por la Dirección general del expresado Instituto.

Además estas relaciones constituyen parte del expediente que se forma a todo buque cuando llegaba a nuestros puertos, el cual se archivaba en las respectivas direcciones especiales de sanidad.

Más fácil y práctico era el medio de imponer a los directores de los puertos la obligación de recoger las referidas cédulas encargándoles expresamente que no despachen los papeles de salida a los buques que zarpen, ni den entrada a los que lleguen a los puertos, hasta que los capitanes entreguen dichas cédulas firmadas por los mismos, consignando en su encasillado los datos que en ellos se expresan, y después de haber hecho el debido recuento de pasajeros por un funcionario de sanidad.

Con el fin de no detener a los buques que llegasen a nuestros puertos, y, por lo tanto, de evitar inútiles perjuicios a la marina mercante y al comercio, era conveniente que el mencionado instituto facilitase las expresadas cédulas a los capitanes de los buques que hiciesen viajes periódicos al extranjero y nuestras posesiones de ultramar para que las rellenasen durante el viaje. Estas mismas cédulas, impresas en los correspondientes idiomas, se debían dar a los capitanes de las embarcaciones que accidentalmente se dirijan a la Península y trajesen pasajeros, por nuestros agentes consulares, al refrendar las patentes, advirtiéndoles al mismo tiempo la obligación de llenar su entorno con rigurosa exactitud. De este modo las naves, al llegar a nuestros puertos, no sufrirían retraso alguno por dicho concepto para ser admitidas.

Para los buques que arribasen a nuestras costas era reglamentaria la comprobación de pasajeros que hubiese a bordo en el acto de la visita con las que figurasen en la lista de los mismos al objeto de saber si se había alterado la cifra durante el viaje, ya aumentándose por haber recogido náufragos en la travesía, tal vez de algún buque de procedencia sucia, o disminuyéndose por alguna defunción.

En cuanto al recuento de los pasajeros de los buques que salían de nuestros puertos, debía ordenarse a los directores especiales de sanidad que se

hiciese esta operación por uno de sus dependientes antes de despachar los papeles de salida.

También debía disponerse que dichos funcionarios sacasen una copia de las listas de pasajeros que hubiesen desembarcado en sus respectivos puertos, cuyas listas debían obrar en las oficinas a su cargo, para que la entregasen a los jefes de trabajos estadísticos de las provincias, conforme reclamaba la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico.

La Comisión creada al efecto entendía que, con el fin de que las estadísticas diesen un resultado provechoso, se hacía indispensable la mayor exactitud en los datos recogidos, sin cuyo requisito no sólo no eran útiles, sino que eran perjudiciales, por lo cual era conveniente que por la dirección general del ramo se recomendase a los directores de los puertos pusieran un esmero especial en llenar este servicio con toda perfección, recogiendo las cédulas indicadas, haciendo que se hiciese el recuento de pasajeros con escrupulosidad y proporcionando a los jefes de trabajos estadísticos de provincias cuantos datos estuviesen a su alcance y les fuesen reclamados por los mismos.

VI. El transporte¹³⁶

1. La dotación de los buques mercantes que viajan a ultramar: cirujano y capellán

Inicialmente los navíos destinados al tráfico comercial entre España y las Indias no reunían condiciones adecuadas para el traslado de pasajeros, ya que como he expuesto, éste era sólo considerado como algo adicional al transporte de mercancías, lo que traía consigo una oferta insuficiente de

¹³⁶ Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, p. 16: "Pero en Italia se han ocupado los Gobiernos de algo más que de amparar a sus emigrantes y emigrados de modo constante y eficaz. Pues, los inteligentes y patriotas estadistas de dicha nación, en cuanto se percataron de que eran muchos los millones de francos a que anualmente asciende el billeteaje de la emigración italiana, se apresuraron a disponer las cosas para que, rápidamente, casi de golpe, se construyera en Italia una numerosa y magnífica flota nacional trasatlántica con que poder atender y poder aprovechar, la mayor parte al menos del soberbio negocio marítimo que el litoral italiano ocasiona con el transporte de las corrientes emigratorias e inmigratorias nacionales y con el gran tráfico marítimo exterior que incesantemente Italia motiva. Y una vez que dicha flota estuvo construida, inmediatamente fue en dicha nación promulgada una sabia Ley de emigración, tutelar, altamente prohibitiva y monopolizadora después de ponerse en vigor la cual, sólo a trasatlánticos extranjeros muy modernos y excelentes les es ya posible acudir al litoral italiano para embarcar y transportar emigrantes, porque únicamente a aquéllos que reúnan una porción de condiciones que, sólo grandes vapores modernos pueden

espacio que obligaba a que buena parte del pasaje se acomodara como y donde pudiera. De esta manera, los escasos camarotes de que disponían los navíos alcanzaban precios muy altos, que los situaban únicamente a disposición de individuos acomodados. Buena prueba de esta falta de espacio es la habilitación como camarote de partes del barco destinados a su defensa, por lo que se encontraban piezas de artillería en el interior de algunos de ellos, pese a que esta práctica estaba totalmente prohibida y se les recuerda a capitanes y maestros que las naos no llevaran "catres firmes en la cubierta de artillería, castillos, cámaras y conves, ni en otra parte donde puedan ser de embarazo a la navegación, al manejo de artillería y armas"¹³⁷.

En este contexto resulta de interés la Real Orden de 27 de marzo de 1848, del Ministerio de Marina (Gaceta de 30 de marzo), sobre dotación de cirujano y capellán a los buques mercantes que vayan a ultramar:

«Excmo. Sr.: Enterada la Reina nuestra Señora de la consulta dirigida por el Comandante general del Marina del departamento de El Ferrol, con carta núm.

reunir, es a los que el Gobierno italiano autoriza para embarcar emigrantes en los puertos nacionales; y aun tratándose de dicha clase de buques modernos, como quiera que, cuando son extranjeros al mismo tiempo de embarcar emigrantes italianos, han de embarcar también con éstos, y por cuenta indirecta del naviero, un Comisario regio de Italia, y una porción de personal italiano para la asistencia sanitaria y demás del pasaje de tercera de dicha nación. ¿Qué resulta?. Pues que la mayor parte de los ingresos ocasionados a las compañías navieras extranjeras por el embarque y transporte de las expediciones de emigrantes italianos, vuelven a quedar en definitiva en Italia, a causa de una porción de tributos, de gabelas y de sueldos que los navieros extranjeros indirectamente tienen que abonar cuando explotan el transporte de la emigración italiana.

Resumen: Que en dicha nación, el transporte marítimo de la emigración se ha sabido hábil y patrióticamente convertir en fecundo manantial de riqueza y en importante factor para el desarrollo de las industrias navales y siderúrgicas del país; en el cual ya hoy, a causa de ello principalmente, cuentan las expresadas industrias con pujanza tan inmensa, que no es raro que hoy a Italia acudan otros países para construir sus buques, tanto mercantes como de guerra".

¹³⁷ Vide Encarnación LEMUS y Rosario MÁRQUEZ, "Los precedentes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 57. La dureza de las condiciones del viaje la reflejan en las pp. 57-59: "Una vez obtenida la licencia y establecido el pago del pasaje, el emigrante emprendía el viaje que llevaba preparando meses. Para ilustrar esta preparación, seguiremos los acertados consejos de fray Antonio de Guevara, cronista de Carlos V que en su obra *Libro de los inventores del arte de marear y de muchos trabajos que se pasan en galeras*, aconseja preparar el cuerpo y el alma ante un viaje tan largo. [...]. Las condiciones del viaje no debieron cambiar a lo largo de todo el período colonial, ni tampoco sus preparativos, ya que en la correspondencia encontrada entre las licencias de embarque para el siglo XVIII, los consejos a familiares y amigos siguen siendo prácticamente los mismos. [...]. Las recomendaciones y consejos no sólo van dirigidos a los preparativos del viaje, sino también a la travesía propiamente dicha. [...]. Volviendo de nuevo al minucioso cronista de Carlos V y a sus consejos de prepararse ante una prueba tan dura, dice: «que todo hombre que quiera entrar en la mar, ora sea en nao, ora sea en galera, se confiese y comulgue y se encomiende a Dios como bueno y fiel cristiano porque tan en ventura lleva el mareante la vida como el que entra en una aplazada batalla»".

485 de 10 de septiembre último relativa a si en los buques mercantes que se despachen para las Antillas y lleven desde 40 individuos para arriba, aunque no sean de su tripulación, deberá embarcarse Cirujano al tenor de lo prevenido en las Reales órdenes de 6 de Junio de 1818 y 17 del mismo mes de 1846, y después de haber oído a la Sección de Guerra y Marina del Consejo Real, conforme con su opinión, se ha servido resolver SM (q D.g.) que todo buque mercante que se despache para cualquier otro punto del Ultramar deberá ir dotado de Capellán y Cirujano en los casos siguientes:

- 1º. Cuando su tripulación sea de 40 hombres de Capitán a Paje.
- 2º. Cuando llegue a 70 individuos entre tripulación y pasajeros; y
- 3º. Siempre que, además de la tripulación, conduzcan 70 hombres de tripoa o de la clase de reclutas.

Dígalo a VE de Real orden para su cumplimiento, circulación correspondiente y por resultas del informe dado por la extinguida Junta Directiva y Consultiva de la Armada en 8 de enero del presenta año, oficio núm. 496. Dios guarde a VE muchos años. Madrid 27 de Marzo de 1848. Mariano Roca de Togores. Sr. Subdirector general de la Armada (Gaceta del 30 de marzo de 1848)».

Además, debo manifestar, que a lo largo del siglo XIX se publicarán varias disposiciones que disciplinan el ámbito sanitario de la emigración española¹³⁸. Sin embargo en cada compañía, cada buque y cada viaje, la revisión médica era diferente y el rigor empleado difería según el número de pasajeros a embarcar en relación con el número de plazas que tenía el navío. De esta forma la compañía se evitaba pagar una indemnización a aquellos que quedasen en puerto por falta de sitio.

Si este fue el comportamiento que en general mantuvieron las distintas compañías de navegación, cuyo objeto era transportar el mayor número posible de emigrantes, sin embargo las autoridades de inmigración de los países de destino fueron rigurosas ante la presencia de infecciosos, a los cuales no aceptaban la entrada. Entre las medidas que se adoptaban destaca la repatriación con cargo a la línea que los había conducido.

¹³⁸ Vide: Ley de 28 de noviembre de 1855, de Sanidad, modificada por la de 24 de mayo de 1866 (cap. V. De las patentes, arts. 20 y 22); Real orden de 5 de julio de 1872 del Ministerio de la Gobernación, dictando disposiciones sobre servicio sanitario de los puertos de entrada de buques, visita de naves, etc. (art. 6); Circular de 30 de julio de 1880, de la Dirección General de Beneficencia y Sanidad sobre autorización de las listas de pasajeros en los buques; Real orden de 21 de marzo de 1883, Ministerio de la Gobernación, asistencia facultativa en los buques mercantes; Reglamento de sanidad exterior de 28 de octubre de 1899. Respecto a esta última disposición tienen especial interés: capítulo III (personal sanitario de barcos, arts. 56 al 59 y 64 al 69); capítulo V (patentes, certificados de sanidad, visados, arts. 82, 83 y 89); capítulo VI (medidas sanitarias referentes a los barcos a la salida de los puertos de origen, arts. 108 al 119); capítulo IX (medidas sanitarias durante la travesía), arts. 120 al 129; capítulo XIII (infracciones y penalidad, arts. 202 al 208 y 231 al 235).

Los conflictos entre las compañías de navegación y las autoridades estatales surgieron continuamente. Lo que para el médico del buque no era considerado como enfermedad, para la inspección sanitaria del puerto receptor podía serlo. Los primeros defendían a la compañía, que debía hacerse cargo de los gastos de retorno en caso de que el pasajero no fuese aceptado. Los segundos defendían los intereses del Estado, teniendo presente los gastos y las consecuencias epidemiológicas que podía ocasionar –una vez instalado en la hospedería– un portador de gérmenes infecciosos.

La exigencia de patente de sanidad también fue requerida para aquellos barcos que partiendo de puertos extranjeros tenían como destino uno español. El cónsul de España destacado en el lugar certificaba, en primer término las características del barco, toneladas, nombre, bandera, matrícula, nombres del capitán, tripulación, pasajeros, cargamento y destino; en segundo, el nombre del médico, si poseía botiquín, estufa de desinfección, otros aparatos también de desinfección; el estado higiénico del barco, la condición del agua, de los víveres, la salud de la tripulación, de los pasajeros, si llevaba pasajeros enfermos, la salud del ganado y si transportaba explosivos o inflamables. Por último informaba sobre el estado de salud pública en ese puerto y en sus inmediaciones¹³⁹.

2. La travesía

Las cifras estadísticas que pueden recogerse en cualquier estudio sobre emigración, nos hablan de tres millones de españoles y portugueses emigrantes a las indias en los primeros ciento cincuenta años después del descubrimiento. Woytinski da la cifra de 7.450.000 españoles partidos hacia las Américas entre los años 1820 a 1930. Números que sobrecogen e impresionan muy especialmente al considerar cuán pobres, cuán insuficientes, cuán arriesgados, cuán mezquinos eran los medios de transporte en aquella época. De las monografías, cartas y diarios de navegación que existen un poco perdidos en las bibliotecas de Bremen, Hamburgo, Amberes, Róterdam y Ámsterdam se viven las terribles condiciones en las que 300 o 400 pasajeros viajaban durante más de dos meses en una vieja barcaza de 500 toneladas. La peste, las epidemias, el hambre y la sed traían la muerte como único premio a la aventura de miles y miles de emigrantes. Y esto durante muchísimos años. En 1856, a pesar de que muchos años antes, en 1807, Robert Fulton había realizado ya industrialmente las ideas y proyectos de Dense Papin e incluso de Salomón de Caus, quien concii-

¹³⁹ Vide Elda E. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, *Café e inmigración: los españoles en Sao Paulo, 1880-1930*, CEDEAL, Madrid, 1990, p. 104.

bió el vapor de agua como fuerza impulsora en 1615, todavía el 96,4 por 100 de los pasajeros que desembarcaban en New York procedían de buques veleros¹⁴⁰.

En general las condiciones de la travesía no eran buenas. Personas hacinadas en tercera clase, sin espacio para dormir y poco o mal alimentadas¹⁴¹. En todos los viajes se producía algún suceso desagradable. De hecho, algún autor llegó a proponer la puesta en funcionamiento de un seguro de vidas:

«Para mejor cumplir su propósito de beneficencia: para llenar dignamente los deseos y la confianza de SE y mas Autoridades agrandando con ello á nuestra querida Reina, el que concibe y los que ejecutarán este proyecto, piensan proporcionar á todos los que pasen el golfo un éxito seguro que burle la misma fatalidad de la muerte. Para sí ó para su familia tendrá su viage un infalible resultado; y si bien no podremos hacer seguro el maximun de sus esperanzas, siempre una cantidad considerable será el premio de su arrojio. Bien quisiera el que esto escribe fijar desde ahora el punto mas bello de esta perspectiva; pero siendo la base de este cálculo el cúmulo de riesgos, ó sea la concurrencia de efectos á asegurar, y siendo por desgracia este punto el que menos conozco yo; porque dudo que en la práctica corresponda bien el proyecto en cuanto al concurso de labradores, no me es posible sin aventurar mucho la exactitud y la equidad, fijar términos al seguro de vidas. No obstante, deseando ardientemente complacer al digno Gobernador General que está atento sin duda á todo cuanto pueda favorecer la marcha de nuestros jornaleros: ansioso también de comprobar con una responsabilidad de ventura la confianza que me asiste en contra de los rumores vulgares sobre mortífero clima. Desde el principio de esta inmigración se abrirá una cuenta, general de seguro de vidas, en la cual el labrador que quiera inscribirse obligándose á pagar un peso al mes por el tiempo de los cinco años, asegure para su familia una herencia de doscientos pesos si fallece, en cualquier

¹⁴⁰ Vide Alberto JARABO PAYÁ, prólogo a la obra de Felipe VÁZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1966, p. 10.

¹⁴¹ Vide Leopoldo D'OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. 294-295: "Cuando va a la cocina la carne y el café destinados a los emigrantes, tienen los cocineros la precaución de separar la tercera o cuarta parte; claro está que de este modo la comida es mala y escasa, y el café como agua. Pero esto es precisamente lo que se desea, pues los emigrantes que tienen dinero compran filetes que les cuestan dos o tres reales y tazas de café a real. Estos extraordinarios, que se preparan con los mismos artículos que debían componer la comida del emigrante, son generalmente servidos por los camareros españoles puestos al servicio de la tercera clase, y el producto de la venta se reparte entre encargados de tercera, cocineros, pinches, marmitones y camareros. Además, los camareros mientras permanecen en los puertos españoles, están en íntimo contacto con los dueños de posadas; juntos realizan una infinidad de pequeñas operaciones ilícitas; cooperan a los embarques clandestinos y conocen perfectamente, antes de salir el buque, cuales son los emigrantes que poseen dinero, donde lo guardan, y cuanta noticia pueda serles de utilidad posterior".

día de dicho período de tiempo. Estableciendo esto así, y supuesta la buena conducta de los inmigrados resultará que todos ellos ya mueran ya vivan llevarán á su país doscientos pesos cada uno como mínimun. Distante está de corresponder á mis deseos este plan de seguros: aspiraré siempre y llegaré a hacer el seguro de vidas de tal modo barato, que a ninguno le ocurra la duda en acertarlo, sobre lo cual como en todo lo que concierne á mejorar la suerte del pobre considero comprometido mi nombre, que es por cierto un compromiso que aun no aprendí a olvidar. Lo que es de sentirse es: que mientras solamente en la práctica está el bien ó el mal de este plan inmenso, se ocupen algunos infelices de cortar el camino de aquella. Afortunadamente como estoy mas seguro de mi conciencia que de la de varios detractores de este proyecto, no vacilaren el impulso, ni por la interposición de alguna miseria humana dejaré de ser útil a mi patria»¹⁴².

Las disposiciones legales establecían que las compañías españolas debían garantizar tres comidas al día, pero la realidad demostraba que la alimentación dejaba mucho que desear. Además de la alimentación a bordo, preocupaba a las autoridades el control sanitario y las medidas de prevención de enfermedades.

VII. El lugar de destino

1. El desembarque

Aunque este proceso varía en función del país de destino, en general se producía del siguiente modo.

Una vez atracado el buque, subían a bordo funcionarios de inmigración que detallaban a los inmigrantes. Se tenía en cuenta, si entre los pasajeros había un grupo de los llamados inmigrantes espontáneos, pues se les otorgaban facilidades si se instalaban y trabajaban en la agricultura u otro sector en que hubiese especial interés por parte de las autoridades receptoras.

Después se producía el desembarco con control de documentación. Se confirmaban las listas de inmigrantes subsidiados por el Estado, presentadas por las distintas compañías reclutadoras o por las navieras, rechazándose los que no cumplían los requisitos previstos. Se matriculaban las personas y se recogían los equipajes para ser revisados por la aduana.

En general era complicado que cada pasajero reencontrase su equipaje, pues los bultos en muchos casos se perdían o no llegaban. Además había

¹⁴² Vide Orbanó FEYJÓO SOTOMAYOR, *Inmigración de trabajadores españoles. Documentos y memoria escrita sobre esta materia*, Habana, Imprenta de J.M. Eleizegui, 1853, pp. 76-77.

que superar la aduana sin que sus funcionarios exigiesen abonar dinero alguno por los objetos traídos desde Europa. La legislación establecía que productos tenían abiertas las barreras arancelarias, sin embargo, se cometieron abusos, que incluían la incautación de muchos de los objetos que traían los emigrantes.

Si pasaban por una hospedería, allí los aguardaban el director y un médico e intérpretes¹⁴³. La primera revisión que se hacía era para desviar a los enfermos contagiosos. En la práctica de funcionamiento diario, muchas veces estos cuidados no se tenían en cuenta. Una vez superado el examen médico, las personas recibían una comida.

Era frecuente que los inmigrantes fuesen tratados más como ganado que como personas. Los enormes dormitorios no disponían de mobiliario; mujeres, hombres y niños dormían en el suelo sobre unas esteras que les entregaban al llegar. Los baños eran letrinas, para asearse existía normalmente una pileta y un grifo en el patio.

A continuación se procedía a matricular a los hospedados, se les entregaba una tarjeta de permanencia en la cual especificaba el número de raciones a que tenían derecho. La calidad de la comida se refleja en el fragmento que reproduzco a continuación:

¹⁴³ *Vide* Francisco CONTRERAS PÉREZ, "Recluta masiva de emigrantes andaluces y su inserción social en Argentina (siglo XIX). Nuevas notas para su estudio", *Anuario de Estudios Americanos*, 53 (2), (1996), pp. 188-189: "El Hotel de Inmigrantes de Buenos Aires, albergue creado para acogerlos en los primeros días, fue el destino inicial de muchos europeos llegados al Plata. No poseyendo contactos en Argentina que les pudiesen introducir en el nuevo país, este Hotel fue probablemente lugar de paso para muchos andaluces. Alabados y denostados a causa de las condiciones de habitabilidad, los Hoteles proporcionaban alojamiento y manutención gratuitos a costa de la Comisión de Inmigración. Al cabo de los tres primeros días estipulados por ley, los inmigrantes salían para dirigirse al punto asignado por la Oficina de Trabajo (esto es, una oficina de colocación).

Al parecer, los inmigrantes no estaban obligados a aceptar este primer contrato. Pero en la mayoría de los casos era la única manera de incorporarse al mercado de trabajo en un país desconocido y donde se carecía de contactos personales. Aceptada la oferta de trabajo, los inmigrantes eran transportados a cargo de la Comisión de Inmigración por ferrocarril, en barcos río arriba y/o en carros a las localidades donde residirían, un «viaje penoso y con alimentación escasa» según el cónsul en La Rioja: «La oficina de trabajo les proporcionaba la colocación; pero no son contratos obligatorios, sino libremente [sic], internándolos por cuenta del Gobierno a los puntos que eran solicitados o que los mismos inmigrantes indicaran. Al solicitar una empresa o un particular de la Oficina de Inmigración o de las comisiones que hay establecidas en diversos puntos de la República los obreros o peones que necesitaba, establecían previamente las bases y condiciones de precio y trabajo; viéndose obligada la empresa o el particular al fiel cumplimiento de lo pactado por las leyes especiales que rigen al respecto y que la Oficina de Inmigración o Comisiones mencionadas hacen cumplir, en casos precisos, por intermedio de los juzgados».

«Los que suscriben a VE con el más profundo respeto exponen: que desde el momento en que pusimos los pies en esta tierra, nuestros sufrimientos tanto físicos como morales comenzaron a martirizar los abatidos espíritus de todos los emigrantes, que faltos de recursos en la patria abandonada creíamos firmemente en la generosa hospitalidad en que nos brindaba esta república y que por desgracia vemos no cumple en la forma que debiera.

Nuestros alimentos son cortos, mezquinos, insuficientes y mal condimentados, como prueba palmaria de nuestro aserto no hay más que fijarse en que después del almuerzo y comida los vendedores de pan de la población se estacionan a la puerta del Hotel de emigrantes ofreciendo pan a los pobres emigrantes, los cuales tienen que vender hasta la ropa más precisa a fin de proporcionarse a ellos, a sus hijos y mujeres artículo tan necesario y que de un modo tan grande ahorran en dicho hotel de emigración. El primer plato que se sirve, o sea el arroz es malo de verdad, sin sustancia y de un sabor desagradable en extremo. Y del bacalao! ¿qué diremos?, que está falto de aliño y solamente lleno de espinas y pellejos; del plato de carne, no hay que hablar por cuanto es malísimo, huele mal su sabor es más propio de carne atrasada de mucho tiempo y que es posible un amo caritativo no lo diese a sus propios perros; por tanto, el emigrante falto de lo más indispensable para la vida como es la comida, acude a la generosa caballerosidad y buen corazón de VE a fin de que remedie cuanto antes mejor, acuda en auxilio de tantos infelices que no tienen más amparo que la inagotable caridad de VE y mande a quien corresponda de lo preciso en alimentación a las familias que llenas de buena fe vienen a poblar estos Estados que V.E. tan dignamente gobierna»¹⁴⁴.

El reglamento interno establecía que los inmigrantes no podían extender su permanencia en la Hospedería por más del tiempo límite fijado, salvo enfermedad de algún integrante de la familia o aquellos que se dirigiesen a núcleos coloniales. Estos últimos continuaban alojados hasta que estuviesen resueltas sus solicitudes de parcelas y pudiesen trasladarse a ellas. A veces también se permitió que las viudas con hijos también pudiesen prolongar su estancia en el alojamiento.

La falta de lugares adecuados hizo que en la práctica las hospederías se utilizasen por las personas que estaban aguardando su repatriación, como tratamiento médico.

Los guardias eran los encargados de no permitir el ingreso de visitas, salvo autorización expresa del director y aquellas que tuviesen como fin contratar a los inmigrantes. A continuación comenzaba otra etapa, la de conseguir un trabajo y un lugar para vivir.

¹⁴⁴ Vide Elda E. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, *Café e inmigración: los españoles en Sao Paulo, 1880-1930*, CEDEAL, Madrid, 1990, pp. 111-112.

2. La situación en los países receptores

Inicialmente la colectividad de inmigrantes vivía en situaciones penosas que poco se diferenciaban de la que habitualmente tenían en sus países de origen. Este fenómeno era de sobra conocido por la mayoría de inmigrantes triunfadores, aquellos que alcanzaron una posición económica acomodada y que veían como sus paisanos fracasados suponían un peligro potencial de alteración social por el medio y condiciones en que vivían. Esta privilegiada minoría era la más interesada en evitar un mayor deterioro de la situación social a que conducía la miseria.

Si la llegada del inmigrante coincidía con un momento de depresión económica en el país de destino, la situación se deterioraba aún más. Lo difícil era conseguir empleo, y aquellos afortunados que conseguían un jornal se limitaban a subsistir esperando épocas mejores, pues la carestía de los artículos de primera necesidad absorbía los jornales. El nivel de vida de los jornaleros, especialmente españoles, fue descrito en estos términos por el cónsul de España en Rosario:

«Supongamos que todos nuestros trabajadores ganan dos pesos diarios. De esos dos pesos tienen que comprar pan, que cuesta 30 centavos el kilo; carne, que cuesta 20 centavos el kilo (éste es su principal alimento y el más barato), judía, que cuesta 30 o 40 centavos el kilo; patatas, que cuesta 20 centavos el kilo; aceite, que cuesta 1,50 dólares el kilo (grasa que consumen muy poca nuestros trabajadores), carbón, que cuesta un peso la arroba; infinidad de aguas venenosas a las que se da el nombre de vino, y que cuesta de 50 a 60 centavos el litro (lo que se llama vino, son muy pocas las personas que por esta tierra lo beben en la época presente); habitación, que no les ha de bajar de 7 a 8 pesos mensuales, etc. Calcúlese, además, lo que les ha de costar la reposición, conservación y limpieza de la ropa; algún vicio inocente, pero caro, como el fumar, y considere V.E lo que pueden ahorrar nuestros braceros. Nada o bien poco más. Todo esto, como llevo dicho, calculando que ganan 60 pesos mensuales, que no esa así; pues en su mayor parte, me atrevo a decir que no ganan más de 45»¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Vide Francisco CONTRERAS PÉREZ, "Recluta masiva de emigrantes andaluces y su inserción social en Argentina (siglo XIX). Nuevas notas para su estudio", Anuario de Estudios Americanos, 53 (2), (1996), p. 196. Además continua afirmando: "La situación era más difícil para aquellos que no contaban con pequeños ahorros traídos de España o con amigos y parientes en Argentina que les pudiesen proporcionar trabajo en un comercio o en el campo. En época de crisis, un problema elemental es siempre encontrar trabajo. Llevar mujer, hijos pequeños y, a veces, los abuelos, no sólo hacía más dramática la situación, sino que además podía significar una desventaja: «Hay una infinidad de ellos que están sin trabajo, pasando toda suerte de privaciones, buscando en vano en qué ocuparse para salir de su mísera situación. Este invierno han sido muchos los que han tenido que mal vender todas sus ropas para atender a su sustento. Y menos mal que esto ocurriera al trabajador soltero, pues éste, libre de toda traba,

Desde esta perspectiva, una posible solución al problema latente la ofrecían las instituciones caritativas de beneficencia, unos modelos heredados del Antiguo Régimen, y por eso, suficientemente conocidas en los países del viejo continente. Bajo esta dinámica es como surgieron en América las primeras asociaciones españolas de emigrantes, llamadas Sociedades Españolas de Beneficencia. Institución que se puede concebir como una respuesta o solución que daba el estrato más favorecido de la emigración para solucionar los desequilibrios producidos por el propio fenómeno emigratorio, ante la absoluta carencia de cualquier alternativa pública que pudiera satisfacer las prestaciones sociales más perentorias. Se trata, por otra parte, de un modelo asociativo donde se juntan la caridad cristiana con motivaciones de carácter filantrópico-humanitarias, que servían para resolver las propias necesidades asistenciales de los promotores y además presentaban el aliciente de poder exteriorizar socialmente su práctica colectiva¹⁴⁶.

Lo cierto es que no hubo ningún país americano donde residiese un pequeño grupo de inmigrantes españoles medianamente adinerados, que más temprano o más tarde no fundase alguna de estas organizaciones caritativas. A ello ayudaron el papel de los cónsules españoles, motivados por los mismos españoles adinerados para lograr el reconocimiento público y oficial de su nuevo estatus en la colectividad española por parte de nuestras autoridades. Era una vía sencilla para conseguir condecoraciones del gobierno español y alcanzar ennoblecimiento. Por tanto, esta actitud, generó en muchos casos una alta rentabilidad¹⁴⁷.

3. Fórmulas para superar los nuevos desafíos: beneficencia, mutualismo y asociacionismo

3.1. Concepto de beneficencia

Desde tiempos inmemoriales, la necesidad de atender a los más necesitados se hace patente. Ya en la Biblia encontramos referencias al mendigo Lázaro buscando las migajas del rico (Lucas, XVI, 19), el ciego de nacimiento curado por Jesús (Juan IX, 1) o el ciego Bartineo que mendigaba por los caminos de Jericó (Marcos, X, 46), y son sólo una breve alusión al mundo de la pobreza en el Nuevo Testamento.

puede trasladarse con toda facilidad de un punto a otro de la República en busca de trabajo; pero no sé cómo se las puede componer el trabajador casado y con hijos, que llega a verse falto de los medios indispensables para la vida» (vicecónsul en Rosario de Santa Fe)".

¹⁴⁶ Vide Moisés LLORDÉN MIÑAMBRES, "O asociacionismo dos emigrantes españois en América (1840-1930). Unha explicación histórica do feito", *Estudios Migratorios*, 2, (1996), p. 44.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 47.

La palabra "beneficencia" se forma del adverbio latino bene, y del verbo facere, que juntos expresan la virtud y el acto de hacer el bien. Es de moderna introducción, tanto en la acepción general, como en la jurídica, pues en su lugar se empleaba antes la de caridad, en que predomina más el sentimiento cristiano, porque da a entender que el hacer bien a otro es un acto de amor a Dios y al prójimo. Desde que el socorro de la desgracia bajo sus diferentes aspectos, ha venido a formar un sistema completo, la expresión beneficencia es la que ha sustituido para señalar genéricamente la institución de la caridad general, y para designar con un solo nombre los establecimientos en que se ejerce con sujeción a las leyes y reglamentos¹⁴⁸.

La beneficencia¹⁴⁹ es aquel conjunto de prestaciones que, reconociendo normalmente como causa que la justifica una contraprestación compensadora, son dispensadas, no obstante, por un motivo de necesidad, de la realización efectiva de esa contraprestación¹⁵⁰. El profesor F. Hernández Iglesias, la define así: "La beneficencia es el bien hecho por los funcionarios y por los procedimientos administrativos, el conjunto de las instituciones encaminadas al socorro de los pobres, la síntesis de los auxilios sociales"¹⁵¹.

En España, la Ley de Beneficencia de febrero de 1822, constituye un hito fundamental en lo que a política asistencial se refiere, tanto en cuanto, se trata del primer plan de organización de la beneficencia pública, centrandose

¹⁴⁸ Vide J. ARIAS MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española*, Imprenta del Colegio de Sordomudos y de Ciegos, Madrid, 1862, pp. 75-164.

¹⁴⁹ Vide: Fernando GARRIDO FALLA, "La beneficencia general y particular. Situación y perspectivas", en AAVV, *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967, pp. 15-52; Ramón BADENES GASSET, Voz: "Beneficencia", Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo III, Barcelona, 1989.

¹⁵⁰ Vide Jaime GUASP, "La beneficencia como objeto formal de la actividad administrativa", *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 308. En la p. 315 afirma: "El resultado más importante que se obtiene de esta caracterización formal estriba, sin duda, en esa no identificación de lo benéfico con ningún campo material, concretamente acotado, de la acción del Estado o de los particulares. Diferenciación que no afecta sólo al contenido de la prestación, sino que afecta también a su continente, es decir, al modo de realizarse el favor que la prestación benéfica supone.

En efecto, es muy importante señalar ahora, porque en realidad constituye la idea central del presente trabajo, que la determinación formal de la beneficencia lleva a ésta a una posición autónoma e independiente y no confundible con ninguna otra, pero sólo desde el punto de vista de su perfil propio, en relación con otros servicios administrativos; es decir, que la ilimitación de la beneficencia no puede llevar en modo alguno al resultado de que ésta sea un mundo jurídico administrativo en miniatura, [...]. Todo lo contrario, la verdadera esencia de la beneficencia, por la identificación que postula entre los que tienen y los que no tienen, ha de llevar a organizarla en forma que a través de ella se consiga, pese a la diferencia formal de origen, una verdadera e inescindible equiparación de orden material".

¹⁵¹ Vide F. HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La beneficencia en España*, Imprenta de Manuel Minesa de los Ríos, Madrid, 1879, pp. 11-282.

la atención a las necesidades en la Administración municipal, con la creación de las Juntas Municipales como resorte principal del sistema (art. 24) que actuaron como auxiliares de sus respectivos Ayuntamientos (art. 1).

Una de sus principales actuaciones fue el fomento de la asistencia domiciliaria, actuación que se mantendrá a lo largo de todo el siglo XIX.

Desde el punto de vista de la financiación, la novedad radicaba en la constitución de un fondo común que quedaba bajo la custodia de la autoridad municipal. De este modo quedaba la Iglesia en un segundo plano y se llegaba a controlar incluso los fondos de la beneficencia privada: "Los fondos de beneficencia procedentes de fundaciones, memorias y obras pías de patronato público, sea Real o eclesiástico, cualquiera que fuese su origen primitivo, quedan reducidos a una sola y única clase, destinados al socorro de las necesidades que se provee por esta Ley" (art. 25).

La intervención de la administración no sólo se manifestaba en este aspecto, sino en la reconversión de establecimientos de beneficencia de carácter particular, en establecimientos públicos, mediante las correspondientes indemnizaciones a los patronos de los mismos.

El Real Decreto de 14 de marzo de 1899, art. 2, determina que son instituciones de beneficencia los establecimientos o asociaciones permanentes destinados a la satisfacción gratuita de necesidades intelectuales o físicas. Del mismo se desprenden las notas características de esta noción técnico-jurídica¹⁵²:—La beneficencia es, ante todo, una actividad que desarrollan determinadas instituciones (establecimientos o asociaciones).—Se requiere que dicha actividad sea permanente, quedando excluidas actuaciones ocasionales o esporádicas.—La finalidad perseguida por esa actividad ha de ser la satisfacción de necesidades (intelectuales o físicas), lo que implica que los destinatarios de la beneficencia son las personas necesitadas. Sin embargo no se otorga a las mismas derecho subjetivo alguno¹⁵³. —La consecución de esta finalidad debe hacerse gratuitamente. —La beneficencia puede ser pública o particular.

¹⁵² Vide José Luís PIÑAR MAÑAS y Alicia REAL PÉREZ, *Legislación sobre instituciones de beneficencia particular*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, pp. 19-20.

¹⁵³ Vide Manuel AZNAR LÓPEZ, "En torno a la beneficencia y su régimen jurídico", *REDA*, 92, (1996), pp. 558-559, donde explica, como a pesar de la gratuidad de la beneficencia: "[...]. Esta gratuidad no impedirá, sin embargo, que puedan ser atendidas, con carácter oneroso otras personas en los centros de beneficencia, lo que dará lugar a una asistencia discriminada. Así, el Reglamento de 1852 preveía, en los «establecimientos generales de locos», la existencia de «departamentos especiales para aquellos cuyas familias pudiesen costear sus estancias en los mismos» (art. 14) y permitía que los «establecimientos generales de ciegos y sordomudos» pudieran «recibir y educar a pacientes no pobres con la separación conveniente y por el estipendio que autoricen sus Reglamentos especiales» (art. 15)".

3.2. Diferencia con figuras afines

3.2.1. Caridad¹⁵⁴

Corresponde sin duda al cristianismo el haber impulsado las bases espirituales del más decidido y espontáneo movimiento en pro de la ayuda a los necesitados¹⁵⁵. La caridad como amor de Dios participado por los hombres determinó desde los primeros siglos de su aparición la comunicación de bienes como acción eclesial realizada en nombre de la Iglesia entre los miembros de las comunidades cristianas. Las diconias primitivas suponían una auténtica repartición de recursos entre los cristianos de acuerdo con sus necesidades. Estas formas asistenciales evolucionaron a lo largo del tiempo, dando lugar a organizaciones más complicadas y con rasgos de cierta estabilidad. A lo largo de la Edad Media y hasta épocas bien recientes la Iglesia asumió sobre sí la tarea única de auxiliar a los indigentes, enfermos y necesitados en general. No obstante la caridad cristiana no tenía carácter social en el sentido de sociedad articulada, puesto que por sus propios fundamentos extraterrenos venía referida al hombre en cuanto imagen divina sobrepasando las comunidades organizadas. Pero con todo, como en tantos otros terrenos, la Iglesia vino a llenar también aquí eficazmente el vacío dejado en cuanto al atendimiento de necesidades públicas, por la ausencia de una organización administrativa adecuada¹⁵⁶.

Arias Miranda define este concepto de la siguiente manera: "Caridad: tiene esta palabra un sentido místico que expresa más en concreto el amor de Dios y el prójimo. Es aquella beneficencia expansiva, cordial, modesta, afectuosa, emanación genuina de la inspiración evangélica; constituida en una de las virtudes teologales, por cuanto tiene a Dios directamente por objeto de sus operaciones. Los hospicios y los hospitales tienen el nombre común de casas de caridad"¹⁵⁷. Para Concepción Arenal, la caridad es la compasión cristiana que acude al menesteroso por amor de Dios y del prójimo¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Vide: Paloma PERNIL ALARCÓN, "Caridad, educación y política ilustrada en el reinado de Carlos III", *Revista de Educación*, Número especial, (1988), p. 332: caridad y reforma social en la España de Jovellanos; M. MOIX MARTÍNEZ, *Bienestar social*, Trivium, Madrid, 1986, p. 36 y ss.

¹⁵⁵ Vide Manuel AZNAR LÓPEZ, "En torno a la beneficencia y su régimen jurídico", *REDA*, 92, (1996), p. 555: "[...], la beneficencia ocuparía uno de los peldaños de la escala evolucionista, más concretamente el situado tras la caridad y antes de los ocupados por la asistencia social, la seguridad social y el bienestar social".

¹⁵⁶ Vide Ramón MARTÍN MATEO, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967, p. 18.

¹⁵⁷ Vide J. ARIAS MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española*, Imprenta del Colegio de Sordomudos y Ciegos, Madrid, 1862, p. 75.

¹⁵⁸ Vide Concepción ARENAL, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Imprenta Clásica Española, Madrid, 1927, p. 235.

Debemos tener presente que el tránsito de la caridad a la beneficencia¹⁵⁹ se produce por múltiples factores, y sobre todo resaltar que la beneficencia transfiere la obligación a la sociedad considerada como entidad colectiva, y por ello el término irá siempre seguido del apelativo pública.

3.2.2. *Filantropía*¹⁶⁰

Filantropía es la compasión filosófica que auxilia al desdichado por amor a la humanidad y la conciencia de su dignidad y su derecho¹⁶¹.

El advenimiento del protestantismo produjo como reacción la sustitución de la idea de la caridad como motor de las acciones benevolentes, por la filantropía, la fraternidad y mutua ayuda, volviendo así en alguna manera a las tesis simplemente humanitarias sustentadas por los filósofos de la antigüedad.

La racionalización que empezó a experimentar la concepción de la vida a partir del Renacimiento motivó una corriente individualista, utilitarista y positivista, que sustituyó los impulsos caritativos por tendencias pragmatistas que buscaban la máxima efectividad de las ayudas y, sobre todo, el potenciar al máximo los propios recursos del individuo, al objeto de que, aprovechando sus propias posibilidades, fuese capaz de autosuperarse, dejando de constituir una carga para la sociedad. La ética protestante, que cargaba su acento sobre el esfuerzo individual más que en la obra colecti-

¹⁵⁹ Vide Luís JORDANA de POZAS, "Ideas fundamentales sobre la seguridad social", *Boletín de los Seminarios de Formación*, Madrid, 1948, pp. 20-21: "[...]. Las instituciones asistenciales tienen una gloriosa progenie, son hijas exclusivamente del cristianismo, estaban inspiradas por la caridad, y se llamaban beneficencia. Consisten, por lo tanto, en hacer el bien. Y este nombre tan hermoso que responde también a su contenido y propósito, se vio un día que era antitético y se le quiso borrar sustituyéndolo con este otro término neutro que nada expresa, de la asistencia. Es que cuando la caridad y la beneficencia se convirtieron en asistencia, dejaron de inspirarse en el amor cristiano. Precisamente ese amor cristiano es la institución social por excelencia, la solución óptima como dijo nuestro Vives, para todos los problemas de carácter social. [...]". Vide Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 334-336.

¹⁶⁰ Vide Jaime GUASP, "La beneficencia como objeto formal de la actividad administrativa", *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 319: "La beneficencia no deja de serlo porque el Estado atiende a esa necesidad presionado por la opinión pública o para alcanzar objetivos distintos a los del estricto favorecimiento del prójimo. En cambio, en la filantropía y en la caridad el espíritu inspirador de la actividad del filántropo y del caritativo es absolutamente preciso para definir la actitud de uno y otro: el que hace obras sociales para adquirir importancia en la colectividad o para disminuir la carga fiscal que pesa sobre él, no puede decirse que sea en realidad un hombre movido ni por el laico amor al prójimo que es la filantropía ni por el santo amor al prójimo que es la caridad".

¹⁶¹ Vide Concepción ARENAL, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, o.c., p. 235.

va del común apoyo de los hombres hacia la divinidad y a través del amor, dirigió sus esfuerzos no a la lucha contra la pobreza en cuanto tal, sino a la eliminación de los pobres en particular. La moderna filantropía y las formas capitalistas del siglo pasado recibieron así del protestantismo buena parte de sus principales fundamentos¹⁶².

En el ámbito de la emigración, a las sociedades filantrópicas se las designa con el nombre de la aldea nativa se le la domiciliaba en la casa de comercio del miembro más destacado de toda la colonia. Una vez constituida se redactaban los Estatutos y se elegía Junta Directiva. Todo lo acordado se notificaba al alcalde del pueblo. Finalmente se designaba un delegado que representaba a la Sociedad en el lugar de origen y tenía la obligación de poner en conocimiento de la Sociedad todo cuanto sucediese en la aldea, era por tanto, el intermediario entre la patria chica y los paisanos expatriados, rendía cuenta de las necesidades del pueblo y sus habitantes y, por último, distribuía las diferentes sumas de dinero que le eran remitidas por la Sociedad Filantrópica.

Las ayudas económicas que enviaban estaban destinadas a fines muy concretos: construcción de obras de utilidad pública; obras de embellecimiento; fomentar la enseñanza; solventar desgracias y calamidades; procurar cierto recreo y divertimento¹⁶³.

3.2.3. *Sociedades de asistencia, mutualidad o monte píos*

En el siglo XVIII las clases populares urbanas para luchar contra la enfermedad y el infortunio organizaron Hermandades y Cofradías de socorro, la mayor parte de las cuales estaban vinculadas a gremios profesionales. Los miembros de las cofradías pagaban una inscripción y cuotas obligatorias, cuya periodicidad variaba según la cofradía (semanal, mensual, anual). Las prestaciones de las hermandades variaban desde la ayuda continuada en caso de enfermedad, incluyendo hospitalización, hasta la entrega de una cantidad única, previa certificación de la enfermedad¹⁶⁴.

Las mutualidades son las asociaciones que con la denominación o con cualquier otra y sin ánimo de lucro ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o sus bienes

¹⁶² Vide Ramón MARTÍN MATEO, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967, p. 19.

¹⁶³ Vide Ana de FRANCIA CABALLERO, "De Soria a América: historia de una emigración (1880-1930)", *Celtiberia*, 42 (83), (1992), pp. 112-113.

¹⁶⁴ Vide Manuel HERRERA GÓMEZ, *Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1999, p. 436.

contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible, a los que están expuestos mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras¹⁶⁵.

3.2.4. Hospicios y casas de misericordia

La palabra hospicio viene de la latina hospitium, hospedería, de hospes, huésped. En realidad, hospes está pro hosti-pes, que era el que protegía al extranjero, y de ahí hospitium y hospitari. El nombre de hospes también se aplicó más tarde al que recibe la hospitalidad. Nuestra Real Academia dice que hospicio es la "casa destinada a albergar y recibir peregrinos pobres". También lo dice así el artículo 12 del reglamento de 14 de mayo de 1852. No hubo, sin embargo, precisión y uniformidad en el uso de tal palabra, ni la hay aún¹⁶⁶.

Por casas de misericordia se entienden todas las destinadas para morada o asilo de alguna clase de pobres, que por su corta o crecida edad, o por cualquier otra circunstancia estén inválidos o convenga a la causa pública y particular vivan reunidos por algún tiempo. Los reclusorios de niños huérfanos o desamparados, de ancianos lisiados, de viudas y de cualquier persona miserable, son casas de misericordia. También lo son los hospitales de enfermos, las inclusas o casas de expósitos y las galeras y casas de corrección para hombres y mujeres pobres; porque la corrección dice Sto. Tomás (Suma Teológica 2ª, 2ae, quest 33, art. I) que es verdadera limosna espiritual. Según el mayor, o menor número de especies y clases de necesitados a que se extiende o redujere alguna casa de misericordia, será más general o particular¹⁶⁷.

3.2.5. Pobreza

Esta palabra en sentido genérico, expresa solamente una idea relativa, pues se contrae a la clase de la sociedad que sufre mayores privaciones y disfruta menores goces¹⁶⁸. Y surge de modo virulento, especialmente, en casos de enfermedad:

¹⁶⁵ Vide F. LÓPEZ-NIETO y MALLO, *Las asociaciones y su normativa legal*, Ediciones Abella. El consultor, Madrid, 1980, pp. 36-284.

¹⁶⁶ Vide M. FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ, *La beneficencia pública y los hospicios*, Establecimientos Tipográficos de Jaime Ratés, Madrid, 1923, pp. 33-122.

¹⁶⁷ Vide Pedro Joaquín de MURCIA, *Discurso político sobre la importancia y necesidad de los hospicios, casas de expósitos y hospitales*, Madrid, 1798, p. 2.

¹⁶⁸ Vide J. ARIAS MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española*, o.c., p. 76. Vide Elena MAZA ZORRILLA, *Pobreza y asistencia social en España, Siglos XVI-XX*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1987, p. 15, donde establece las distintas acepciones asignadas a los términos: pobre, mendigo y vagabundo.

«La enfermedad era un auténtico drama para el trabajador dependiente de un salario, las más de las veces aleatorio dado su nexo con los cambios coyunturales. Afirmación que podemos constatar al examinar la desbordada demanda de los hospitales y centros benéficos en los períodos críticos, ya de por sí repletos y saturados en su trayectoria diaria. De ahí que, aunque muchos individuos reúnan, en principio, las condiciones imprescindibles para ingresar en las instituciones benéficas –ser pobres y, además, estar enfermos–, no siempre consigan acomodo en ellas. Si a esto añadimos los convalecientes, por lo común, dados de alta de los hospitales sin las condiciones físicas para su inmediata reinserción en el mundo del trabajo, los enfermos de nacimiento (inválidos, impedidos, mutilados) o los lisiados por percances o accidentes laborales, comprenderemos el espesor que alcanza esta nube humana. La palpable y crónica incapacidad asistencial de la sociedad propicia, como única salida, la limosna; el oficio de pedir y mendigar.

Comprobamos por tanto, cómo entre la pobreza y la mendicidad –tal y como adelantábamos– no existen diferencias esenciales sino diferencias de grado. La práctica de la mendicidad es una opción, una alternativa constante en el mundo de los pobres, profundamente enraizada en él y a la que cualquiera puede verse abocado en un momento crítico. Incluso, es muy frecuente en testimonios escritos contemporáneos la confusión entre ambos términos, el uso indiscriminado de la palabra “pobre” o “mendigo”¹⁶⁹.

José Campillo, ministro de Hacienda desde 1738 y secretario de Estado, Marina, Guerra e Indias desde 1740, en su obra “Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es”, se enfrenta con el mundo de la necesidad material. La pobreza, la mendicidad¹⁷⁰ y

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 21-22. En la p. 47, nota 63 llega a afirmar: “En el siglo XVII el tratadista que con mayor profusión estudia la etiología de la pobreza es Fernández Navarrete. En su obra *Conservación de Monarquías y discursos políticos* (Madrid, 1626) reflexiona sobre las fluctuaciones monetarias y su papel multiplicador de los falsos mendigos: «[...] y no sólo ha convidado a los españoles a seguir la mendiguez la subida del vellón, sino también ha llamado y ha traído a estos reinos toda inmundicia de Europa, sin que haya quedado en Francia, Alemania, Italia y Flandes y aun en las islas rebeldes, cojo, manco, tullido o ciego que ho haya venido a Castilla, convidados de la golosina de ser tan caudalosa granjería el mendigar donde la moneda es de tanto valor»”.

¹⁷⁰ *Vide* M. PÉREZ QUINTERO, *Pensamientos políticos y económicos dirigidos a promover en España la agricultura y demás ramas de la industria a extinguir la ociosidad y dar ocupación útil y honesta de todos los brazos*, Madrid, 1798, p. 296: “Con esta que vuestra merced llama inhumanidad, les aseguramos pan de por vida, los libertamos de ir a servir al Rey, y que no los maten en la guerra: les proporcionamos a ellos una dulce industria para vivir alegremente y sin fatiga, cantando, tañendo y bailando, y paseándose, sin perder fiestas, fandangos, diversiones, ni función alguna; y a nosotros el consuelo de tenerles siempre en nuestra compañía, para que sean el báculo de nuestra vejez y las delicias de la vida”. *Vide* Marcel BATAILLON, *Erasmus y el erasmismo*, traducción castellana de Carlos PUJOL, Editorial Crítica, Barcelona, 1978, p. 186, donde refleja el horror moral y físico que experimenta Vives ante la mendicidad profesional.

la vagancia son cuestiones que encuadra dentro de los fallos de la estructura socio-económica del país¹⁷¹.

3.2.6. Miseria

Se expresa con este significante un estado de pobreza que adquiere permanencia, producto de la indigencia y de la imposibilidad de salir de ella¹⁷².

3.2.7. Indigencia

Esta voz manifiesta por el contrario una idea absoluta: aquel grado de miseria que supone la falta de las cosas más necesarias para la vida; y de consiguiente la precisión de acudir a ella con socorros¹⁷³.

¹⁷¹ Vide Manuel HERRERA GÓMEZ, *Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1999, pp. 63-64: Para él, los pobres se dividen en tres categorías "1. Los «verdaderos pobres», «verdaderos infelices que, o ya destituidos de remedio a sus habituales dolencias, o ya tolerando las dilatadas muertes, solicitan el reparto de su hambre en la compasión del público».

2. Los «pobres por su conveniencia», aquellos vagos y holgazanes que huyen del trabajo y se refugian en la limosna por pura ociosidad.

3. Y los «pobres en apariencia» que realmente no lo son y utilizan este disfraz para ocultar sus fechorías.

De acuerdo con estas categorías formula las soluciones:

- a) Para los primeros, los verdaderos pobres, plantea su recogimiento en Hospicios, proporcionándoles cobijo y manutención en régimen abierto.
- b) En cuanto a los pobres por su conveniencia, aboga por su integración forzosa en el mundo del trabajo productivo.
- c) En referencia a los terceros, los pobres en apariencia, el castigo y presidio por los delitos que cometan.

Como instrumento imprescindible para aplicar sus alternativas, considera necesario e indispensable la creación de nuevos hospicios dotados de fábricas y talleres, así los acogidos en tales instituciones contribuirán a los gastos de su mantenimiento y asistencia.

Sobre los resultados de estos planteamientos no puede manifestarse más optimista; se sitúa en una línea que entronca plenamente con la literatura arbitrista del siglo XVII español: «A pocos años de su planificación estaría España desconocida del ocio, limpia de abandonados y vagos, y floreciente en toda clase de ejercicio y ocupaciones».

¹⁷² Vide J. ARIAS MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española*, o.c., p. 76. Vide Elena MAZA ZORRILLA, *Pobreza y asistencia social en España, Siglos XVI-XX*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1987, p. 13: "[...] la indigencia equivale al estado en el cual las necesidades esenciales, de forma intermitente, no pueden ser satisfechas, y la miseria es la indigencia permanente. Cuando esta miseria afecta a un conjunto de individuos, a una parte de la población, podemos hablar con rigor de pauperismo".

¹⁷³ Vide J. ARIAS MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española*, o.c., p. 76. Vide Elena MAZA ZORRILLA, *Pobreza y asistencia social en España, Siglos XVI-XX*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1987, p. 52: "Don Carlos y Doña Juana mandan que sólo los verdaderos pobres puedan pedir limosna, circunscrita a los pueblos de su naturaleza y jurisdicción o un radio de

3.3. Su origen y formulación

3.3.1. En general

Entre los emigrantes, el sentido de la unión, de la colaboración mutua, de la solidaridad de las colectividades, cuando el número de individuos comenzó a ser importante se puso de manifiesto desde el primer tercio del siglo XVIII, con una única idea, ayudar a los más necesitados dentro del espíritu de las cofradías de entonces. En 1723, nació la Congregación de Nuestra Señora de Covadonga por iniciativa de un grupo de asturianos reunidos en la casa del capellán de la iglesia de la calle Valvanera de la ciudad de México, para celebrar cada 8 de septiembre el día de la Virgen de Covadonga y reunir fondos para los necesitados. Más de medio siglo después y por idea del capellán Vicente Soto se pidió permiso el 11 de septiembre de 1780 al virrey Martín Mayorga para que la citada congregación pudiera funcionar dentro de las normas de la época. Hacia la mitad de 1789 llegó a México el nuevo virrey de la Nueva España, Juan Vicente de Güemes y Pacheco, segundo conde de Revillagigedo, nacido en La Habana y oriundo de Asturias, quien concedió el permiso pedido nueve años antes. A primeros de septiembre de 1789 se formalizó oficialmente la Congregación de Nuestra Señora de Covadonga en la casa del asturiano Cosme de Mier y Trespacios, de Alles, Pañamellera, Alcalde de Casa y Corte. La congregación se trasladó a la iglesia de Santo Domingo donde se alzó el altar de Nuestra Señora de Covadonga. Allí surgió la idea de construir un sanitario español, para lo cual se comenzaron a recolectar fondos con fines benéficos. Se daba el primer paso de lo que con el tiempo sería una constante entre los emigrantes españoles a América, los sanatorios, las instituciones médicas y benéfico asistenciales. En 1790 nació en Buenos Aires la Congregación de Naturales y Originarios del Reyno de Galicia. Estas dos instituciones, asturiana y gallega, fueron los cimientos de lo que con el tiempo serían las sociedades de beneficencia y socorros mutuos y las casas regionales¹⁷⁴.

seis leguas a la redonda. Deberían llevar –excepto los ciegos– cédula del párroco con su nombre y señas personales, visada por la justicia. [...]. Las Cortes de Valladolid de 1555 solicitan a Felipe II que a las leyes vigentes sobre mendigos se añada la constitución en todos los pueblos de un «padre de pobres», encargado de proporcionar ocupación, remedio y cura a cuantos lo necesiten. En parte, el monarca satisfizo estos deseos. Por Pragmática del 7 de agosto de 1565 (ley XIV) se organizan los «diputados de parroquia», dos «personas buenas» de cada feligresía ocupadas en averiguar y buscar a los mendigos, distinguir los impedidos y decréptos, proveerlos de licencias para pedir (visadas por el párroco y confirmadas por la justicia) y, previo registro, del socorro material de los pobres vergonzantes”.

¹⁷⁴ Vide Pedro PASCUAL, “Las casas regionales, un puerto de la emigración”, *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999.

El desarrollo del mutualismo obrero descendía en España de las formas primitivas de previsión social del Antiguo Régimen, como las corporaciones de oficios. Iniciado el proceso de industrialización en algunas de sus regiones, el mutualismo constituyó un intento de paliar la miseria y aislamiento urbano a los que se veían sometidos quienes se integraban al trabajo de fábrica, tras un pasado rural en el que predominaban los vínculos primarios de la familia y el vecindario.

Las primeras asociaciones surgieron en el seno de las colectividades de emigrantes con el fin de asumir una función asistencial y de socorros mutuos, una necesidad acuciante entre las desprotegidas colonias de españoles¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Para dar una idea aproximada de la dimensión del fenómeno que estoy describiendo *Vide* Asociación Española de Socorros Mutuos de Buenos Aires, *Memoria y Cuentas Generales correspondientes al año de 1911*, Anexo 4:

“APÉNDICE V

SOCIEDADES ESPAÑOLAS DE SOCORROS MUTOS EN ARXENTINA, 1910

A) Bos Aires, Capital Federal

1. AE de SM de Buenos Aires (1857)/Asociación Española de Socorros Mutuos [...].
2. AE de SM de Barracas Al Sud (1862).
3. AE de SM de ambos sexos de la Parroquia de Belgrano (1883).
4. AE de SM de la Boca del Riachuelo (1892).
5. AE de SM de la Parroquia de San Bernardo (1895).
6. AE de SM de San José de Flores (1896).

B) Provincia de Bos Aires

7. AE de SM de Adolfo Alsina (1889).
8. AE de SM de Albertí.
9. AE de SM de América.
10. AE de SM de Arrecifes (1872).
11. AE de SM de Ayacucho (1883).
12. AAE de SM de Azul (1882).
13. AE de SM de Bahía Blanca.
14. AE de SM de Baradero (1871).
15. AE de SM de Berutti.
16. AE de SM de Bolívar (1882).
17. AE de SM de Bragado (1881).
18. AE de SM de Brandzen.
19. AE de SM de Campana.
20. AE de SM de Cañuelas (1883).
21. AE de SM de Capitán Sarmiento.
22. AE de SM de Carlos Casares.
23. AE de SM de Carmen de Areco (1882).
24. AE de SM de Colón.
25. AE de SM de Coronel Pringles.
26. AE de SM de Coronel Suárez.
27. AE de SM de Coronel Vidal.
28. AE de SM de Cahcabuco.
29. AE de SM de Chascomus la Fraternal.
30. AE de SM de Chivilcoy (1870).

En su origen grupos de personas procedentes de un país, una región o incluso de un mismo ayuntamiento o concejo se unían para orientar y recibir a los recién llegados y solucionar problemas inmediatos, bien fueran éstos resultado de situaciones administrativas, contratos de trabajo, casos de penuria conocidos por enfermedad o accidentes, pagos de entierros o pasajes de retorno.

31. AE de SM de Chivilcoy la Democrática (1888).
32. AE de SM de Daireaux.
33. AE de SM de Diamante.
34. AE de SM de Dolores (1882).
35. AE de SM de Esquina (1885).
36. AE de SM de F. Madero (Posadas).
37. AE de SM de General Alvarado (Miramar).
38. AE de SM de General Alvear.
39. AE de SM de General Belgrano (1892).
40. AE de SM de General Lamadrid.
41. AE de SM de General Lavalle-Ajo.
42. AE de SM de General Paz.
43. AE de SM de General Piran.
44. AE de SM de General Rodríguez.
45. AE de SM de General Sarmiento.
46. AE de SM de General Villegas Los Arbolitos.
47. AE de SM de Guamini (1888).
48. AE de SM de Halsey (General Pinto).
49. AE de SM de San Isidro.
50. AE de SM de Juárez.
51. AE de SM de Junín.
52. AE de SM de la Plata (1884).
53. AE de SM de la Plata-Unión Española (1908).
54. AE de SM de las Conchas.
55. AE de SM de las Conchas y San Fernando (1886).
56. AE de SM de las Flores (Carmen de las).
57. AE de SM de las Heras.
58. AE de SM de Lincoln.
59. AE de SM de Lobería.
60. AE de SM de Lobos (1867).
61. AE de SM de Lomas de Zamora y A. Brown.
62. AE de SM de Los Toldos.
63. AAE de SM de Luján.
64. AE de SM de Magdalena(1880).
65. AE de SM de Maipú.
66. AE de SM de Mar del Plata-Unión y Fraternidad (1883).
67. AE de SM de Marcos Paz (1883).
68. AE de SM de María Ignacia.
69. AE de SM de Mercedes.
70. AE de SM de Merlo.
71. AE de SM de Monte.
72. AE de SM de Moreno (1885).
73. AE de SM de Morón.
74. AE de SM de Navarro.

-
75. AE de SM de Necochea (1884).
 76. AE de SM de Nueve de Julio.
 77. AE de SM de Olavaria (1885).
 78. AE de SM de Passo.
 79. AE de SM de Patagones (1875).
 80. AE de SM de Pehuajó
 81. AE de SM de Pergamino.
 82. AE de SM de Pigüé.
 83. AE de SM de Piján.
 84. AE de SM de Quilmas.
 85. AE de SM de Quiroga.
 86. AE de SM de Ramallo.
 87. AE de SM de Rauch (1879).
 88. AE de SM de Rojas (1881).
 89. AE de SM de Saladillo (1876).
 90. AE de SM de Salliqueló.
 91. AE de SM de San Andrés de Giles (1884).
 92. AE de SM de San Andrés del Pilar.
 93. AE de SM de San Antonio de Areco (1881).
 94. AE de SM de San José de Balcarce.
 95. AE de SM de San Martín.
 96. AE de SM de San Nicolás de los Arroyos (Quinta As.) (1860).
 97. AE de SM de San Pedro (1885).
 98. AE de SM de San Vicente.
 99. AE de SM de Suipacha.
 100. AE de SM de Tandil (1873).
 101. AE de SM de Tapaqué.
 102. AE de SM de Teodolina.
 103. AE de SM de Tigre
 104. AE de SM de Torquist.
 105. AE de SM de Trenque Lauquen.
 106. AE de SM de Tres Arroyos.
 107. AE de SM de Vedia.
 108. AE de SM de Veinticinco de Mayo (1885).
 109. AE de SM de Villa torroba.
 110. AE de SM de Zárate.

C) Provincia de Santa Fé.

111. AE de SM de Cañada de Gómez.
112. AE de SM de Esperanza.
113. AE de SM de El Trébol.
114. AE de SM de Godoy.
115. AE de SM de Helvecia.
116. AE de SM de las Rosas.
117. AE de SM de Rafaela.
118. AE de SM de Rosario de Santa Fe (1857).
119. AE de SM de Rufino.
120. AE de SM de San Gregorio.
121. AE de SM de Santa Fe.
122. AE de SM de Santa Teresa.
123. AE de SM de San José de la Esquina.
124. AE de SM de San urbano (Delinque).

-
- 125. AE de SM de Santo Argentino.
 - 126. AE de SM de Venado Tuerto.
 - 127. AE de SM de Villa Cañas.
 - 128. AE de SM de Villa Casilda.
- Provincia de Córdoba.
- 129. AE de SM de Bell Ville.
 - 130. AE de SM de Cañada Verde.
 - 131. AE de SM de Córdoba (1872).
 - 132. AE de SM de Laboulaye.
 - 133. AE de SM de la Unión.
 - 134. AE de SM de Marcos Juárez.
 - 135. AE de SM de Río Cuarto (1876).
 - 136. AE de SM de Villa Concepción.
 - 137. AE de SM de Villa Constitución.
 - 138. AE de SM de Villa Rosario.
 - 139. AE de SM de Villa María, Villa Nueva y sus distritos (1891).
- E) Provincia de Entre Ríos.
- 140. AE de SM de Concepción del Uruguay (1878).
 - 141. AE de SM de Concordia.
 - 142. AE de SM de Gualaguaychu (1882).
 - 143. AE de SM de Gualaguay (1879).
 - 144. AE de SM de La Paz.
 - 145. AE de SM de Nogoyá.
 - 146. AE de SM de Paraná (1859).
 - 147. AE de SM de Rosario Tala (1879).
 - 148. AE de SM de Rocamora de Gualaguay.
 - 149. AE de SM de San José Feliciano.
 - 150. AE de SM de Victoria (1868) (séptima asociación).
 - 151. AE de SM de Villaguay.
- F) Provincia de Corrientes.
- 152. AE de SM de Corrientes
 - 153. AE de SM de Curuzú Cuatrá (1880).
 - 154. AE de SM de Exaltación de la Cruz.
 - 155. AE de SM de Goya (1884).
 - 156. AE de SM de Mercedes.
 - 157. AE de SM de Monte Caseros.
 - 158. AE de SM de Paso de los Libres.
 - 159. AE de SM de Santo Tomé (1886).
 - 160. AE de SM de Saladas.
- G) Provincia de Estero.
- 161. AE de SM de Larpida.
 - 162. AE de SM de Santiago del Estero (1889).
- H) Provincia de Tucumán.
- 163. AE de SM de Concepción de Tucumán.
 - 164. AE de SM de Tucumán.
- I) Provincia de Catamarca.
- 165. AE de SM de Catamarca.
- J) Provincia de Salta.
- 166. AE de SM de Salta.
- K) Provincia de San Luís.
- 167. AE de SM de San Luís.
 - 168. AE de SM de Mercedes.

Pasados unos años, esta asistencia quedó firmemente organizada a través de los centros o casas de cada región y se fueron diversificando y ampliando objetivos. Entre las actividades que más consecuencias iban a tener fueron la creación de los grandes edificios o sedes de los centros regionales. Sirva como ejemplo la construcción de los centros asturianos, hospitales y asilos como la Quinta Covadonga en La Habana y la tarea de promoción de escuelas llevadas a cabo por las llamadas sociedades de instrucción¹⁷⁶. Por tanto, son las sociedades de beneficencia la primera fórmula y resultado del asociacionismo en América. Sirva como ejemplo la "Sociedad Asturiana de Beneficencia de La Habana" que funcionaba desde 1877, la "Sociedad Balear de Beneficencia", creada el 11 de octubre de 1885¹⁷⁷ y la "Sociedad Asturiana de Socorros Mutuos y Beneficencia de Cienfuegos", que publicaba una memoria de actividades en 1897¹⁷⁸.

L) Provincia de Mendoza.

169. AE de SM de La Paz (1870).

170. AE de SM de Mendoza.

M) Provincia de San Juan.

171. AE de SM de San Juan (1879).

N) Territorio de Chubut.

172. AE de SM de Trelew.

Ñ) Territorio da Pampa Central.

173. AE de SM de General Acha.

174. AE de SM de General Pico.

175. AE de SM de Macachín.

176. AE de SM de Santa Rosa de Toay.

177. AE de SM de Tordillo (Dpto. 6º)

178. AE de SM de Toay.

O) Territorio de Santa Cruz.

179. AE de SM de Río Gallegos.

P) Territorio de Misiones.

180. AE de SM de Posadas".

¹⁷⁶ Vide María de la Cruz MORALES SARO, "La emigración asturiana a América", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 70-71: "Las Sociedades de Instrucción fueron entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX las que canalizaron los principales esfuerzos organizativos y económicos de los naturales de cada concejo, en aras de impulsar la construcción de escuelas de enseñanza primaria en sus pueblos de origen, el establecimiento de escuelas de comercio, el pago a maestros para que suplementasen la deficiente enseñanza pública pagada por el Estado, o el apoyo y los premios al estudio. Esta actividad fue compartida con la actuación de particulares y fundadores de instituciones benéficas y filántropos individuales, que abundaron en Asturias, existiendo también una fórmula mixta, por la cual un individuo encabeza una suscripción con una suma de dinero y es continuada con una aportación colectiva".

¹⁷⁷ Vide Bartomeu CAIMARI CALAFAT y José Rafael RUIZ CARVAJAL, "L'emigració balear a América a través del diari La Almudaina (1887-1906)", o.c., pp. 15 y 16.

¹⁷⁸ Vide María de la Cruz MORALES SARO, "La emigración asturiana a América", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 75-80, donde enumera los centros asturianos de Iberoamérica en este período histórico: Centro Asturiano de La Habana; Centro Asturiano de Tampa (Florida); Centro Asturiano de

Muy pocas de estas asociaciones benéficas mantuvieron estrictamente sus objetivos fundacionales, pues con el paso del tiempo la mayoría se vieron obligadas a ampliar en alguna medida su campo de actuación original para subsistir, comenzando a desarrollar sobre todo acciones mutuales entre sus asociados, pasando a ser mínimas las prestaciones propiamente benéficas. Además en algunos casos, la adquisición de personalidad jurídica en el país donde se constituían se demoraba notablemente. Sirve como ejemplo la Unión Hispano-Americana Valle del Miñor, que fue creada en 1905, y la concesión de personalidad jurídica no fue otorgada hasta el 20 de enero de 1919. En la exposición de motivos del decreto de aprobación se decía:

«Vistas las gestiones promovidas por la Asociación [...] para obtener su personalidad jurídica que le fue denegada bajo el título de Unión Hispano-Americana Pro-Valle Miñor, por decreto de 4 de noviembre de 1907 y 15 de junio de 1908, y Considerando: Que la recurrente ha modificado fundamentalmente sus estatutos para concretar la realización de sus objetos a la República Argentina en la forma indicada por la Inspección General de Justicia, de hojas 62 a 65. Que la fundación de asilos y refugios para inmigrantes gallegos en la República Argentina, la repatriación de estos en casos de invalidez o senectud, el establecimiento en la República de escuelas prácticas de agricultura y oficios y el suministro de informes a los habitantes de la región gallega que

Rosario (Argentina); Centro Asturiano de México; Centro Asturiano de Buenos Aires; Centro Asturiano de Montevideo; Centro Asturiano del Plata; Centro Asturiano del Paraná; Centro Asturiano de Caracas; Centro Asturiano de Comodoro Rivadavia; Centro Asturiano de la Habana en Oviedo. Respecto a este último afirma: "Un gran centro por el estilo de los de las colonias de América. Un gran centro que recoja todas sus sugerencias, todas sus palpitaciones, todos sus afanes, y que mantenga en íntima comunicación con «la tierra» a los asturianos desparramados por el mundo; un gran centro que sea corazón de donde vaya amor, calor y sangre a todos los demás centros que no tienen más que alma para Asturias [...]. Creada esta institución, el amparo del emigrante sería mucho más seguro; el centro de aquí los acompañaría hasta el vapor; el centro de ahí iría a buscarlos al vapor. Mejoraríamos inmensamente la situación de la mujer que se va a América en busca de un pedazo de pan. Tendríamos oficina que resolviera sus dificultades a los prófugos. Pagaríamos una admirable escuela preparatoria de emigrantes. Crearíamos una publicación asturiana que llevaría las maravillas de Asturias hasta el último rincón del mundo, puesto que hay asturianos en ese mismo rincón". Vide Florencio FRIERA SUÁREZ, "Historia de un emigrante a Cuba: Saturnino Martínez (1837-1905)", *Boletín del Instituto de Estudios Asturianos*, 43 (129), (1989), p. 230: "Pese a todo Cuba seguía siendo un país lleno de encantos para los emigrantes españoles. [...]. Ya en 1840 se había creado la Sociedad de Beneficencia de naturales de Cataluña, en 1872 la gallega y en 1877 la Asociación Benéfica Asturiana, que dio paso a la fundación el Centro Asturiano de La Habana en 1886. A fines de siglo prácticamente todos los inmigrantes españoles tenían su centro regional". En la misma página, nota 132 se afirma: «En 1892 existían en La Habana el Centro Gallego, el Centro Catalán, las Asociaciones del Pilar de Canarias y de Andalucía; las Sociedades de Beneficencia de Naturales de Aragón, Montañesa, Catalana, Gallega, Asturiana y el Centro Asturiano. Hay similitudes entre estas sociedades regionales y las sociedades de socorros mutuos antecesoras de las primeras organizaciones sindicales en Cuba. Otro sentido muy distinto tenía el Casino Español, en conexión con el Gobierno de Madrid".

quieran emigrar a la República, establecidos en el art. 2º de los estatutos constituyen objetos de indudable bien común para la Nación Argentina, sin que alcance a perjudicarlos la autorización del art. 4º para proveer el mantenimiento de la Escuela fundada en Valle Miñor en 1909, porque en esa Escuela se dictan clases de historia, geografía y comercio argentino y porque su mantenimiento se confiere sin menoscabar la satisfacción de los fines indicados en el art. 2º. Que estos objetivos están por completo comprendidos en el concepto del art. 33, inciso 5º del Código Civil, si son cumplidos con la intención leal y sincera que informa su redacción, no resultando tampoco perjuicio en caso contrario por las facultades que acuerda el Poder Ejecutivo en el art. 48 del citado Código»¹⁷⁹.

En 1904 una estadística del Instituto de Reformas Sociales encontraba que la forma más común de asociacionismo obrero era la del montepío, que agrupaba a unos 350.000 afiliados y de la cual el sistema de las asociaciones de socorros mutuos constituía un subgrupo.

Estas sociedades de socorros mutuos, a través de su sistema de previsión para enfermedades mediante el pago de cuotas periódicas, mejoraron las condiciones higiénicas y sanitarias de sus afiliados y facilitaron su acceso a mejores niveles de consumo a través de las cooperativas que se formaron en su seno. Sobre todo, este resultado fue más fructífero que el obtenido con las sociedades caritativas o filantrópicas, en las que las posibilidades se veían recortadas por la acción de mecanismos de control y dirección externos al propio colectivo¹⁸⁰.

3.3.2. *Por demarcación geográfica*

A. MÉXICO

En México, el movimiento migratorio que alcanzó magnitudes reducidas dentro del total continental, sirvió de soporte a un asociacionismo fuertemente concentrado en las grandes ciudades, pobre en comparación con el desarrollado en Cuba, Argentina o Brasil, pero que fue capaz de anticiparse al catolicismo social y al mutualismo de resistencia.

La Sociedad Española de Beneficencia, surgida en Tampico en 1842 como entidad de ayuda a los españoles necesitados, agregó posteriormente a sus funciones la de asistencia sanitaria, con la edificación de un hospital de la colectividad. Socorrer a los verdaderamente necesitados, ocuparse de

¹⁷⁹ Vide *Boletín Oficial de la Unión Hispano-Americana Valle Miñor*, 117, (1919), pp. 1-5.

¹⁸⁰ Vide Alejandro E. FERNÁNDEZ, "Mutualismo y asociacionismo", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 331-333.

la sepultura de los cadáveres de aquellos que murieran pobres, proporcionar a los emigrantes españoles instrucciones y recomendaciones para facilitarles su colocación, son los objetivos fundamentales de esta asociación a cuyos beneficios podían acceder los socios españoles en general que viviesen en México o en sus inmediaciones, con la única condición de poder probar su honradez y laboriosidad¹⁸¹.

Su homónima de Puebla, creada en 1860 en el seno de la comunidad de españoles, fue capaz también de erigir en 1890 un centro de salud de importancia en relación con su reducido padrón social. Más abierta al ingreso de los no españoles y más orientada desde el comienzo hacia los principios del mutualismo estuvo en cambio la sociedad de beneficencia creada en 1891 en Victoria. En el padrón inicial de 32 socios se reflejaban las tendencias a la preponderancia de las provincias noratlánticas (La Coruña, Santander, Oviedo y Burgos) que caracterizaban a la inmigración global a México.

Sin embargo debo destacar que su consistencia y capacidad de abarcar a una porción considerable de la colectividad eran dudosas, en especial, por las dificultades provenientes de la financiación de entidades que muchas veces no superaban el centenar de afiliados.

Distinta fue la suerte de las entidades que nacieron y se desarrollaron con una definida orientación empresarial de sustitución privada de las carencias del sistema sanitario estatal o que apuntaron al reclutamiento de un sector reducido pero próspero de la colectividad (centro asturiano, centro gallego, el vasco o el casino español)¹⁸².

B. GUATEMALA

La diminuta colectividad española de Guatemala contó con su propia asociación benéfica desde 1866. En ella se combinaban las motivaciones caritativas y paternalistas con un evidente propósito de consolidación de la figuración social de su grupo dirigente, proveniente de las más altas posiciones económicas y políticas de la sociedad receptora.

La sociedad colaboró en diversas ocasiones mediante colectas frente a catástrofes naturales en la península o a las desgracias de la guerra de Marruecos, mientras que varios de sus miembros más prominentes solventaban de manera habitual diversas iniciativas filantrópicas en sus aldeas de origen. En 1897, como consecuencia de los sucesos de Cuba, reformó sus

¹⁸¹ Vide Moisés LLORDÉN MIÑAMBRES, "O asociacionismo dos emigrantes españois en América (1840-1930). Unha explicación histórica do feito", *Estudios Migratorios*, 2, (1996), p. 45.

¹⁸² Vide Alejandro E. FERNÁNDEZ, "Mutualismo y asociacionismo", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 336-338.

estatutos incorporando el propósito de refuerzo de unidad intraétnica, y participó decisivamente en las acciones de la Junta Patriótica Española, encargada de enviar ayudas a la marina de guerra. En la década siguiente, nuevas dificultades de financiación se originaron con la llegada de numerosos españoles huidos de la guerra en México y de la construcción del canal de Panamá¹⁸³.

C. REPÚBLICA DOMINICANA

La estrechez de la colectividad española supuso un obstáculo casi insalvable para el desarrollo del mutualismo.

En la República Dominicana se creó una estructura de centros patrióticos-culturales que se irradió por San Pedro de Macorís, Santiago, Constanza y Santo Domingo. Los objetivos de asistencia y mutualismo fueron aquí subsidiarios, y en su lugar primaron, con diversas intensidades y resultados, los de la conservación de los vínculos étnicos con España¹⁸⁴.

D. PUERTO RICO

La sociedad de auxilio mutuo de San Juan de Puerto Rico repitió en su conformación algunos de los caracteres apuntados para el caso de las asociaciones españolas en México. Nacida como una suerte de rama social del casino español fundado dos años antes, era ante todo una entidad benéfica conducida rígidamente por algunas de las principales figuras de aquél. Ofrecía sus servicios asistenciales a una corriente inmigratoria muy escasa.

E. CUBA

Sin duda la situación en Cuba era distinta, y ello explica la notable vitalidad de los centros regionales en la isla, incluso de los que combinaban tal carácter con la práctica del mutualismo, como la Sociedad de Beneficencia de Naturales de Galicia, creada en La Habana en 1871.

La fuerte presencia de los gallegos en Cuba consintió la creación de centros de representación comarcal y aun aldeana permanentemente vinculados con Galicia no sólo por un incesante movimiento migratorio sino también por las noticias y comentarios publicados en los periódicos regionales.

El caso del centro asturiano de La Habana creado en 1886 fue distinta, y consiguió construir uno de los palacetes más suntuosos del centro de La

¹⁸³ *Ibidem*, p. 338.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 338-339.

Habana como sede social, además de instalar uno de los servicios de salud más complejos y avanzados.

Además de las entidades mutualistas y regionales, existió en Cuba una red de casinos españoles que combinaban las actividades sociales y culturales de la élite peninsular con los propósitos explícitamente políticos. El casino de La Habana fue creado en 1869 como intento de zanjar los conflictos con los nativos derivados de la guerra de independencia, y sirvió de modelo para los instalados en otras ciudades¹⁸⁵.

F. ARGENTINA

En Argentina la primera de estas asociaciones se constituye en 1852, y fue la Sociedad Española de Beneficencia de Buenos Aires a las que siguieron años después las de Cañuelas, Córdoba, Rosario de Santa Fe (1905), la Sociedad Benéfica Española de Portaña (Córdoba) y la de Beneficencia y el Hospital Español de Mendoza. Con fines más específicos, aunque también benéficos, se crearon igualmente la Asociación Hispano-Argentina de protección a los Inmigrantes Españoles (1889), o la Asociación Patriótica Española de Buenos Aires (1896), extendiéndose después a otras capitales (Rosario de Santa Fe, Mendoza, Lujan, etc.), y en el siglo xx, la Sociedad Española para enfermos o el Patronato Español, ambos en Buenos Aires¹⁸⁶.

La Sociedad Española de Beneficencia de Buenos Aires disponía desde 1877 de un hospital propio, que fue paulatinamente estableciendo servicios asistenciales sanitarios diferentes para sus asociados y para los inmigrantes españoles desfavorecidos, aunque los objetivos fundacionales se mantuvieron (asistencia sanitaria y hospitalaria gratuita a los emigrantes españoles indigentes, repatriación de enfermos e inválidos para el trabajo, etc.) y se ampliaron (creación de un asilo para huérfanos españoles y fundación de un panteón)¹⁸⁷.

G. URUGUAY

Fue en Uruguay donde se fundaron las primeras asociaciones españolas de socorros mutuos. La primera fue la Asociación Española de Socorros Mutuos de Montevideo que se constituye en el año 1853. Posteriormente se fundaron las sociedades españolas de S.M. de San José de Mayo (1859), Salto

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 339-341.

¹⁸⁶ *Vide* Moisés LLORDÉN MIÑAMBRES, "O asociacionismo dos emigrantes españois en América (1840-1930). Unha explicación histórica do feito", *Estudios Migratorios*, 2, (1996), p. 46.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 48.

Oriental 1º (1867), Pando (1868), Paysadú (1871), Canelones (1872), Rocha (1876) o Cerro Largo (1878)¹⁸⁸.

H. CHILE

Si bien la emigración española a Chile nunca alcanzó cifras verdaderamente importantes, también en el país andino se constituyeron algunas sociedades españolas de beneficencia. La primera en 1856 en Santiago y posteriormente en Valparaíso (1861), Iquique (1877), Talca (1882) y Concepción (1886)¹⁸⁹.

I. BRASIL

En Brasil también surgieron la Real Sociedad Española de Beneficencia de Bahía, o el Centro Español Protector y Beneficente de Jahú (1904), el Centro Español de Beneficencia de Recife (1915), el refugio para el español desvalido de Río de Janeiro (1923), o la Caja de Socorros de las Damas de Sao Paulo, o las Sociedades Españolas de Repatriación de Sao Pula o la Caja de Socorros para Indigentes Españoles de Recife¹⁹⁰.

J. EE UU

En EE UU de Norteamérica, donde la inmigración española no fue relevante, se fundaron igualmente la Sociedad Española de Beneficencia y la Unión Benéfica Española en Nueva York; la Unión Benéfica Española de Wetsfield, en Massachusetts, o el Centro Español Benéfico de Perth Ambos, en New Jersey¹⁹¹.

4. La recepción por parte de las asociaciones regionales españolas

4.1. El regionalismo en la emigración española¹⁹²

4.1.1. En general

Tal y como he expuesto, el asociacionismo español por colectivos regionales de emigrantes aparece por primera vez en América a mediados del siglo XIX, cuando los catalanes crearon en La Habana su sociedad de bene-

¹⁸⁸ *Ibíd*em, p. 51.

¹⁹⁰ *Ibíd*em, p. 47.

¹⁹¹ *Ibíd*em, p. 47.

¹⁹² *Vide* Ignacio BUQUERAS y BACH, "Españoles en América: casas regionales. Los desaprovechados protagonistas del 92", *Torre de los Lujanes*, 20, (1992), p. 19, donde se expone una relación de las casas regionales españolas desde 1879 hasta 1992.

ficencia. Esta forma regional de agrupación se reproducía en la isla caribeña y en el resto del continente por parte de otros colectivos regionales.

En esta dinámica se ponen pronto de manifiesto las insatisfacciones de los modelos asociativos reseñados, pues no consiguen llenar todas las aspiraciones de los inmigrantes, especialmente de aquellos que trabajan en actividades comerciales o en la industria artesanal. Tampoco satisfacen las de aquellos que necesitan reafirmar su identidad de grupo étnico o viven en un marco de ambiente social difuso por la gran variedad de colectivos nacionales existentes (caso de Argentina). En esta insatisfacción, también interviene la plena asunción de su propia condición de regionalidad como garante de la dignificación social y factor identificador del grupo, que está impulsada por una minoría culta de emigrantes a través de notorias campañas de prensa¹⁹³.

Con el paso del tiempo, sobre todo a partir de 1910, surgen escindidas de organizaciones más grandes, entidades que apuntaron a la defensa de la identidad cultural de la región de la que se tratase, al predicamento a favor de la activación de sus propias instituciones políticas o incluso a la apelación al separatismo. Gallegos y vascos en Buenos Aires y La Habana, y catalanes de esas ciudades y también en Montevideo y Santiago de Chile cuestionaron en distintos grados la etnicidad española que se sostenía desde las grandes asociaciones benéficas y mutualistas, lo cual originó conflictos internos de los cuales se hicieron eco los periódicos de la colectividad¹⁹⁴.

4.1.2. El catalanismo

El catalanismo se expandió por América de la mano de numerosas entidades étnicas. Tuvo en 1886 su primera expresión institucional en Uruguay con la fundación de *El Rat Penat*, que en 1887 organizó los primeros *Joscs Florals de la Llengua Catalana* que se realizaron en la América hispanohablante. Prensa catalanista en Argentina y Uruguay difundieron el ideal de una cultura y una personalidad étnica diferenciada desde que en 1871 comenzó a publicarse *L'aurenata* en Buenos Aires¹⁹⁵.

¹⁹³ Vide Moisés LLORDEN MIÑAMBRES, "La acción mutuo-social de las sociedades españolas de emigrantes: una explicación histórica del hecho", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 28, (1994), p. 610.

¹⁹⁴ Vide Alejandro E. FERNÁNDEZ, "Mutualismo y asociacionismo", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 335.

¹⁹⁵ Vide Carlos ZUBILLAGA, "Participación política. Bases para su estudio", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 384. Además detalla como: "En septiembre de 1925 el comité catalán Llibertat celebró en la capital argentina un gran mitin conjunto con vascos y gallegos. Cuando en 1928 el líder catalanista Francisco Maciá realizó una gira de propaganda por América, presidió en La Habana una asamblea de sus connacionales en la que se aprobó una Constitución Catalana (El texto establecía que Cataluña

4.1.3. *El nacionalismo vasco*

El nacionalismo vasco se expandió por La Habana, Buenos Aires, Montevideo y México a través de abertzales que desplegaron las doctrinas de Sabino Arana en las respectivas colectividades. Se editaron periódicos (Laurak-Bat, Irrintzi, Abreu-Eguna, en Buenos Aires; Eukotarra, en México; Laurak-Bat, El Euskaro, en Montevideo). En la primera década del siglo xx el Partido Nacionalista Vasco tuvo su delegación en Buenos Aires¹⁹⁶.

4.1.4. *El galleguismo*

El volumen de emigrantes gallegos fue muy alto en comparación con el de otras regiones españolas¹⁹⁷:

«Es ilustrativo al respecto un relato de Castelao en el que se nos describe el encuentro en una taberna en tierra extraña de dos marineros que hablaban respectivamente francés e inglés hasta que uno de ellos entonó una cantiga en lengua gallega, a la que se sumó el otro por ser asimismo gallego. Ambos salieron juntos abrazados al son del cantar mientras el solitario y silencioso tabernero quedaba tarareando la canción porque también era gallego. Aunque el relato tiende a idealizar la hermandad gallega, que no siempre se manifiesta tan románticamente, no deja de ser verosímil el afloramiento de la identidad folklórico-lingüística en él reflejada. En el ámbito de lo más mecánico y cotidiano es también significativo que los emigrantes conserven durante tiempo o de por vida fenómenos lingüísticos como la "geada", rasgo fonético característico de amplias zonas de Galicia»¹⁹⁸.

era un Estado independiente y soberano que se organizaba republicánicamente de acuerdo con el sistema democrático-representativo, y podía confederarse con otros Estados ibéricos para fines de defensa y mutua conveniencia). Al llegar a Montevideo expresó ante los afiliados al Casal Catalá: «Se nos pregunta por qué iremos a la guerra: porque España [...] no ha concedido por su voluntad la libertad de ningún pueblo que haya estado bajo su yugo».

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 384-385.

¹⁹⁷ *Vide* Xosé M. GONZÁLEZ REBOREDO, "La identidad del inmigrante gallego", *Antropológica*, 18, (1995), pp. 151-152: "Ya en el siglo xviii entre 25.000 y 30.000 gallegos se dirigían cada año a tierras de Castilla en el período estival para trabajar en la recolección. Muchos otros acudían para enrolarse como lacayos, mozos de cuerda o aguadores en Madrid, Sevilla o Cádiz. Por esta misma época no era desdeñable la cantidad de gallegos presentes en Portugal por razones laborales semejantes, llegando a ser unos 80.000 en 1800.

Pero sin duda la emigración más conocida y estudiada es la que se dirige a América en los siglos xix y xx. De 1885 a 1970 salieron para este continente 1.346.667 individuos, lo cual representa el 41 por 100 del total de emigración transoceánica hispana. Solamente un año, el de 1920, abandonaron Galicia 76.777 personas. Los principales países receptores fueron Argentina, Cuba, Brasil, Uruguay, Puerto Rico y, más tarde, Venezuela".

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 154.

En Argentina, a partir de la fundación del periódico *El Gallego*, sus columnas sirvieron como medio de expresión de disidentes, que de este modo eludían la censura española¹⁹⁹.

El galleguismo americano se caracteriza por ser radicalmente anticentrista. Se defiende la reivindicación de Galicia sin que ello suponga su separación del resto de España, en definitiva, se defiende la multiplicidad dentro de la unidad²⁰⁰.

Debemos tener en cuenta que entre 1878 y 1927, si el 32,88 por 100 de los inmigrantes de ultramar llegados a la Argentina procedía de España, podemos estimar que más de la mitad de ellos, procedía de Galicia. Estos últimos se concentraron de modo particular en la capital, Buenos Aires, donde en 1913 residían unos 150.000 inmigrantes gallegos, casi el 10 por 100 de la población de la ciudad: más que en A Coruña o en Vigo por la misma época. Y en ella se ocuparon preferentemente en oficios no cualificados del sector servicios, en el pequeño comercio y el servicio doméstico. Desde 1879, y particularmente a partir de la primera década del siglo xx, coincidiendo con la fase de mayor intensificación del flujo migratorio, la colectividad inmigrante galaica de Buenos Aires se articuló organizativamente, como subconjunto dentro de la colectividad española, dotándose de sus propios órganos de prensa y un tejido específico de sociedades étnicas que ofrecían servicios de beneficencia, asistencia mutua y recreo. Un aspecto relevante, y que distinguía claramente a los gallegos del resto de los inmigrantes hispanos, era su propensión a la articulación organizativa en sociedades de ámbito inferior al regional o provincial, y que agrupaban a los inmigrantes naturales de una misma parroquia, ayuntamiento o comarca, bajo la batuta de elites dirigentes de extracción social media o media-alta. Desde que en 1904 se fundó la primera sociedad microterritorial gallega de Buenos Aires, su número no dejó de aumentar hasta 1936, registrándose no menos de 348 asociaciones de este tipo, de las que un tercio adoptaba como ámbito de actuación la parroquia, y más de la mitad el ayuntamiento de origen. Aunque de carácter plurifuncional y cambiante a lo largo del tiempo, la mayoría de estas sociedades de instrucción nació con el propósito añadido de recaudar fondos para invertirlos en sus lugares de origen, en forma de escuelas, obras públicas, auxilio a las sociedades agrarias y a la modernización de la agricultura, y apoyo de la regeneración política de su comarca mediante su respaldo a periódicos, sindicatos y bandos anticaciquiles. De ahí que la colectividad gallega de Buenos Aires, del mismo

¹⁹⁹ Vide Carlos ZUBILLAGA, "Participación política. Bases para su estudio", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 385.

²⁰⁰ Vide Dolores VIEITES TORREIRO, "La emigración a través de la prensa gallega de Cuba y Argentina a finales del siglo XIX", *Revista da Comisión Galega do Quinto Centenario*, 6, (1989), p. 133.

modo que las de Montevideo o La Habana, jugase un papel significativo en la historia sociopolítica de la Galicia del primer tercio del siglo XX²⁰¹.

4.1.5. *Algunas conclusiones*²⁰²

De modo general se puede afirmar que en las colectividades señaladas en los epígrafes anteriores preponderaba una mezcla de identidades, jerarquizadas y sin considerarse necesariamente contradictorias o excluyentes entre sí, en diferentes grados y proporciones. Y esa coexistencia se mantuvo a lo largo del periodo considerado, variando, sin embargo, sus vehículos y modalidades de expresión.

Una primera esfera de identificación sería la *patria chica*²⁰³, identificada de modo ambivalente con la región de origen en su conjunto o con la localidad de origen en particular. Una segunda esfera sería el conjunto de España, aunque a menudo identificado de modo vago a través del fortalecimiento de los vínculos de identidad y de los recuerdos locales o regionales, que idealizaban la patria lejana mediante la exaltación costumbrista, precisamente, de la patria chica, como una quimera; y una tercera esfera, tanto más fuerte cuanto más largo era el tiempo de residencia en el país receptor y más vínculos hubiesen establecido con la sociedad receptora, era la identidad del país que los acogía.

La exaltación de la patria local no siempre iba unida a la exclusión de una esfera más amplia, la española. El discurso de las elites de la colectividad inmigrante española ponía énfasis en la suma de particularidades regionales, paisajes y legados histórico-culturales, construyendo una visión de la nación española a (re)definir en la emigración como una suma de identidades particulares²⁰⁴.

²⁰¹ Vide Xose M. NÚÑEZ SEIXAS, "Gaitas y tangos: las fiestas de los inmigrantes gallegos en Buenos Aires (1890-1930)", *Ayer*, 43, (2001), pp. 192-193. Vide Xosé M. GONZÁLEZ REBOREDO, "La identidad del inmigrante gallego", *Antropológica*, 18, (1995), p. 164: "En el hogar porteño los hijos eran más de la isla que del confuso *mare mágnum* ciudadano, se partía de una situación básica, cosmológica, primordial. Los padres venían de un lugar trasatlántico, idílico, de recordación constante. Allí empezaba todo. Galicia era un lugar donde nacían adultos que decían haber sido niños alguna vez y que tenían la forma de padres y madres; seres que nombraban de una forma especial a las cosas y hablaban entre sí un idioma dulce y en él cantaban. En momentos de alegría, de malicia o de sentimientos hondos, el castellano parecía escapárseles y su idioma tomaba los acentos de la emoción. Galicia era el trasfondo de todo, la base y el cañamazo".

²⁰² *Ibidem*, pp. 220-221.

²⁰³ La importancia del fenómeno y su perduración a lo largo del tiempo se explica en AAVV, *Protagonistas de las otras Andalucías*, Consejería de Cultura, Sevilla, 2000, p. 72, donde se determina que en la actualidad existen más de 350 comunidades andaluzas reconocidas por la Junta de Andalucía en diferentes lugares del mundo.

²⁰⁴ Vide A.E. FERNÁNDEZ, "Patria y cultura. Aspectos de la acción de la elite española de Buenos Aires (1890-1920)", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 6-7, (1987), pp. 291-307.

La asunción de los referentes básicos de la cultura española de masas, desde el folclore al teatro, introdujo además un elemento de relativa homogeneización, *una nacionalización mediante el ocio*, en parte inducida por las modas de los países de acogida, pero también en parte identificada como asunción consciente de una identidad española complementaria a otras. Incluso si el fenómeno de regionalización de las fiestas era notable, ello no implicaba que esa regionalización fuese percibida por el conjunto de la colectividad inmigrante como una negación de su españolidad.

La expresión de ese españolismo *lugareño* parecía a más de un intelectual emigrado un "patriotismo feo, pequeño", carente de grandiosidad. La patria lejana también se construía, sin embargo, desde la región y desde la localidad, asimilando parcialmente los referentes de la cultura española de masas, y recreando asimismo los ingredientes de la cultura popular de origen.

Lo cierto es que con el paso del tiempo, la forma asociativa que más ampliamente se extenderá entre las colectividades regionales españolas será la del centro regional o provincial propio.

4.2. La recepción de los emigrantes

Comenzaré haciendo referencia al caso específico de Cuba y a la participación de las asociaciones étnicas españolas en la recepción del inmigrante. Tras arribar el barco a la bahía de La Habana, las autoridades de inmigración se encargaban del desembarco de los emigrantes en esta ciudad o de su conducción a Tricornia, campamento o Lazareto de inmigración creado en 1900, situado al otro lado de la bahía habanera, sobre una pequeña colina de Casablanca. Debo señalar que el Lazareto de Tricornia era paso obligado para todos los extranjeros –excepto los norteamericanos– que llegaban a la isla.

La posesión de dinero, el ser socio de algún centro regional español o tener carta presentada por algún familiar o asentado en Cuba, es decir alguna credencial que avalase que no sería una carga pública, le facilitaba al recién llegado su entrada en La Habana. A los que no cumplían estos requisitos, o muchas veces eran objeto de equivocaciones, o bien eran portadores de alguna enfermedad, se les marcaba su documentación con un sello que indicaba Tricornia. El inmigrante permanecía en el campamento hasta que el gobierno cubano le proporcionaba un trabajo o bien alguna institución española, un familiar o un amigo le reclamase bajo su responsabilidad.

La documentación oficial nos da una visión algo idílica sobre las condiciones de vida en Tricornia; discurso que a veces se contradecía con los testimonios de los inmigrantes que permanecieron en él²⁰⁵.

²⁰⁵ Vide Consuelo NARANJO OROVIO, "Memoria de los trabajos y los días. Historia de la emigración a Cuba", *Tebeto. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura*, 9, (1995), p. 92.

La tramitación para poder abandonarlo corrió a cargo, en la primera década del siglo xx, de la Liga Agraria. Con el paso de los años, quizás en relación con el progresivo crecimiento numérico y económico de los centros regionales, éstos comenzaron a tomar parte activa. En concreto, desde 1909, el Centro Asturiano de la Habana solicitó a las autoridades cubanas que derogaran el decreto que autorizaba a la Liga Agraria a tramitar las cartas de salida del alojamiento, lo que se llevó a la práctica a finales de la década, agilizándose en forma notable el tiempo de estancia de los individuos en el Lazareto.

Una vez arribado el buque y producido el desembarco, delegados de las distintas instituciones se acercaban al Lazareto de Tricornia para ponerse en contacto con los compatriotas, ya que la asociación a un centro regional implicaba tener carta de salida garantizada.

En numerosas ocasiones el individuo, habiendo tomado conocimiento de las condiciones que imponía el gobierno cubano, ya llegaba provisto de su carné de asociado, o bien porque lo había hecho desde España, o bien porque algún amigo o familiar le había realizado el trámite en Cuba para evitar su entrada en Tricornia.

Para la afiliación desde España, se tiene conocimiento que el centro asturiano de La Habana poseía una delegación en Gijón, a donde concurrían los interesados para realizar los trámites. Fuera cual fuera el método utilizado, los centros regionales cumplían en la isla un papel decisivo, ya que además funcionaban tanto como oficinas de empleo, consiguiendo trabajos en las bodegas, tiendas de ultramarinos y bares de los propios compatriotas, como de orientación en cuanto a la elección de un alojamiento²⁰⁶. También resultó un elemento decisivo en la toma de contacto con el país que el emigrante había elegido para "hacerse la América".

4.3. La integración de los emigrantes

De forma muy diversa, y según los distintos momentos históricos del proceso, un mismo fenómeno ha recibido distintas denominaciones. Integración, asimilación, adaptación, ajuste, aculturación, absorción o acomodación, han sido términos con los que se ha querido expresar de una forma más o menos precisa las fases por las que el emigrante y el nacional han de pasar si desean verdaderamente lograr una compenetración más perfecta en la sociedad en la que ambos van a convivir, con todas las consecuencias que en el orden individual y social de ello se derivan.

²⁰⁶ Vide Elda GONZÁLEZ, "La Llegada", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 273.

Básicamente ha sido determinado por la doctrina de la siguiente manera: "a) Adaptación: ponerse en armonía con el medio físico y las condiciones materiales de existencia. b) Adaptación: consistente en someterse a las condiciones sociales y formas de vida en sociedad, en un ambiente nuevo (acomodación). c) Una tercera fase de adaptación que radicaría en hacer propias las normas de conducta o, al menos, ciertos valores culturales de una civilización o de una cultura diferentes a las que se ha ido a vivir (acumulación)"²⁰⁷.

La vida de los emigrantes españoles era muy similar a la que describo a continuación, donde un joven detalla a su madre sus ocupaciones en La Habana:

«Para tranquilizar a V. sobre mi conducta en esta y para que conozca el trabajo que tengo a mi cargo, paso a hacerla una sucinta relación de la manera como empleo el día, sin distinción de festividades.

Me levanto a las 6/2 de la mañana y, después de lavarme y arreglarme, salgo a tomar café con leche en establecimiento de esta clase que hay muy cerca de casa (pues debo advertirla que la asistencia que da la Sociedad se concreta a las dos comidas diarias, esto es, almuerzo y comida); como decía, tomo el café y me vuelvo a la Casa, que empiezo mis ocupaciones hasta las nueve y media, [hora en] que nos llaman para almorzar. En la mesa somos una docena, todos dependientes de la Casa, excepto uno, que es el que preside, que es uno de nuestros principales. Raro es el día que no nos acompañen dos o tres más personas veces de más, casi siempre son capitanes de

²⁰⁷ Vide Felipe VAZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Ministerio de Trabajo, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1976, p. 85. En la p. 95 afirma: "Así llegamos a poder configurar la integración, como un esfuerzo recíproco –del inmigrante y de los nacionales– de comprensión mutua, que permita, aceptando y haciendo propios los aspectos positivos que se encuentren en el otro, respetar y conservar aquellas particularidades nacionales típicas que se consideren necesarias y fundamentales para mantener una diversidad fecunda». En las pp. 110-111 expone la siguiente clasificación:

«Adaptación: se trata de un periodo de corta duración quizá de tres a seis meses. Durante aquél, nuestro trabajador se hace al país nuevo. [...].

Asentamiento, físico, individual y moral. Fundamentalmente consiste en encontrar un trabajo estable y satisfactorio, lograr la documentación que le permita disfrutar de una residencia permanente en el país, tener hogar propio, recibir a su familia y según ya indicamos, educar a sus hijos.

Integración en sentido específico, es decir, un compartir humanamente con los autóctonos, poder hablar en su idioma, sentirse acogido y querer ser acogido. Cuando esta sensación de estar integrado, la experimente el emigrante en su propio corazón, surge lo que se ha dado en llamar «adjustment».

Aculturación, que se ha definido como «habitación a las modalidades culturales del país». Compenetración con sus normas, maneras de pensar y actuar.

Y finalmente la nacionalización, fase que tradicionalmente se viene considerando como el estadio máximo de la integración, aunque no siempre sea exacto en un orden sociológico. [...]».

los buques consignados a la Casa. Nos pasan tanto en el, almuerzo como en la comida ocho o diez platos diferentes, sin incluir los postres, pero sólo como de dos o tres. A las diez hemos concluido y ya vuelvo al despacho de mi comedido hasta la hora de comer, que es a las cuatro. Después de la comida estoy un buen rato sin hacer nada, pues ya sabe V. que para nada soy bueno después de la comida. A las 6 continúo mis tareas, si bien con algo más de calma por el calor que se tiene en estas horas, para mí las más pesadas del día, hasta las 8 o las 9 según los días que es cuando cierran el despacho.

Salgo una media hora para tomar algún refresco y regreso muy luego a descansar, asegurándola a V. que a las diez todos los días estoy ya en la cama»²⁰⁸.

Las sociedades benéficas también dedicaban esfuerzo y dinero en organizar festejos. En Cuba, el Centro Asturiano de La Habana festejaba a la Virgen de Covadonga y las sociedades de ámbito local celebraban la fiesta más representativa de su concejo de origen y otras que organizaban con cualquier pretexto:

«También los españoles celebraban sus grandes fiestas el 12 de octubre, fecha del descubrimiento de América y duraban hasta ocho días. Generalmente se hacían en las afueras de la población, en pleno campo, algunas veces bajo los árboles. Yo alcancé ir varias veces en el Rosario y una vez sola en Buenos Aires. Era algo digno de ver por el derroche que hacían, lo mismo de dinero que de buen humor y alegría. Concurría lo más selecto de la colectividad, con sus familias; eran los únicos días durante el año que quedaban abolidas las distancias entre el patrón y sus empleados. La mayoría de las grandes casas tenían su carpa y allí agasajaban a sus amistades y empleados. Había de todo, sin tasa y completamente gratis.

Estaba España entera de fiesta, pero sin mezclarse, cada provincia tenía dentro del mismo campo su lugar asignado. Y así los gallegos, los asturianos, los vascos, los aragoneses, los andaluces, los zamoranos, todos se divertían de acuerdo con las costumbres de su región; con la gaita, el clarinete, la guitarra, la pandereta, las castañuelas, no faltaba nada, hasta la sartén y la llave. Bailaban cantaban y comían todas las especialidades de su tierra. Por mucho que quisiera explicarte hasta donde llegaba el entusiasmo, nunca podría llegar a la realidad. [...]»²⁰⁹.

²⁰⁸ Vide Rafael CALA CARVAJAL, "La voz de los catalanes emigrados a Cuba (Siglo XIX). Testimonios epistolares", *Boletín Americanista*, 53, (2003), pp. 26-27.

²⁰⁹ Vide Juaco LÓPEZ ÁLVAREZ, "Cartas desde América. La emigración de asturianos a través de la correspondencia. 1864-1925", *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, Tomo LV, Cuaderno Primero, Madrid, 2000, pp. 106-107. Vide Xose M. NÚÑEZ SEIXAS, "Gaitas y tangos: las fiestas de los inmigrantes gallegos en Buenos Aires (1890-1930)", *Ayer*, 43 (2001), p. 196: «A partir de los programas publicados en la prensa de la colectividad gallega, podemos ofrecer en las páginas que siguen un análisis de los contenidos de las fiestas de las sociedades étnicas de carácter micro y mesoterritorial, comprendiendo orfeones, sociedades de instrucción y

El objetivo de estas veladas populares no sólo era la búsqueda del ocio. Junto a ello, se incluían en muchos de esos programas conferencias “formativas” sobre los fines pedagógicos, sociales o políticos de las entidades galaicas, sobre la evolución política de Galicia y España; sobre los males que aquejarían a la tierra natal, incluyendo el caciquismo o a la Iglesia católica; o bien sobre diversos aspectos de la educación cívica o democrática. Las fiestas, además de su rentabilidad comunitaria, debían contribuir también a la educación de la colectividad.

Constituían uno de los medios empleados por las elites para procurar legitimar su papel director y ensalzar la unidad étnica y el sentimiento de comunidad de origen, aparcando disensiones sociales o políticas internas. También debo recordar algo tan sencillo como olvidado. Y es que el objetivo último de las fiestas era también cementar la solidaridad comunitaria de las asociaciones locales y atraer nuevos adherentes para lo que era primordial ofrecer unas horas de ocio y diversión a bajo coste a empleados y sirvientas que trabajaban doce horas diarias:

«Variando de táctica, el seudo-orador la emprendió con todos los lugares comunes de la Historia de España, culpando de su decadencia presente a cuanto cura, fraile y monja vive por allá. Esta nueva frase de la peroración zurrándole a todo lo que olía a iglesia fue muy aplaudida, más, como el discurseante pareciera dispuesto a dar la lata, el auditorio se intranquilizó:

- Venimos para bailar –gritó uno.
- Basta de palique –refunfuñó otro.
- Ejum, ejum –tosieron varios. Unas mozas se levantaron, otras movieron las sillas ruidosamente. El buen hombre, dándose por enterado, terminó con un ¡Viva España! Que provocó una ovación. Aurelio no supo si atribuir aquellos aplausos a la fibra patriótica o a la satisfacción de no escuchar por más tiempo al orador.

asociaciones mutualistas y recreativas. Se excluyeron de la muestras las fiestas de sociedades que no fuesen exclusivamente galaicas, aunque las romerías y fiestas de la colectividad española incluían elementos culturales *regionales*. En los programas de las Romerías Españolas celebradas en Barracas al Sud (Avellaneda) solían figurar elementos musicales, literarios o iconográficos típicos de las diversas regiones, desde gaitas gallegas a la recitación de versos en catalán. En las fiestas organizadas por el Centro Republicano Español de Buenos Aires a lo largo de octubre de 1904, cada región poseía su pabellón, donde se mezclaban los bailes típicos con la gastronomía y el canto de *La Marsellesa*. Incluso, en las fiestas de algunos sindicatos o gremios de oficios donde los gallegos eran ampliamente mayoritarios (empleados de correos, dependientes de almacén, conductores de tranvía) se incluían en ocasiones elementos de cultura popular gallega. Finalmente de la muestra también se excluyeron las romerías campestres, pues en ellas los programas eran muy vagos y con pocos detalles acerca de las piezas a interpretar, predominando los juegos y la gastronomía, y no se incluían piezas teatrales o discursos, frente a la primacía del baile, en mezcla sincrética de tangos, pasodobles, fox-trots, valeses, jotas y muñeira”.

Organizada la danza, hubo de santiguarse y reír ante las figuras grotescas y forzados gestos con que aquella abigarrada multitud se entregaba a los valses, poleas, mazurcas y lanceros. El empaquetamiento estrafalario, la indumentaria desconcertante y la solemnidad aparatosa, impropia del momento y de las personas, aumentaron en el desengañado joven el hilo de sus meditaciones. ¡Qué poder extraordinario tenía América para conseguir transformación tal!»²¹⁰.

También tuvieron lugar veladas donde la élite de la colectividad disponía de sus propios espacios de sociabilidad. Entre 1899 y 1901, por ejemplo, tuvieron lugar las llamadas "Veladas Gallegas", reuniones literarias y de debate político donde profesionales liberales, grandes comerciantes e industriales, representantes del Consulado español y algunos periodistas escuchaban música gallega y recitaban producciones inéditas en gallego, llorando el desastre de 1898 ante una estatua de Rosalía de Castro. Una forma semejante de sociabilidad informal siguió viva a lo largo de los dos lustros siguientes. Por lo general se trataba de veladas privadas organizadas por algún notable de la colectividad galaica, donde se reunían miembros de la elite económica inmigrante y algunos periodistas y literatos, que debatían sobre los acontecimientos de interés general²¹¹.

Incluso se establecieron disposiciones específicas por parte del derecho canónico latino para abordar esta materia²¹². Más en concreto, respecto al periodo de la gran emigración o emigración en masa, la situación era la siguiente:

«Al final del siglo XVIII y en los comienzos del XIX empezó la migración en masa, sobre todo de gentes de Europa, a los países de la América del Norte, especialmente a Estados Unidos. En los países de emigración surgió el problema de asegurar la pastoral a favor de los emigrantes. La forma organizativa aceptada desde el principio en la pastoral de los emigrantes fue la parroquia personal, étnica y también ritual. A la organización de estas parroquias contribuyeron las circunstancias externas, como el elevado número de los distintos grupos de emigrantes, su modo –generalmente común– de establecimientos (las colonias, las aldeas) y la venida al nuevo continente de muchos sacerdotes de los países europeos.

Ya al final del siglo XVIII muchos emigrantes en EE UU construían para sí sus iglesias. En 1789 y 1790 el prefecto apostólico en este país (desde el 6 de

²¹⁰ *Ibidem*, p. 203.

²¹¹ *Ibidem*, pp. 195-196.

²¹² *Vide* Antonio VIANA, "La sede apostólica y la atención a los emigrantes", *Ius Canonicum*, 85, (2003), pp. 107-112, donde recuerda las instituciones canónicas especiales a favor de los emigrantes: a) Capellanías; b) Misiones con cura de almas; c) Parroquias personales; d) Delegados para los capellanes de emigrantes, directores, vicarios episcopales.

noviembre de 1789 primer obispo de Baltimore), John Carroll, aceptó la existencia de la primera parroquia estrictamente étnica de la Santa Trinidad para los alemanes en Filadelfia. El número de las parroquias para los emigrantes, tanto étnicas como rituales, crecía en este país muy rápidamente. Surgían espontáneamente, muchas veces sin ningún decreto formal de erección.

La postura de los obispos americanos frente a estas parroquias fue diversa. Generalmente se puede decir, que en la primera mitad del siglo XIX la actitud de los obispos respondía a las ideas del Concilio de Trento en este asunto. Así subrayando el principio territorial de la organización de las parroquias, permitían en casos concretos erigir parroquias personales. También la postura de la Santa Sede respecto de estas parroquias fue favorable. A la pregunta, de si se podían erigir las parroquias de este tipo para los fieles de otra lengua [...], la Congregación de la Propagación de la Fe, el día 11 de abril de 1887, respondió afirmativamente, dejando al prudente juicio del ordinario la decisión, sobre cuándo, en casos concretos, se debían erigir estas parroquias. [...].

En la segunda mitad del siglo, la actitud de los obispos americanos cambió. Algunos estaban incluso claramente en contra de las parroquias para los emigrantes. Sin embargo, las resoluciones pastorales en Roma eran siempre favorables a los emigrantes. La postura del papa León XIII contribuyó al desarrollo posterior de estas parroquias en EE UU, en Canadá y, en casos aislados en otros países. [...]»²¹³.

VIII. La emigración y el derecho de sufragio²¹⁴

La Instrucción de Diputados a Cortes de 1 de enero de 1810, establece por primera vez la elección inorgánica de un número de diputados proporcional a la población (1 por cada 50.000 habitantes) y otorga la condición de elector –en la elección por las provincias– a “todos los parroquianos que sean mayores de veinticinco años, y que tengan casa abierta, en cuya clase son igualmente comprendidos los eclesiásticos seculares” (art. II, cap. II).

Esta regla de la vecindad municipal como requisito primario de la capacidad electoral activa es asumida por la Constitución de 19 de marzo de 1812, pues en su art. 35 dispone que el derecho de sufragio corresponde a “todos los ciudadanos avocindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares”. El

²¹³ Vide Alexander SOBCZAK, “Las parroquias para los emigrantes en el derecho canónico latino”, *Ius Canonicum*, 67, (1994), pp. 237-238. En la p. 252 define la parroquia personal para los emigrantes como “una comunidad de fieles determinada por el rito, la lengua, la nacionalidad u otra razón y constituida de modo estable en la Iglesia particular, cuya cura pastoral, bajo la autoridad del Obispo diocesano, se encomienda a un párroco, como su pastor propio”.

²¹⁴ Vide Enrique ARNALDO ALCUBILLA, *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 223-227.

electorado estaba constituido, por los ciudadanos españoles mayores de veinticinco años "avecindados en cualquier pueblo de ambos hemisferios" (art. 18), que no hayan perdido la residencia durante los últimos cinco años, por cuanto el art. 24.4 de la Constitución gaditana disponía la pérdida de la condición de español "por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin comisión o licencia del Gobierno". Por tanto, a nuestros emigrantes, se les privaba del derecho de voto y de la nacionalidad española²¹⁵.

Los textos constitucionales posteriores a partir del de 1837 rompen la tradición gaditana de regular en la Norma Suprema el núcleo central del régimen de las elecciones y se limitan a remitir la determinación de los requisitos para ser elector a la ley electoral²¹⁶. Ésta, en sus versiones sucesivas, reitera la regla de la vecindad municipal o provincial, como en la Ley Electoral de diputados a Cortes y senadores de 1837.

El Decreto de 9 de noviembre de 1868 reconoció en su art. 1 que el derecho de sufragio corresponde a "todos los españoles mayores de veinticinco años inscritos en el padrón de vecindad" en el que podrán ser incluidos no solamente los cabeza de familia, sino todos los individuos que perteneciesen a ésta²¹⁷. Para acreditar este derecho los alcaldes entregaban las cédulas talonarias de vecindad.

Con la Restauración canovista se produce el retorno al sufragio censitario, y en la Ley Electoral de diputados a Cortes de 26 de junio de 1890 impulsada por el Gobierno Sagasta, se retornó al sufragio universal. En su art. 1 determina que forman parte del electorado activo "todos los españoles varones mayores de veinticinco años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio en el que se cuenten dos años al menos de residencia". Dicha vecindad comprendía dos extremos: la vecindad en un municipio determinado, y la residencia en él por lo menos de dos años.

Por la Ley de 26 de junio de 1890 se institucionaliza un nuevo sistema de "formación, revisión, custodia e inspección del censo, a cargo, según sus atribuciones respectivas, de una Junta Central, de Juntas Provinciales y Juntas Municipales, que se denominan censo electoral" (art. 10), formadas por

²¹⁵ Vide B. E. BULDAIN, *Las elecciones de 1820. La época y su publicística*, Ministerio del Interior, Madrid, 1993, pp. 56 y ss.

²¹⁶ Vide: F. de CARRERAS SERRA y J M.^a VALLES CASADEVALL, *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977, p. 206; J. T. VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, 1980, p. 19; Antonio TORRES del MORAL, *Constitucionalismo histórico español*, Átomo, Madrid, 1991, p. 42.

²¹⁷ Vide R. PÉREZ VENTO, *El derecho de sufragio. Estudio histórico y crítico*, Imprenta de Fortanet, Madrid, 1889, p. 168.

distintas autoridades parlamentarias (Junta Central), provinciales (Juntas Provinciales) y locales (Juntas Municipales)²¹⁸.

Las mismas exigencias de vecindad y residencia en el mismo municipio al menos dos años, se mantienen en la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, art. 1, conocida como Ley Maura, referencia indiscutible de nuestro derecho electoral histórico.

Tras lo expuesto, resulta evidente que las condiciones exigidas privaban a los españoles residentes en el extranjero de la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio, cuestión que los proyectos de reforma de la Ley de 1907 dejaron intacta²¹⁹.

IX. El retorno y la repatriación

1. El retorno

A lo largo del periodo que estoy estudiando, no fueron muchas las disposiciones legislativas que se ocuparon del retorno. Sin duda, una excepción la constituyó la Real Orden de Fomento de 5 de febrero de 1917, estableciendo reglas para la entrega de los equipajes de los emigrantes en sus viajes de retorno:

«El Excmo. Sr. Ministro de Fomento dirigió con fecha 5 de febrero a la Presidencia del Consejo Superior de Emigración la Real orden siguiente:

«Excmo. Sr.: En virtud de consultas elevadas al Consejo Superior de Emigración acerca de la demora de la entrega de equipajes a los emigrantes que retornan a España, en relación con el acuerdo del Pleno de 2 de junio del próximo pasado año 1916, declarando aplicables a los viajes de retorno los preceptos del art. 122 del Reglamento, a propuesta de la Sección I, acordó el Pleno, en sesión de 8 del pasado mes de enero, dirigirse a este Ministerio, proponiendo las reglas siguientes:

²¹⁸ Vide A. POSADA, "El servicio administrativo de la función del sufragio en la Administración", *Revista Internacional*, Vol. V, Madrid, 1897, p. 255, donde señala que con la creación de las Juntas del Censo surgía un nuevo tipo de Administración que culminaba en la Junta Central que "es un órgano directo del poder político nacional por ministerio de la ley; no recibe su fuerza de ningún otro poder constituido, tiene propia sustantividad y cuenta con medios para sancionar sus decisiones; es un órgano de la Constitución del Estado, encargado, no de administrar la función electoral como las otras Juntas, sino de relacionar éstas con las demás autoridades, de dar unidad a las operaciones administrativas y de velar por la fuerza y verdad del censo electoral en España".

²¹⁹ Aunque esta materia será tratada en otro trabajo posterior, debo recordar que en la actualidad, la Constitución Española de 1978 establece en su art. 68.5:

"Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España".

- 1.ª Que la entrega del equipaje debe de ser inmediata al desembarque del emigrante.
- 2.ª Que el plazo máximo para efectuar dicha entrega será el tiempo que el barco estuviere en el puerto de desembarque del emigrante, si no permaneciera más de cuarenta y ocho horas a las que quedará reducido caso de mayor permanencia.
- 3.ª Que una vez salido el buque del puerto o pasadas cuarenta y ocho horas desde el desembarque del emigrante, si el buque continuase en el puerto debe aplicarse la indemnización marcada en el artículo 122 del Reglamento a los inmigrantes a quienes no se hubiese entregado su equipaje; y
- 4.ª Queda a salvo la facultad del inmigrante para no percibir la indemnización al transcurrir el plazo marcado si desease esperar que la Compañía busque y le devuelva el equipaje, sin perjuicio del derecho a la expresada indemnización si no apareciera en definitiva”».

Emigración y retorno son dos caras de una misma moneda, en que operan motivaciones de orden psicológico y cultural con tanta eficacia, por lo menos, como las de orden económico. La mera atribución de una simplista mentalidad crematística a emigrante o retornados ignora la importancia trascendental de unos móviles más profundos, sin los cuales no cabe explicación suficiente de tales fenómenos²²⁰. Porque no son sino resultado del brusco contacto de dos estructuras sociales, y por tanto de dos estructuras mentales. Y en consecuencia, el retorno es fruto de la incapacidad de una de ellas, la minoritaria, la dominada, de adaptarse a la prolongación indefinida de la convivencia con la otra. Sólo el sacrificio de nuestros emigrantes contribuyó a hacer posible una España mejor, más próspera, que la que ellos habían dejado²²¹.

Los sentimientos que afloran al regresar de modo temporal o permanente son contradictorios:

«Hace cincuenta y un años que vine; era un pebete (chiquillo). Ya no me conoce nadie, ni nadie conozco yo. Seré un “gringo” en mi aldea [...] Pero quedan

²²⁰ Sobre el concepto de emigrante retornado *Vide*: José María MARÍN CORREA, “Otras prestaciones asistenciales: por falta de carencia para lucrar la contributiva. Emigrantes retornados agrícolas eventuales”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 28, (1993), p. 167; Angels PASCUAL de SANS, “Connotaciones ideológicas en el concepto de retorno de migrantes”, *Revista de Sociología*, 20, (1983), pp. 62-63.

²²¹ *Vide* José CAZORLA PÉREZ, *Retorno al sur*, Oficina de Coordinación de Asistencia a Emigrantes Retornados (OCAER), Cádiz, 1989, pp. 47-48. *Vide* Eugenio MADUEÑO, “Los andaluces de la emigración. Los que se fueron. Los que vuelven. Los que no volverán”, *Cuenta y Razón*, 40, (1988), p. 86: “[...]. Quizás porque quienes se ilusionaron con la vuelta masiva de sus paisanos no se percataron de que, como ha escrito Francisco Candel, «no hay animal más nostálgico que el pobre. El rico es cosmopolita. Para el pobre, el retorno es la vuelta al cubil»”.

ahí –señalando a Buenos Aires– hijos, nueras, yernos, nietos, socios, “habilitados” (interesados en sus negocios); ¡un mundo, amigo, un mundo!. Y yo he sido y soy el padre de todos. ¡Que sé yo cuántos han venido a despedirme! ¡Una verdadera romería! Ha sido una escena terrible. Y no bien ha empezado a “caminar” el motor, he sentido unas ganas locas de volverme. ¡Qué cosa! ¿No? Tira mucho esta tierra [...]»²²².

Un aspecto que ha sido estudiado con cierto interés ha sido el fenómeno de cómo el dinero de los “indianos”²²³ se invirtió en las localidades de origen en una triple dirección: –*Atención a las necesidades espirituales*. Para ello ordenaban decir misas en su memoria o en la de sus antepasados. Esta costumbre figura prácticamente en casi todas las mandas testamentarias. –*Fundación de capellanías*, en íntima conexión con la mentalidad religiosa de la época. –*Obras públicas y sociales*. Desde la buena posición adquirida en el nuevo mundo, no pocos recordaron las difíciles situaciones por las que habían atravesado en su localidad de origen y con el ánimo de subsanarlas, sin olvidar que ello suponía una muestra del éxito económico obtenido. En muchos casos su vuelta supuso la renovación urbanística de los lugares en los que establecieron su residencia: plazas, casas consistoriales, escuelas, infraestructuras para el saneamiento de aguas y de otro tipo²²⁴, etc. También destinaron parte de sus fortunas a la creación de póni-

²²² Vide Felipe VÁZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Ministerio de Trabajo, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1976, pp. 128-129, donde cita un fragmento escrito por Francisco Grandmontagne, que lleva por título “Los inmigrantes prósperos”, donde hace una descripción en la que, pintando la escena del regreso a España de un indiano, se puede observar todo lo que pesan para aquel hombre los años de vida en Argentina. Vide Rhoda HENELDE ABECASSIS, “El retorno a la tierra natal”, *Isegoria*, 25, (2001), pp. 281-286.

²²³ Vide: Fernando CARNERO LORENZO, “Las remesas de los emigrantes canarios en Cuba, 1886-1914”, *Historia Contemporánea*, 19, 1999, pp. 275-285; José Ramón GARCÍA LÓPEZ, “Las repercusiones del 98 sobre las remesas de emigrantes y las transferencias de capital”, *Asturias y Cuba en torno al 98*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1994, pp. 75-76.

²²⁴ Vide Carmen BERMEJO LORENZO, “Arte y arquitectura funeraria de los emigrantes a América en Asturias. Siglos XIX y XX”, *Boletín del Real Instituto de Estudios Asturianos*, 55 (157), (2001), pp. 62 y 63: “El deseo de mostrar su nueva situación económica y social entre la burguesía asturiana, la necesidad de autofinanciación como miembro integrante de este grupo social y, sobre todo, ante sus comunidades de origen, son las causas principales que mueven a los asturamericanos a costear la edificación de los cementerios. Las inversiones con este fin abarcaron desde la donación del terreno y construcción del recinto hasta pequeñas intervenciones destinadas a ampliaciones, limpiezas y ornamentos de estas ciudades de la muerte. [...]. Los recintos funerarios construidos a expensas del capital americano son fundamentalmente cementerios rurales relacionados con las localidades más afectadas por el proceso migratorio. La escasez de dinero en las arcas municipales y en las parroquias, junto a la presión del Gobierno Civil, permitió asumir el estipendio de estos hombres. Por otro lado, son escasas las intervenciones del capital americano en los cementerios de los centros urbanos asturianos, debido a que su construcción se produce con anterioridad a la repatriación masiva de capitales, su coste era superior a la intervención rural y menos fructífera para las pretensiones que suelen subyacer en las financiaciones de aquellos ámbitos. Sus aportaciones suelen educirse, en estos

tos y silos, a la fundación de hospitales, al establecimiento de escuelas de primeras letras y a la dotación de huérfanas para acceder al matrimonio o a la vida religiosa²²⁵.

En épocas posteriores nos topamos con que ese regreso generó auténticos emporios empresariales²²⁶. De hecho se ha afirmado por estudiosos de la historia eco-

recintos, a la construcción de monumentos funerarios. No obstante, en ciertos casos se constata su participación mediante empréstitos y acciones. Así sucedió en el proceso de edificación de la necrópolis ovetense de El Salvador, para la que en 1878 se decidió crear una sociedad de accionistas a propuesta de Ignacio Herrero, que se hiciese cargo del gasto del nuevo cementerio. De las tres propuestas que concurrieron, la oferta pública fue adjudicada, el 22 de noviembre de 1880, a Emilio Martín González del Valle, primer marqués de Vega de Anzo, nacido en Cuba e hijo del emigrante y empresario tabaquero Anselmo González del Valle. Igualmente nos encontramos con la participación de capital indiano en la construcción del cementerio de La Carriona en Avilés, concluido en 1898, donde intervinieron, entre otros, los marqueses de Pinar del Río". En la p. 66 afirma: "Frente a la austeridad de estos campos santos rurales, son las edificaciones en tumba, panteón o nicho, a las que el indiano dedicará un considerable capital –proporcionalmente inferior al empleado en la construcción de los recintos– con el objeto de dejar patente su posición económica a través de la obra funeraria. Eligen para su destino los terrenos más privilegiados, los situados en las avenidas principales o más cercanos a las capillas. Sobre la tipología funeraria elegida aplican toda una serie de códigos en los que subyace el deseo familiar de perpetuar la memoria del fallecido, elementos expresivos del sentimiento religioso dominante y al mismo tiempo producto de la vanagloria que, desde el momento que se sitúan en el espacio sagrado, son admitidos por todos. Con ello parece que la muerte, en los casos privilegiados, supera el tiempo, el cuerpo desaparece de la mente de la colectividad, pero su fama y fortuna se perpetúa en las estructuras y complementos escultóricos".

²²⁵ Vide María del Carmen MARTÍNEZ, "La emigración castellano-leonesa a la América española", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 235.

²²⁶ Vide Germán VÁZQUEZ CHAMORRO, "El nuevo mundo y Madrid: historia de una relación", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 351-352: "Sin embargo –y aquí nos topamos con otra nueva paradoja–, Madrid tal vez sea la urbe española donde se manifiesta con más fuerza la riqueza y el poder económico que vulgarmente se atribuye a los indianos. Claro está, no me refiero a las ostentosas construcciones arquitectónicas o a las generosísimas muestras de fervor religioso. No las hubo nunca, salvo una humilde copia de la imagen de la peruana Nuestra Señora de Copacabana, hoy en día desaparecida, que se veneraba durante el siglo XVII en la iglesia del convento que los agustinos descalzos tenían en el paseo de Recoletos.

En cambio, en pleno centro de Madrid se alzan dos poderosos emporios comerciales –*Corte Inglés* y *Galerías Preciados*– levantados por una familia de indianos asturianos que, luchadora ella, decidió "hacer Madrid" tras "hacer las Américas".

Sobre los grandes almacenes y su legendaria rivalidad –aumentada por el hecho de que sus promotores formaban parte de la misma familia– nada hay que decir. Sí conviene hablar algo sobre sus fundadores –José Fernández Rodríguez, conocido como Pepín Fernández, y Ramón Areces–, porque responden a la perfección al modelo del emigrante triunfador que se hace a sí mismo: nacidos en el seno de una humilde familia campesina, sin apenas estudios, al menos en su origen y, pese a ello, capaces de crear un sistema eficaz e influyente. Más aún, puede afirmarse que Pepín Fernández (no he encontrado datos sobre Areces) reproduce al milímetro el estándar del indiano. [...]".

nómica española²²⁷ que la incidencia de los indianos en el inicio de la industrialización en Cataluña y otras regiones se debió a este fenómeno, que luego se vio acrecentado por la repatriación de capitales tras la independencia de Cuba y Puerto Rico en la última década del siglo XIX. Por lo que se refiere a la industrialización catalana en la década de 1830, los diferentes autores sustentan la idea de que los capitales procedentes de las colonias emancipadas sufragaron las inversiones necesarias para el inicio de la mecanización del sector.

También debo destacar que en muchos casos, no regresaban físicamente los indianos, pero sí sus bienes destinados a sus herederos. Esta práctica comenzó en épocas muy tempranas a través de la institución de bienes de difuntos. Esta institución surge como organismo para velar por los bienes de los fallecidos en Indias, y en menor medida en otra áreas geográficas como Extremo Oriente o Guinea, que carecían de herederos residentes en aquellos países, con lo que tras el óbito surgía la indeterminación de quién o quienes pudieran ser los legítimos sucesores de tales bienes hereditarios y quién habría de ejercer la vigilancia, conservación y tutela de los mismos hasta su adición por el sucesor. La indefensión en que se hallaban las pertenencias de los fallecidos, expuestas a fraudes y abusos, los intereses de la Hacienda Real, puesto que esos bienes además de constituir un numerario susceptible de ser utilizado en caso de urgencia, pasaban a titularidad de la Hacienda si eran declarados vacantes, así como ciertos escrúpulos de conciencia, determinaron el interés de la Corona por preservar los bienes de sus súbditos. De ahí que desde 1504 se empiecen a promulgar las primeras reales cédulas y ordenanzas sobre el particular. Sin embargo, fue la "carta acordada" de 16 de abril de 1550, la que creó los juzgados especiales de bienes de difuntos, separando a éstos de la jurisdicción ordinaria y definiendo en sus aspectos fundamentales el funcionamiento de la institución.

Sobre los resultados puede afirmarse que probablemente hubo muchos casos de los que es difícil encontrar constancia documental, en los que los herederos no llegaron nunca a percibir cantidad alguna. En otras ocasiones, cuando la recibieron, había transcurrido un periodo de tiempo excesivamente largo. Sin embargo, a pesar de las limitaciones propias de la época (lentitud de los trámites y de los transportes, fallos en la burocracia, etc.), la Institución de Bienes de Difuntos cumplió dignamente la función de velar por los bienes de los súbditos de la Corona. Debemos tener en cuenta, que la inmensa mayoría de herederos que percibieron el legado de sus difuntos, lo consiguieron gracias a la Institución, pues de otra forma difícilmente lo hubiesen logrado²²⁸.

²²⁷ Vide Angels SOLÀ PARERA, "Os Americanos Catalans e o seu impacto económico en Catalunya o longo do século XIX", *Estudios Migratorios*, 11-12, (2001), pp. 144-148.

²²⁸ Vide Virgilio FERNÁNDEZ BULETE, "Hombres de Cádiz en Indias (1699-1702). A través de los bienes de difuntos", *Anales de la Universidad de Cádiz*, 5-6, (1988-1989), pp. 153 y 164.

2. La repatriación

2.1. El concepto

Se puede definir la repatriación como el regreso del emigrante a su país de origen por cuenta del Estado, o en determinados casos, del transportista responsable, pudiéndose acoger a estos beneficios aquellos emigrantes españoles residentes en el extranjero que acrediten ante nuestras representaciones diplomáticas o consulares su necesidad de regresar a España, por carecer de medios económicos²²⁹.

La condición de repatriado no depende del medio de transporte empleado, ni del país del que se regrese.

También se ha empleado el término de repatriación forzosa, para referirse a aquellos emigrantes rechazados legalmente a su llegada al país de destino, o a los que hubieran salido de España o entrado en país extranjero contraviniendo las disposiciones legales vigentes²³⁰.

2.2. Señal individual de fracaso

La repatriación no es sólo una señal de fracaso individual. Su análisis revela las circunstancias que el emigrante encontró en los países de destino y que no todos fueron capaces de asumir o superar.

Algunos fueron repatriados con el calificativo de "agitadores", "indeseables", "anarquistas" o "terroristas", por lo que el recibimiento oficial no fue mejor que la despedida. Les aguardaba, el más estricto control policial, cuando no la cárcel. La situación fue descrita gráficamente del siguiente modo:

²²⁹ Vide Bernardo GONZALO GONZÁLEZ y José TEJERINA ALONSO, "La protección de la emigración de retorno en la Ley Básica de Empleo", *Revista de Seguridad Social*, 12, (1981), p. 217: "Entre las cuestiones previas hay que ocuparse también de una precisión terminológica, ya que existe una noción jurídica de *retorno* [...], considera como retorno «[...] el regreso a la Patria de todo español emigrado, cuando lo realiza por sus propios medios y con propósito de establecerse en España con carácter definitivo». Por otra parte, define la repatriación como «[...] el regreso definitivo a España de los nacionales emigrados, realizado bajo la tutela y por cuenta total o parcial del Estado»".

²³⁰ Vide José SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pp. 153-154: "Por las repatriaciones consulares se contrae una deuda con el Estado. En el caso en que el repatriado decida salir de España, tendrá que restituirla. Por eso se ha establecido para los emigrantes que de nuevo salen a Ultramar el llamado certificado de No Repatriación, requisito previo para que las autoridades gubernativas provean de pasaporte y visado de salida de nuestro país. En la práctica, la letra del artículo 11 de la Ley de Emigración (se está refiriendo a la Ley de 3 de mayo de 1962) solo se exige para aquellos que marchan a Ultramar, al no ser requisito para obtener el pasaporte y visado a Europa".

«Nuestros pasajes eran de tercera, y en la proa del buque nos confundíamos con los bueyes que iban a comerse los pasajeros de las clases superiores.

Yo me explico el que la gente vaya a América en tercera clase, pero no el que vuelva en ella. El que va en tercera lleva consigo la esperanza de un vellocino que no tardará en indemnizarle de todas sus desdichas; pero el que vuelve como se fue es un fracasado. Nuestros compañeros de travesía eran gentes que habían tenido un ideal hermoso y que volvían con una triste realidad. Desde lejos habían mirado la gran ciudad trasatlántica en un miraje de oro y de púrpura; pero, a medida que fueron acercándose, la ilusión se desvaneció y entonces comprendieron que toda aquella belleza era el producto fantástico de la lejanía.

Había entre nosotros un buen hombre que en veinte años de lucha sólo había podido adquirir un acordeón»²³¹.

Y esta situación resulta especialmente cruenta, puesto que la emigración española fue un vehículo de expansión económica en América:

«Ha terminado el período en que nuestro trueque comercial con América se desenvolvía en incrementos sucesivos por la simple acción de aquellos hombres, consumidores de la producción peninsular con preferencia señalada o criterio exclusivista, por el patriótico empeño de los que, dueños del comercio campesino, erigidos en "bolicheros" o "pulperos" durante cincuenta años trabajaron en bien de España, al propio tiempo que labraban la riqueza rural de los americanos con sus ventas al fiado y su organización del crédito prendario, primitivo, rudo si se quiere, pero eficaz para facilitar la vida de los primeros pobladores del desierto y valorizar la tierra, ínterin las asociaciones de colonos y las ramificaciones bancarias alcanzaban a cubrir los cuadros geográficos de aquellas soberanías. Ha terminado aquel período, pero el comercio en América está, en buena parte, en manos de españoles [...]»²³².

²³¹ Vide José Antonio DURÁN, "Repatriación, emigración temporal y retornos de larga duración", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 418-419.

²³² A. POSADA, *La República Argentina. Impresiones y comentarios*, Madrid, 1912, p. 29.

CAPÍTULO II. LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO EMIGRATORIO ESPAÑOL EN EL ALBOR DEL SIGLO XX

I. Antecedentes legislativos en las Cortes: 1822-1905

El estudio de la emigración española en el parlamento a lo largo de la secuencia temporal 1822-1905, determina la exposición de los hitos legislativos sobresalientes sobre esta materia.

Procedo a sistematizarlos en el cuadro adjunto, haciendo constar de modo expreso, que las cifras se refieren a los números y páginas de los Diarios de Sesiones de Cortes.

Cortes. Legislatura extraordinaria de 1822-23.	Pasa a la Comisión encargada de informar sobre los males de la Patria un expediente del Jefe político de Gerona sobre medidas por él tomadas para impedirla: núm. 21, pág. 307.-Dictamen. Discusión.-Se aprueba: número 46, pág. 650; núm. 47, páginas 669, 672.
Constituyentes de 1854-56.	Medidas para evitar los abusos que se cometen en los buques dedicados al transporte de los españoles que emigran a América. Pregunta del Sr. Gastón: núm. 338, página 11.689.
Congreso. Legislatura de 1876-77	Emigración que de las provincias del Norte se dirige actualmente a América y el extranjero. Proyecto para evitar la emigración. Proposición de ley del Sr. Puig y Llagostera: núm. 147, pág. 4.107. Apéndice 13 al número 147.

Senado. Legislatura de 1881-82.	Proyecto presentado por el Ministro de Fomento (Albareda) sobre colonias, fomento de la población rural y nuevas roturaciones. Apéndice 4º al núm. 95 ¹ .
Congreso. Legislatura de 1887-88	<p>Datos necesarios para explicar una interpelación acerca de la Real orden expedida por el Sr. Ministro de la Gobernación relativa a emigraciones. Pregunta del Sr. Labra a los señores Ministros de la Gobernación y Fomento: núm. 121, página 3.548. –Contestación. Rectificaciones: paginas 3.549, 3.550.</p> <p>Emigración que se observa en las provincias de Galicia. Pregunta del Sr. Marqués de Mochales: núm. 10, 199.–Contestación: 200.–Rectificaciones: 201. Remedio para evitar la emigración. Pregunta del Sr. García de la Riega. Contestación. Rectificaciones: número 13, pág. 279.–Medidas contra la clandestina. Pregunta del Sr. Canido. Contestación. Rectificaciones: núm. 16, páginas 347 y 348.</p>
Senado. Legislatura de 1888-89.	Medios de evitar la emigración española. Pregunta del Sr. Cuesta y Santiago: número 35, pág. 488; núm. 68, páginas 1.171 a 1.174.–Ruego del Sr. Favié sobre la emigración española: páginas 1.594 a 1.596.
Congreso. Legislatura de 1888-89.	Medidas que piensa adoptar el Gobierno para evitarla. Preguntas del Sr. Pando: núm. 59, páginas 1.549 a 1.552.–Emigración a Ultramar. Medidas para evitarla. Pregunta del Sr. Badarán: número 28, pág. 648.–Contestación del Ministro: núm. 59, pág. 1.550.

¹ *Vide* Proyecto presentado por el Ministro de Fomento en la Legislatura 1881-82, sobre colonias, fomento de la población rural y nuevas roturaciones, capítulo VI, donde trata de los inmigrantes que vinieren a residir en alguna de estas colonias: "CAPÍTULO VI. De los inmigrantes.

Art. 57. Los extranjeros que vinieren a residir en alguna finca a la cual se les hayan concedido las exenciones y ventajas consignadas en esta Ley, además de disfrutar de todas ellas al igual que los nacionales, tendrán opción a las siguientes:

1.ª Podrán introducir libremente, sin que por el concepto de derechos ordinarios o extraordinarios ni por ningún otro se les pueda exigir cantidad alguna en las Aduanas del Reino, todas sus ropas, muebles, enseres, útiles, herramientas y máquinas, siempre que unos y otras estén destinados para su uso o para el ejercicio de su profesión o industria.

2.º Asimismo podrán introducir, sin pagar derecho alguno, dos cabezas de ganado vacuno, dos de mular o asnal y ocho de ganado menor, ya sean de cabrío, lanar o de cerda.

3.º Los hijos que trajesen al venir a colonizar o a trabajar en el campo, estarán exentos del servicio militar, así como también los hijos que nazcan en España, siempre que se hubiesen ocupado en faenas rurales o industriales de cualquiera de las fincas acogidas a los beneficios de esta Ley, por espacio de cuatro años.

<p>Senado. Legislatura de 1889-90.</p>	<p>Situación precaria de los emigrantes españoles que esperan embarque en la Coruña. Pregunta del señor Medina Vitores contestada por el Sr. Ministro de la Gobernación: núm. 48, pág. 728; núm. 56, página 896.–Emigración de jornaleros de los pueblos pequeños a las capitales. Pregunta del Sr. Escudero: núm. 105, pág. 1.804. Emigración española. Horrorosos efectos que produce. Ruego del Sr. Medina Vitores: núm. 180, 3.348.</p>
<p>Congreso. Legislatura de 1889-90.</p>	<p>Medidas para contener la emigración. Exposición de la Diputación provincial de Málaga reclamando que se adopten algunas encaminadas a dicho objeto. Observaciones del Sr. Lúa al presentar esta solicitud al Congreso: núm. 31, pág. 924.–Contestación del Sr. Ministro de Hacienda: pág. 925.</p>
<p>Congreso. Legislatura de 1891.</p>	<p>Medios para facilitar la emigración. Ruego del señor Fernández Latorre: núm. 62, página 1.600.–Medidas para evitarla. Pregunta del Sr. Botija: núm. 68, pág. 1.791.–Repatriación de los españoles que están en América. Excitación del Sr. Romero Robledo: núm. 74, páginas 1.997 a 2.011.–Ruego del Sr. Badarán: núm. 100, página 2.891. – Pregunta del mismo: núm. 149, pág. 4.193.</p>
<p>Senado. Legislatura de 1894-95.</p>	<p>Empresas de emigración en Pontevedra. Abusos de sus agentes. Ruego del Sr. Azcárate: núm. 95, pág. 2.588. Nuevos ruegos: núm. 127, página 3.871.–Comunicación: número 149, pág. 4.732.</p>
<p>Senado. Legislatura de 1899.</p>	<p>El Sr. Villanueva ruega al Gobierno que haga algo que disminuya la emigración a la isla de Cuba: número 77, páginas 1.421 y 1.422.</p>
<p>Congreso. Legislatura de 1901.</p>	<p>Repatriación con pasaje gratuito de los españoles reducidos a la indigencia en la República Sudamericana. Ruego del Sr. García Lomas. Contestación del Ministro de Agricultura. Rectificaciones: núm. 68. pág. 1796.</p>
<p>Senado. Legislatura de 1904-905.</p>	<p>El Sr. Conde de la Peña Ramiro llama la atención del gobierno sobre el crecimiento de la emigración en Galicia. Manifestación del Sr. López Mora: núm. 9, páginas 106 a 110.</p> <p>El Sr. Montero Ríos pregunta al Presidente del Consejo acerca de la detención en Las Palmas de varios emigrantes, y pide que se regule la intervención de la Administración en las licencias para emigrar. Contestación del Presidente del Consejo. Rectificaciones.</p> <p>El Sr. Labra cree que se puede remediar esto presentando el proyecto de ley de Emigración: núm. 10, páginas 124 a 128.</p> <p>El Sr. Verdejo pregunta al Gobierno que medios piensa poner en práctica para evitar la emigración: núm. 33, págs. 390 a 392. –Contestación del Ministro de la Gobernación: núm. 34, págs. 402 y 403.</p>

Senado. Legislatura de 1904-905.	El Sr. López Mora pide al Sr. Ministro de Marina que remita a la Cámara los antecedentes que haya recogido el General Morgado en su información sobre emigración en las rías bajas de Galicia: número 47, pág. 725.
Congreso. Legislatura de 1904-905.	Respecto a la emigración en Galicia y provincias del Norte de España. Criterio del Gobierno acerca de esta cuestión. Pregunta del Sr. Zulueta, que anuncia una interpelación. Contestación del Ministro de la Gobernación. Rectificaciones: núm. 9, páginas 197 a 199. Interpelación sobre carestía de las subsistencias, relacionándola con la emigración. El Sr. Zulueta la explana. Contestación de los Ministros de Hacienda y Agricultura: número 21, páginas 525 a 531; número 22, páginas 549 a 561. Respeto a la emigración en la Coruña, Vigo y Málaga. Necesidad de adoptar una medida para resolver este problema. Interpelación. Discurso del Sr. Gasset: núm. 36, páginas 1.142 a 1.148, y núm. 37, páginas 1.178 a 1.184.
Congreso. Legislatura de 1904-905.	Emigración clandestina en Vigo. Protesta contra los abusos cometidos por la Guardia civil en su represión. Ruego del Sr. Roselló. Contestación del Ministro de la Gobernación: núm. 48, pág. 1.529.
Senado. Legislatura de 1905.	Emigración clandestina. Abusos de las compañías extranjeras de vapores que transportan emigrantes en sus buques. Ruego del Sr. Conde de Peña Ramiro. Contestación del Sr. Presidente del Consejo: núm. 16, pág. 4.

Lo cierto es que a medida que avanzaba el siglo XIX, y fundamentalmente a partir de 1880, la emigración española comenzó a tener un peso destacado. El éxodo masivo hacia América que se produjo entre 1880 y 1930, en el que cerca de tres millones y medio de personas abandonaron su tierra (estas cifras oscilan según la fuente), se integra dentro de la corriente emigratoria europea, en lo que se ha llamado "emigración en masa" (1830-1930), y en la cual participaron más de 50 millones de europeos².

Art. 58. Las mismas ventajas enumeradas en el artículo anterior serán concedidas a los españoles que regresaren a España para establecerse en alguna colonia o casería, después de haber pasado, por lo menos, cuatro años en el extranjero.

Art. 59. Si los españoles emigrados regresasen a España sin haber pasado en el extranjero dichos cuatro años y se estableciesen en alguna colonia o casería, gozarán igualmente de todas las ventajas concedidas en el art. 57, sin más variación que la de que sus hijos entrarán en quintas cuando tengan la edad correspondiente, a condición de ser destinados a la segunda reserva si les tocase la suerte de soldados².

² Vide Consuelo NARANJO, "Análisis cuantitativo", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 178.

La pérdida de las últimas colonias, la magnitud alcanzada por el fenómeno migratorio en el cambio de siglo, visto fundamentalmente como una válvula de escape de las crecientes tensiones sociales, y la intensa preocupación oficial por las condiciones en las que se realizaba la emigración, fueron acompañadas por una apertura legislativa, tendente más a la fiscalización que a la obstaculización de la salida. Aunque su máxima expresión se encuentra en la aprobación de la primera Ley de Emigración el 21 de diciembre de 1907, sobre un proyecto elaborado por el Instituto de Reformas Sociales en 1905, fue precedida de otras medidas que simplificaban los trámites, como las aprobadas en 1902 y 1903, que suprimían el anterior permiso gubernativo y establecían la cédula personal como único documento necesario para emigrar, aunque se exigía el cumplimiento de las demás disposiciones en vigor para los hombres en edad militar, los menores o las mujeres³.

Sin embargo, en este estudio y en un abordaje estrictamente jurídico⁴, analizaré la génesis del derecho emigratorio español hasta el año 1923, cuyo

³ Vide Nuria TABANERA GARCÍA, "La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936): tutela y repatriación del emigrante español en América latina", *Exils et migrations ibériques: les politiques publiques face au problème migratoire en France et en Argentine*, París, núm. 7, (1999), p. 75.

⁴ Si tuviera que hacer una reseña de las disposiciones legales sobre emigración o relacionadas con la misma, que antecedieron o tuvieron vigencia en el periodo referenciado en el epígrafe, debería señalar las siguientes: Ley de 23 de mayo de 1539, por la que no podían pasar mujeres solteras sin licencia del Rey, y las casadas debían ir con sus maridos; Ley de 25 de mayo de 1539, por la que se obliga a que no pasen frailes y clérigos a Indias sin licencia expresa del Rey; Ley de 21 de septiembre de 1546, que permite a los pasajeros casados en estos reinos llevar a sus mujeres a Indias; Ley de 22 de septiembre de 1560, por la que ningún natural ni extranjero puede pasar a Indias sin licencia del Rey o del Consejo de Indias; Ley de 5 de septiembre de 1585, por la que se ordena al virrey de Nueva España a la Audiencia de Tierra Firme y a los Oficiales reales que cuiden de que no desembarquen pasajeros sin licencia; Ley de 27 de julio de 1592, por la que ningún extranjero ni persona prohibida puede tratar en las Indias ni pasar por ellas; Circular de 18 de agosto de 1821, acerca de las medidas tomadas para proteger las propiedades de los españoles emigrados de Ultramar; Real Decreto de 31 de enero de 1822, por el que se aprueban las medidas tomadas por el Gobierno en su circular de 18 de agosto, para proteger las propiedades de los españoles emigrados a Ultramar; Real Orden de 27 de julio de 1824, mandando que a los emigrados de América se les continúe la pensión señalada por la Regencia sin necesidad de purificación, sin bien estarán sujetos a ella los que hubiesen obtenido empleo posterior en España; Real Orden de 21 de mayo de 1829, mandando a los jefes políticos que procuren hacer comprender a los que desean emigrar a la República de Venezuela los trabajos y penalidades a que se verán sujetos; Real Orden de 16 de septiembre de 1829, del Ministerio de Gobernación, regularizando la emigración para las colonias españolas y para los Estados de América; Real Orden de 16 de septiembre de 1853, liberalizando la emigración española a América; Real Orden de 27 de mayo de 1856, disponiendo que por el Ministerio de la Gobernación se encargue a los gobernadores provinciales que adopten las medidas más conducentes a disminuir la emigración de los trabajadores españoles a los países de América; Real Orden Circular de 31 de diciembre de 1857, del Ministerio de Gobernación sobre reglas para la emigración; Real Orden de 17 de julio de 1861, dictando reglas para contener la emigración de jóvenes al extranjero y a Ultramar sin haber sufrido su suerte en las quintas; Ley de 20 de junio de 1864,

epicentro es la Ley de Emigración de 1907. Y todo ello en una época donde prima una visión “funesta” sobre España y la emigración:

«España se despuebla. España se desangra, y no es sólo lo sensible que la nación vaya perdiendo vitalidad y brazos, sino que, por no saber o no querer organizar y encauzar nuestra emigración para aprovecharla en forma patriótica y acertada, no nos queda siquiera el consuelo de sacar de ella partido para proteger a nuestra Marina mercantil y ensanchar los horizontes de nuestras desmedradas industrias y de nuestro comercio.

Dicen algunos que hay que considerar que bastantes de los que van regresan; pero no tienen en cuenta los que esto dicen que, muchos de los que vuelven, simplemente lo hacen para acoger a sus familias.

Nuestra emigración ha aumentado en poco tiempo de un modo pasmoso y alarmante, y es casi seguro que cada vez aumenta más, puesto que cada día va siendo más difícil el ambiente y mayores las ventajas que los emigrantes españoles encuentran en Sud América para poderse ganar la vida, mientras que aquí en España, por el contrario, cada año se oponen más dificultades a los obreros del campo, del taller, de la fábrica, para que puedan ir logrando el sostenimiento de su vida.

Las seis séptimas partes de nuestros emigrantes se dirigen a la República Argentina, en cuya nación, de seis millones de pobladores y de 2.885.000 kiló-

estableciendo reglas respecto a la nacionalidad de los hijos de españoles nacidos en las repúblicas americanas; Real Orden de 12 de enero, del Ministerio de Gobernación, recordando el cumplimiento de las anteriores (limita el derecho de embarque). Sienta el derecho del Estado a legislar e impedir la emigración. Reglas protectoras de los emigrantes; Real Orden de 1 de marzo de 1867, mandando se admita con franquicia de derechos la plata labrada perteneciente a los individuos que, habiendo residido en el extranjero, deseen trasladar su domicilio a España; Real Orden de 5 de julio de 1867, del Ministerio de la Gobernación, dictando disposiciones sobre servicio sanitario de los puertos de entrada de buques, visitas de naves, etc.; Real Orden de 30 de enero de 1873, del Ministerio de Gobernación, suprimiendo el depósito de 320 reales por emigrante. Faculta a los gobernadores para dar los permisos que antes debía dar el Gobierno; Real Orden Circular de 3 de julio de 1875, del Ministerio de la Gobernación, sobre concesión de pasaportes a los súbditos portugueses que salen de España y a los españoles que pretenden salir de Portugal para otros países; Real Decreto de 18 de julio de 1880 del Ministerio de Fomento, creando una comisión para estudiar los medios de contener la emigración; Real Orden de 13 de agosto de 1883, del Ministerio de la Gobernación, recomendando a los directores de sanidad de los puertos el recuento de pasajeros para facilitar datos al Instituto Geográfico y Estadístico; Real Orden de 10 de noviembre de 1883, fijando las reglas que han de someterse la emigración a las repúblicas americanas y al imperio del Brasil; Real Orden de 30 de junio de 1884, nombrando una junta encargada de estudiar los medios de fomentar la inmigración libre de trabajadores a las Antillas; Real Orden Circular de 19 de enero de 1887, del Ministerio de la Gobernación, sobre requisitos para cortar abusos, cumplimiento de las disposiciones vigentes para dificultar la emigración a las repúblicas americanas y al Imperio de Brasil; Real Orden Circular de 8 de mayo de 1888, del Ministerio de Gobernación, sobre recopilación de lo legislado –creación de juntas, registro de emigrantes, reglamentación de la emigración a las repúblicas americanas, Brasil, etc.; Real Decreto de 23 de septiembre de 1889, dictando disposiciones para encaminar la emigración de españoles hacia la isla de Cuba; Real Orden de 26 de noviembre de 1891, sobre auxi-

metros cuadrados de superficie, van aumentando considerablemente las sucesivas siembras y cosechas de cereales, así también como la ya enorme existencia de cabezas de ganados de todas clases que hay en aquel inmenso y poco poblado territorio.

Mientras esto sucede en la Argentina ¿qué ocurre aquí, en España, en mayor proporción cada vez?

A la vista está lo que pasa: nuestra riqueza forestal es punto menos que nula, porque hemos ido destrozando los montes a causa de no saber explotarlos en forma prudencial y sistemática.

Sobre nuestras gastadas o acaparadas tierras, muchas de las cuales son dehesas y cotos de caza, que no consiente sembrar ni poblar, cae al año una capa insuficiente de agua para que puedan producir todo aquellos que para su sustento necesitan 19 millones de habitantes.

Por otra parte, basta echar una ojeada sobre nuestros campos para comprender que casi no conocemos el cultivo científico y que, en general, seguimos labrando poco menos que como en tiempos de los celtíberos.

La filoxera arrasa a pasos agigantados nuestros viñedos y exige a cada instante testimonios de firme solicitud de los funcionarios, a quienes incumbe la misión de prevenir o exterminar las plagas de la capa laborable. A nuestros pobres labradores y colonos cada vez les va siendo menos posible el vivir y el obtener lo suficiente para pagar las rentas y los tributos. Estos por otra parte, siguen en crecimiento casi continuo, puesto que los gastos de nuestros respectivos ministerios cada año van siendo mayores y cada día va más en aumento nuestra burocracia.

Nuestros edificios oficiales se hallan atestados de empleados, hasta el punto de que, en muchos de ellos, no caben ya ni en las guardillas, lo cual no es óbice para que de ordinario perciban muchos privilegiados de la nómina

lios a la emigración a Cuba; Real Orden de 9 de agosto de 1894, disponiendo que los cónsules remitan a los ayuntamientos relaciones de los mozos españoles residentes en su demarcación que deben ser alistados; Real Orden de 14 de enero de 1897, del Ministerio de la Gobernación sobre emigración de españoles por los puertos de Portugal y de portugueses por los puertos de España; Real Orden de 25 de enero de 1897, del Ministerio de la Gobernación, para evitar la emigración de los obligados al servicio de las armas; Real Orden Circular de 21 de enero de 1900, del Ministerio de la Gobernación, sobre requisitos para trasladarse a Cuba y Puerto Rico; Real Orden de 30 de noviembre de 1900, definiendo la situación de los mozos residentes en Cuba, Puerto Rico y Filipinas que no han podido comparecer aquí en los ayuntamientos; Real Orden de 7 de octubre de 1902, del Ministerio de la Gobernación señalando las formalidades que han de observarse para autorizar los embarques de los emigrantes a ultramar; Real Orden de 7 de octubre de 1902, del Ministerio de Marina sobre embarque de emigrantes y atribución de las autoridades de marina en lo relativo a su transporte; Real Decreto de 13 de febrero de 1903, del Ministerio de Instrucción Pública sobre publicación de estadísticas de emigración; Real Orden de 4 de noviembre de 1903, del Ministerio de la Gobernación, sobre persecución de la emigración clandestina o falsedad por suplantación de las personas; Real Orden de 15 de noviembre de 1903, del Ministerio de la Gobernación, sobre emigración de menores; Ley de 5 de agosto de 1907, sobre competencia para conocer de las cuestiones de emigración y emigrantes; Ley de 21 de diciembre de 1907, de emigración.

múltiples sueldos, lo que hace que el fisco esté obligado a inquirir incesantemente nuevas exacciones para sacar el jugo al ciudadano, sin reparar, ante lo apremiante de la necesidad de conseguir ingresos, en si las empresas o industrias se ahogan o prosperan.

España padece una enfermedad más para llorada que para descrita, y que es la que nos trabaja, consume y destroza, bastardeando las leyes, subdividiéndonos políticamente y produciendo el cáncer que corroe al país, cuyo mal se traduce unas veces en vago sentimiento de tristeza y desconfianza, otras en el de desesperación o de indiferencia, y siempre en el de inquietud y duda acerca del porvenir.

Un país que por tales circunstancias y situaciones de ánimo viene pasando, desde hace tiempo y que con tan perniciosos sistemas burocráticos y administrativos vive; una nación de escasa producción agrícola y que, aunque dispone de rico subsuelo y productivo litoral, tiene obstruidos los manantiales que, desde hace siglos, deberían estar alimentando las inagotables fuentes que sostienen y desarrollan las pujantes marinas y la infinidad de importantes y trascendentales industrias que de su nacionalización son consecuencia, un territorio que se halla colocado en el mar cual una sartén que sólo asida por el mango se coloca sobre la lumbre y en el cual, no obstante, sus gobernantes y gobernados, se obstinaron siempre en vivir moral y materialmente de espaldas al mar; una nación, en fin, en la que todo esto ocurre y en la que mientras de ellas emigran millares y millares de braceros la empleomanía aumenta y el capital huye de las industrias hasta el extremo de que ya sólo se le almacena en espera de préstamos y empréstitos [...] ¿cómo es posible que no termine llegando un final tan inevitable como desastroso, si a su debido tiempo no se cambian las orientaciones políticas y los atávicos y perniciosos sistemas de administrar, legislar y tributar que tan lamentables resultados han venido dando desde la época del segundo Felipe hasta la contemporánea, en que una política funesta y equivocada concluyó de incubar la pérdida de unas colonias que, debiendo haber sido nuestro paraíso, concluyeron siendo sólo nuestro cementerio?

Ahora, de España emigran a millares los braceros y sus familias; España se despuebla, España se desangra, y no nos consolemos considerando que también de Italia emigra mucha gente, pues aparte de que hay un abismo entre la manera de ser de nuestra emigración y la italiana, hay otro mayor todavía entre la organización, encauzamiento y aprovechamiento de la emigración en Italia, en comparación con todo lo referente a la española.

En Italia hay 121 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras aquí en España, contamos unos 40 escasamente»⁵.

⁵ Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, pp. V-VII. En la página de presentación de esta obra figura la siguiente leyenda: "Una guerra cruenta e interminable, que a la Patria ocasionase 60.000 bajas cada año, no debilitaría tanto a España, como la va debilitando su desamparada y desorganizada emigración actual".

II. Anteproyecto de Ley de Emigración⁶

1. Capacidad y permiso necesario para emigrar

1.1. Concepto de emigración

Constituye emigración el hecho de salir del territorio nacional con ánimo de establecerse de asiento en país extranjero o dedicarse temporalmente en él a faenas agrícolas o industriales que, por su índole o por otras circunstancias, se realizan en exclusiva o preferentemente en una determinada época del año (art. 1^o).

La intención a que se refiere el artículo anterior se presume en los viajeros que parten para el extranjero en alguna de las condiciones siguientes: 1.^a En buque de vapor o de vela con pasaje de 3^a clase. 2.^a En ferrocarril con billete de 3^a clase y destino a una localidad situada a más de 50 kilómetros de la frontera. 3.^a Haciendo uso de cualquier medio de locomoción y formando parte de una cuadrilla de operarios o de un grupo de personas cuyo aspecto, bagajes y elementos de fortuna revelen que el objeto de su viaje es ganarse la subsistencia⁷.

Estas presunciones no tendrán lugar cuando el viajero lleve billete o pasaje de ida y vuelta valederos por más de cuarenta días (art. 2).

1.2. Prohibición de emigrar

No podrán emigrar⁸: 1.^o Los que, con arreglo al art. 143 del Código civil o algunas de las legislaciones forales se hallen dando alimentos a otras

⁶ El anteproyecto de Ley de Emigración, procedía del Ministerio de Estado, y fue remitido a informe de la Comisión de Reformas Sociales por el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación en 1901, sin que figure fecha adicional al año en el texto que he manejado. Sin embargo J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 80, afirma que el Anteproyecto de González Besada llevaba fecha de 14 de abril de 1905.

⁷ *Vide* Ponencia para el Informe acerca del anteproyecto, redactado por el vocal don José Piernas Hurtado:

"La emigración es un triste remedio para los males económicos, políticos, financieros y sociales que padecemos; el ciudadano que apela al durísimo y violento recurso de emigrar, es porque no encuentra otro a su alcance. Los aventureros, los ambiciosos, son los menos; los necesitados, los miserables, son la masa, el número mayor de nuestros emigrantes. Por otra parte, la emigración ofrece ciertas compensaciones económicas y en orden a la relación internacional, que no pueden menos de estimarse, al juzgar sus consecuencias."

⁸ *Vide* Ponencia para el Informe acerca del anteproyecto, redactado por el vocal don José Piernas Hurtado: "De todas suertes, si el Estado prohíbe la emigración será injusto, porque

personas y no las llevarán consigo ni dejarán asegurado el cumplimiento de la obligación que les está impuesta. 2.º La mujer casada, cuyo marido, siendo capaz y no estando declarado ausente, no la autorice. 3.º Los menores de edad, a menos que hayan sido emancipados por el matrimonio o que las personas bajo cuya potestad o guarda legal se encuentren, o, en defecto de éstas, el Juez municipal de su domicilio, les presten su consentimiento. 4.º Las hijas de familia menores de veinticinco años, salvo el caso de que sus padres lo permitan, y justificando siempre de manera honesta la subsistencia en el lugar de destino. 5.º Los locos, los imbeciles, los físicamente imposibilitados para ganarse el sustento y los menores de diez y seis años, a no ser que con ellos vayan o en el país de destino los esperen personas de su familia capaces de sostenerlos y dispuestas a hacerlo. 6.º Los individuos que se hallen prestando el servicio militar en situaciones de mozos en las Cajas de reclutas o en servicio activo permanente o en la reserva activa. 7.º Los que no pudieren abandonar el territorio nacional sino con arreglo a los artículos 10, 11 y 33 de la Ley de Reclutamiento y reemplazo del Ejército y no hubieren llenado los requisitos establecidos en dichos preceptos. 8.º Los que pertenezcan a la inscripción marítima y pretendan eludir lo dispuesto en el art. 26 de la Ley de Reclutamiento y reemplazo de los tripulantes de los buques de guerra. 9.º Los que por haber sido objeto de condena o estar sujetos a un procedimiento penal, no pudieran legalmente salir del Reino (art. 3).

El Ministro de Estado, oída la Junta Superior del ramo y de acuerdo con el Consejo de Ministros, podía prohibir la emigración a una determinada comarca, fundándose en los riesgos excepcionales que puedan correr la vida, la moralidad o los intereses de los emigrantes (art. 4).

1.3. Permiso para emigrar

El que pretenda emigrar deberá obtener un permiso del gobernador civil de la provincia donde resida. La petición se dirigirá a dicha autoridad por conducto del alcalde del pueblo donde el interesado tenga su domicilio, quien lo transmitirá a su superior jerárquico, acompañada de su informe, en el término de setenta y dos horas. El Gobernador expedirá o negará el permiso dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al recibo de la solicitud (art. 5).

atropella una de las más naturales libertades, y además será inhumano, porque arrebató a muchos infelices su última esperanza. Por lo mismo que esa prohibición es tan violenta, resulta, no sólo ineficaz, sino contraproducente; la dolorosa hemorragia que la emigración produce no se contiene con vendajes ni represiones o cauterios administrativos, y no se evitará en tanto que no se vigorice el organismo nacional, para que absorba y pueda contener los jugos vitales que por su debilidad desasimila. Esa sangre, además se corromperá si se la estanca por medio de la fuerza, si se la impide correr naturalmente. De aquí que, cuando este movimiento de la población no es libre, la prohibición y aun las restricciones administrativas engendran la emigración clandestina, que agrava con sus formas todos los males que quieren remediarse”.

Los Gobernadores civiles no expedirán el permiso sin asegurarse de que no alcanzan al interesado las prohibiciones del artículo 3º de la presente ley, a cuyo efecto requerirán la presencia del certificado de libertad de quintas o de haber garantizado estar a las resultas, y los demás documentos que sean necesarios. Cuidarán asimismo de comprobar la identidad de las personas (art. 6).

Las declaraciones de las personas llamadas a prestar su consentimiento a la emigración de otras, o a dar las seguridades mencionadas en los números 1º y 5º del art. 3º, podrán hacerse ante la autoridad que haya de expedir el permiso, o ante los alcaldes, jueces municipales y notarios, y hasta en documentos privado si la referida autoridad lo considera suficiente (art. 7).

El permiso especificará el nombre, señas personales, procedencia, lugar de destino, estado, profesión, domicilio y número de la cédula personal del emigrante. Los miembros de una familia que acompañen al cabeza o jefe de ella no necesitarán proveerse de permisos especiales. En el que se otorgue a aquel se harán constar los datos relativos a las personas que lleve consigo (art. 8).

La expedición del permiso estará exenta de todo impuesto de timbre. La solicitud para obtenerla y los documentos exclusivamente destinados al mismo objeto llevarán timbre de 10 céntimos, clase 12ª (art. 9).

Los navieros, las compañías ferroviarias y los agentes y contratistas de emigración no facilitarán, sin la previa presentación del permiso a que se refieren los artículos anteriores, los billetes o pasajes cuya adquisición implica el ánimo de emigrar.

En el momento de facilitarlos recogerán dicho permiso, marcándolo con el número del billete o pasaje, y no lo devolverán hasta la frontera, estando en todo momento obligados a presentarlo como justificante a las autoridades competentes (art. 10).

Dejará de ser válido el permiso cuando no se utilice en los dos meses siguientes a la fecha de su expedición (art. 11).

No estarán obligados a proveerse del permiso las personas que obtuvieron el documento de tránsito a que se refiere el artículo 23 del Reglamento para el comercio terrestre hispano-portugués, ni aquellas otras que pasaren al extranjero con arreglo a estipulaciones internacionales celebradas para favorecer la comunicación y el tráfico entre las zonas fronterizas (art. 12).

2. Personas autorizadas a transportar y contratar emigrantes

2.1. Personas autorizadas a transportar emigrantes

Podrán transportar emigrantes sin necesidad de autorización especial: 1.º Las Compañías ferroviarias, siempre que expidan los billetes en las condiciones y precios establecidos por las tarifas vigentes o por las que se aprueben en lo sucesivo. 2.º Los navieros, con tal de que el transporte se verifique mediante precio en buques cuya propiedad representen (art. 13).

Los Gobernadores civiles, previo informe de la Junta provincial del ramo, expedirán patentes de *Corredor de emigración* a los que la soliciten y reúnan las siguientes condiciones: 1.ª Ser español y haber residido sin interrupción en España durante los tres años anteriores. 2.ª Tener capacidad legal para ejercer el comercio. 3ª. No haber sufrido ni estar sufriendo pena correccional ni aflictiva. 4ª. Acreditar buena conducta moral y conocida probidad.

Dicha patente habilitará a su poseedor para dedicarse a suministrar informes sobre los países, formas y medios de emigración, a servir de intermediario entre los contratistas o transportadores y los emigrantes, y a proporcionar a éstos, mediante precio pagado en el acto, billetes o pasajes para todos o alguno de los medios de locomoción que hayan de usarse en el viaje.

En ningún caso les estará permitido facilitar billetes o pasajes gratuitos ni incluir en el precio de los mismos el alojamiento y alimentación en los puntos de salida, tránsito o destino, ni contratar con su propia cuenta acerca de dichos extremos o del trabajo de los emigrantes. Antes de entrar en el ejercicio de su cargo depositarán una fianza de 5.000 pesetas en metálico (art. 14).

2.2. Personas autorizadas a contratar emigrantes

El Ministro de Estado, oída la Junta superior del ramo, podrá conceder a particulares o sociedades autorización especial para contratar y enviar un número fijo de emigrantes a una comarca determinada.

Para ello será preciso: 1.º Que el contratista tenga su domicilio en España o nombre un representante español y residente en el Reino. 2.º Que indique previamente la región a donde se propone conducir los emigrantes, el número de ellos que necesita, los profesionales en que piensa escogerlos y emplearlos, el itinerario del viaje, los medios de transporte y las condiciones de los contratos que piensa celebrar. 3.º Que, en el caso de prometer tierras a los emigrantes, pruebe tener la propiedad o disposición de ellas.

4.º Que acredite asimismo disponer de elementos para cumplir las demás estipulaciones de los contratos.

Antes de comenzar a hacer uso de la autorización, deberá depositar una fianza equivalente al precio total del transporte de los emigrantes y declarará someterse a las Leyes y Tribunales españoles para cuantas cuestiones surjan de las operaciones que está facultado a emprender (art. 15).

La fianza a que se refieren los dos artículos anteriores estará afecta a las resultas de las operaciones o contratos de emigración, y preferentemente a las responsabilidades en que el corredor o contratista incurra respecto de los emigrantes.

La fianza no podrá alzarse sino cuando hayan transcurrido seis meses de la muerte, renuncia o privación de oficio del agente o contratista, o de la terminación de los contratos de éste. Si la fianza se desmembrara por las responsabilidades a que está afecta, el agente o contratista habrá de reponerla en el término de veinte días (art. 16).

El Ministro de Estado, oída la Junta superior del ramo, y de acuerdo con el Consejo de Ministros, tendrá la facultad de eximir de fianza a las compañías que intenten dedicarse a contratar y enviar emigrantes a la América española y al Brasil en las siguientes condiciones: 1.º Distribuyendo el capital social en acciones nominativas intransferibles a extranjeros. 2.º Teniendo el domicilio social en España. 3.º Haciendo uso de líneas de navegación españolas para el transporte. 4.º Adquiriendo tierras y distribuyéndolas entre los emigrantes. 5.º Facilitando a éstos semillas, aperos, materiales para la construcción de casas y un auxilio pecuniario durante el primer año de establecimiento del colono (art. 17).

No se concederán las patentes y autorizaciones de que tratan los artículos 14, 15 y 17, cuando el número de las ya concedidas alcance a cubrir las necesidades de la emigración (art. 18).

2.3. Establecimiento de representantes

Los particulares y sociedades facultados para contratar emigrantes tendrán la facultad de establecer en cada provincia, a excepción de la de su domicilio propio, un representante, el cual reunirá las facultades específicas en los números 1º, 2º, 3º 4º del artículo 14, y no intervendrá en lo relativo a la emigración sino después de haber obtenido autorización del Gobernador civil, y obrando siempre a nombre y como mandatario de su representado. Nadie podrá representar a la vez a más de un contratista y ejercer las funciones fuera de la provincia o provincias para las que hubiese sido nombrado y autorizado (art. 19).

Lo dispuesto en el artículo anterior se aplicará a los representantes de las compañías ferroviarias y navieras, cuando sean designados especialmente para intervenir en lo concerniente transporte de emigrantes y no tengan a su cargo la gestión de otros asuntos de sus representados (art. 20).

2.4. Anuncios u ofertas

Los particulares y Sociedades que, con arreglo a los artículos 14, 15 y 17, pueden transportar o contratar emigrantes o intervenir de algún modo en las operaciones de emigración, no darán nunca a sus anuncios u ofertas el carácter de excitación pública a emigrar.

De los folletos, circulares, hojas sueltas u otros impresos que considere oportuno sacar a la luz para enumerar las ventajas de un país o de una empresa de colonización determinada, entregarán en el momento de lanzarlos a la publicidad tres ejemplares a la autoridad gubernativa, quien enviará inmediatamente uno de ellos al Ministro de Estado (art. 21).

2.5. Revocación de la autorización

Las autoridades llamadas a conceder las patentes y autorizaciones a los corredores, contratistas y representantes, se las retirarán cuando éstos dejen de reunir los requisitos legales o cometan graves faltas en el ejercicio de su profesión, o no completen la fianza que se haya hecho insuficiente (art. 22).

Salvo los particulares y sociedades a quienes se refieren los artículos 14, 15, 17, 19 y 20, nadie podrá interesarse ni servir de intermediario en las operaciones de emigración, aunque lo hagan sin ánimo de lucro (art. 23).

3. Condiciones del transporte y contratación de emigrantes

3.1. Condiciones del transporte

Las compañías ferroviarias transportarán los emigrantes con sujeción a los reglamentos vigentes para el transporte de viajeros de todas clases (art. 24).

Los navieros entregarán a los emigrantes de cuya conducción se encarguen un documento de pasaje, redactado en español y debidamente firmado, enunciando el nombre, profesión y último domicilio del interesado; lugar a donde debe ser conducido; nombre del buque, del naviero y del capitán, fecha y puerto de salida; precio del pasaje y espacio y clase de alimentación a que da derecho (art. 25).

El emigrante tendrá derecho a ser admitido en el buque desde la puesta del sol del día anterior a la salida, y a permanecer a bordo hasta el amanecer del día posterior de la llegada (art. 26).

El buque saldrá necesariamente de un puerto español. El viaje será directo, a menos que en el documento de pasaje se haga constar lo contrario; pero en ningún caso, salvo el de fuerza mayor, se permitirá hacer transbordar a otro buque a los emigrantes (art. 27).

Todo buque que transporte más de 40 emigrantes llevará a bordo un médico de sanidad civil, aunque el número total de pasajeros no alcance el de 100 fijado por el art. 56 del Reglamento de Sanidad exterior (art. 28).

El naviero que transporta emigrantes se obliga a alimentarlos durante el viaje. Tendrá que hacerlo asimismo, y que alojarlos a bordo o en tierra, si el buque demora su salida o si en el viaje se ve forzado a detenerse. En este último caso, el naviero podrá hacer uso de otro buque para cumplir su compromiso de conducir a los emigrantes al punto convenido (art. 29).

El naviero asegurará o depositará antes de la partida el valor de los pasajes y de los víveres destinados a los emigrantes, a fin de que, aun en caso de siniestro, puedan hacerse efectivas sus responsabilidades (art. 30).

Las obligaciones establecidas en los artículos anteriores alcanzan al naviero aun en el caso de que el precio del pasaje no le sea abonado directamente por el emigrante, sino por contratista, o, en general, por una tercera persona (art. 31).

El ministro de Estado, oídas la Junta Superior del ramo y la de la Marina mercante, establecerá: 1.º El mínimun de espacio y de víveres que en los buques deba destinarse a cada emigrante. 2.º El plazo máximo de duración de los viajes, según las distancias. 3.º Las precauciones higiénicas, visitas y otras medidas de inspección a que han de sujetarse los buques que transporten emigrantes (art. 32).

3.2. La contratación del viaje

Los *corredores de emigración* serán responsables de la legitimidad de los billetes o pasajes que proporcionen y de la eficacia de los bonos, vales, etc., que expidan para los diferentes trayectos o modos de locomoción de un viaje. En ningún caso podrán facilitar pasaje para una expedición por mar que no tenga punto de salida en puerto español u obligue a transbordar en puerto extranjero (art. 33).

El particular o sociedad autorizada a contratar emigrantes se ajustará estrictamente a las condiciones de su autorización. Será nulo el contrato en que

el emigrante se comprometa a no trabajar fuera de un lugar u oficio determinado, o a pagar el pasaje y demás elementos del transporte en plazos cuya cuantía exceda del tercio del total de los salarios o remuneraciones devengados durante el periodo de tiempo correspondiente. La forma del contrato será siempre escrita (art. 34).

El corredor que facilita billete, pasajes o bonos de viaje, y el contratista, se hacen solidariamente responsables de las obligaciones cuyo cumplimiento, según el art. 31, incumbe propiamente al naviero (art. 35).

El que conduzca un emigrante que, en virtud de las leyes sobre inmigración vigentes en el país de destino, sea rechazado del mismo, está obligado a devolverlo gratuitamente al Reino. El naviero que hubiere procedido de buena fe podrá reclamar del contratista o corredor el precio del pasaje (art. 36).

3.3. La obligación de repatriar, desde cualquier punto extranjero

El naviero que transporte más de 40 emigrantes en una sola expedición, queda obligado a repatriar, desde cualquier punto extranjero donde su buque toque durante los seis meses siguientes, los españoles que el Agente consular o diplomático le indique, siempre que el número de ellos no exceda de la décima parte de los que hubiere conducido.

Por el pasaje se le abonará la mitad del precio ordinario (art. 37).

3.4. Rescisión del contrato de transporte

El emigrante podrá rescindir el contrato con el naviero, corredor o contratista: 1.º Devolviendo el pasaje, billete, bono o anunciando al contratista su decisión de romper el pacto cinco días antes al en que aquéllos hubieren debido utilizarse y éste empezar a cumplirse. 2.º Cuando una enfermedad grave o contagiosa del emigrante, de sus ascendientes, descendientes o hermanos le impidiere salir o continuar el viaje. 3.º Cuando la demora del buque en partir excediese de una semana.

En los tres casos, el emigrante tendrá derecho a la devolución de las cantidades pagadas por transportes o servicios no utilizados; en el tercero podrá además reclamar que se le conduzca a la antigua residencia y se le indemnice de los daños y perjuicios sufridos (art. 38).

3.5. Acciones civiles y administrativas

Las acciones civiles que los emigrantes deduzcan contra los navieros, compañías ferroviarias, corredores y contratistas, por hechos relativos a la emigración, se intentarán directamente o valiéndose del intermedio de un agente consular o diplomático de España en el extranjero, ante la Junta provincial del domicilio del demandado. Si el laudo arbitral de ésta fuere recurrido por alguna de las partes, será elevado el asunto a resolución del Ministro de Estado, sin que contra su acuerdo quepa otro recurso que el contencioso-administrativo.

Las acciones que se refiere el párrafo anterior prescribirán a los seis meses de verificado el hecho que les dio origen. Para el ejercicio de ellas, el emigrante gozará del beneficio de la defensa por pobre (art. 39).

4. Autoridades, funcionarios y juntas a quienes compete la ejecución de la ley

4.1. Autoridades administrativas responsables

La aplicación de la ley y de las demás disposiciones que pudieran dictarse para protección de los emigrantes se hacía bajo la dirección del Ministerio de Estado, a cuyo efecto pasaban a dicho centro los expedientes, documentos y datos sobre el asunto existentes en la Sección de Orden público del Ministerio de la Gobernación (art. 40).

El negociado que en el Ministerio de Estado se encargase del despacho de los asuntos de emigración tenía el carácter de "Centro de Información de los Emigrantes", y facilitaba gratuitamente a éstos las noticias que pidiesen acerca de las condiciones del trabajo y de la vida en otros países, de los medios y precios de transportes y de las demás cuestiones análogas.

Hacía circular lo más pronto posible las publicaciones que juzgase oportunas sobre los referidos extremos (art. 41).

4.2. Junta superior de emigración

Servirá de cuerpo consultivo al Ministerio de Estado la Junta Superior de Emigración, compuesta de: 1.º El Subsecretario de dicho departamento, que, en ausencia del Ministro, ejercerá las funciones de Presidente. 2.º Los jefes de las Secciones de Política, Contabilidad y Comercio del mismo Ministerio. 3.º El Jefe de la Sección de Instrucción y Reclutamiento del Ministerio de la Guerra. 4.º El Director de la Sección de Personal del Ministerio de Marina. 5.º El Director general de Sanidad y un individuo de la Comisión

de Reformas Sociales, elegido por ésta. 6.º El Director general del Instituto Geográfico y Estadístico. 7.º El Director general de Agricultura, Industria y Comercio. 8.º Un académico de la de Ciencias Morales y Políticas, otro de la de Medicina y un miembro de la Sociedad Geográfica de Madrid. 9.º Un representante de la Liga marítima, otro de la Asociación de navieros de Barcelona y otro de la de Bilbao. 10.º Un delegado por cada Sociedad o grupo de Sociedades obreras que lo pidan y reúna más de seis mil asociados, sin que en ningún caso el número de estos delegados pueda ser superior a ocho. 11.º El Jefe del Negociado o Centro de Información de emigrantes del Ministerio de Estado, quien desempeñará las funciones de Secretario de la Junta (art. 42).

El Instituto Geográfico y Estadístico, los Gobernadores civiles de las provincias y las autoridades marítimas y sanitarias de los puertos, las aduanas y las inspecciones de ferrocarriles conservarán sus actuales atribuciones respecto a la emigración y velarán dentro de ellas por la exacta observancia de la Ley (art. 43).

4.3. Junta provincial de emigración

En cada provincia se constituirá, bajo la presentencia del Gobernador civil, una Junta de emigración, compuesta del Gobernador militar, del Presidente de la Audiencia provincial, del Obispo de la Diócesis, del Oficial primero del Gobierno, que desempeñará las funciones de Secretario, y de los representantes de las Asociaciones de navieros, Cámaras oficiales agrícolas y de comercio, Sociedades Económicas de Amigos del país y Sociedades o Centros de Sociedades obreras con más de cuatro mil miembros, establecidas en la provincia.

Además de las funciones arbitrales previstas por el art. 36, estas Juntas servirán de Cuerpo consultivo al Gobernador civil, y podrán, si arbitrasen recursos propios y el Ministro de Estado las autorizase, organizar obras benéficas para los emigrantes y sus familias, tales como establecer centros de información, facilitar adquisición de noticias de los ausentes, hacer repatriaciones, etc., sin que su intervención se convierta nunca en un estímulo a emigrar (art. 44).

4.4. El nombramiento de agentes diplomáticos o consulares

Cuando las circunstancias lo aconsejaren, el Ministro de Estado nombrará individuos de las carreras diplomática y consular especialmente encargados de inspeccionar en los puntos de salida o destino, o durante la travesía, la forma en que los navieros, compañías ferroviarias, corredores y

contratistas cumplen las obligaciones, la aplicación que las demás autoridades nacionales dan a la Ley y el estado de la colonización española en un determinado país (art. 45).

Los agentes diplomáticos y consulares cuidarán de hacer respetar los derechos de los emigrantes en el territorio donde ejercieren su cargo⁹.

Las disposiciones que privan a los españoles residentes en el extranjero de la protección de los representantes nacionales, cuando no hubieren obtenido la cédula de nacionalidad, sólo se aplicarán a los que llevan seis meses establecidos en el país (art. 46).

Los agentes diplomáticos y consulares en los puntos a donde se dirige con preferencia la emigración española, procurarán la formación de sociedades que, bajo su presidencia e inspección, se dediquen a los siguientes objetos: 1.º Procurar alojamiento y trabajo a los emigrantes. 2.º Facilitarles el cumplimiento de las formalidades y obligaciones impuestas por la ley local. 3.º Enseñar la lengua del país a los que la ignoran. 4.º Cuidar de que desde un principio formen los españoles parte de asociaciones de beneficencia y socorros mutuos. 5.º Velar por que se les cumplan los contratos. 6.º Repatriar a los que lo necesiten.

La existencia de estas sociedades no dispensará en modo alguno a los agentes diplomáticos y consulares del cumplimiento de lo previsto en el artículo anterior (art. 47).

4.5. Constitución de la caja de emigración

Se constituirá, bajo la administración directa del Ministro de Estado, una Caja de emigración formada con recursos que se obtengan: 1.º El importe

⁹ *Vide* Instrucciones a los Cónsules de 29 de julio de 1914, relativas a la repatriación de emigrantes: "Instrucciones aprobadas por el Consejo Superior de Emigración en Pleno en 6 del actual, confirmando acuerdos de la Sección tercera del mismo de 27 de marzo último, relativas a la conducta que deben seguir los Cónsules de España en los países de inmigración cuando una Compañía naviera se niegue injustificadamente a repatriar el 20 por 100 de los emigrantes que le correspondan, y cuya repatriación haya sido ordenada por el Cónsul, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 46 de la Ley y 123 al 127 del Reglamento provisional.

1.ª Ordenará el embarque de dichos emigrantes en el primer vapor que desde aquel puerto regrese a la Península y que pertenezca a cualquiera de las Compañías autorizadas, dando cuenta de ello al Consejo

2.ª La Compañía que motive esta repatriación queda obligada a abandonar a la que la realice el importe de un pasaje entero por cada emigrante repatriado en estas condiciones sin perjuicio de la sanción penal correspondiente.

3.ª Caso de negarse alguna Compañía a cumplir lo prevenido en la regla anterior, el Consejo ordenará sean satisfechas las cantidades importe de dichos pasajes, utilizando para ello la fianza del naviero responsable".

total de las multas impuestas por infracción de la presente ley y de las demás disposiciones sobre emigración. 2.º De un impuesto que pagarán los navieros por cada emigrante transportado y que equivaldrá a la tercera parte del actual impuesto de transportes.

Con los fondos de dicha caja se atenderá en primer término a cubrir los gastos de los organismos especialmente dedicados a la protección de los emigrantes y a la aplicación de esta ley. El sobrante se destinará a subvencionar asociaciones o fundaciones en el lugar de destino, de carácter religioso o simplemente caritativo, consagradas al alivio de las necesidades de los emigrantes (art. 48).

5. Entrada en vigor, excepciones y tipificaciones sancionadoras

Se pretendía que la ley entrara en vigor a los cuatro meses de su promulgación (art. 49).

El Ministro de Estado, oída la Junta Superior del ramo, y de acuerdo con el Consejo de Ministros, podrá exceptuar de todas o alguna de las prescripciones a la emigración por ferrocarril o a la que se dirige a Europa a ciertos países de África, Asia y Oceanía.

No quedarán nunca sin efecto los preceptos relativos a las autorizaciones y cualidades necesarias para transportar o contratar emigrantes y los relativos a la forma y efecto del transporte o contrato.

El Ministro de Estado podía, sin embargo, en casos excepcionales y con los requisitos establecidos en el párrafo anterior, permitir el embarque o traslado de emigrantes en puertos extranjeros (art. 50).

Las penas con que el Código penal castiga las falsedades, los delitos contra la salud pública, la prevaricación, el cohecho, la sustracción de menores, las estafas y otros engaños se aplicarán siempre en su grado máximo cuando el hecho penable se refiera a la emigración y el perjudicado sea un emigrante.

La pena establecida por el art. 501 del citado Código para el que abandona un menor de siete años se aplicará asimismo si el abandono se verifica en el país extranjero y el abandonado es menor de diez y seis años (art. 51).

Las personas que sin capacidad o autorización legal se inmiscuyan en las operaciones de emigración, y el naviero, compañía ferroviaria, corredor, contratista o representante que se exceda de las facultades que les estuviesen asignadas, incurrirán en la pena de arresto mayor (art. 52).

III. Ponencia para el informe acerca del anteproyecto, de 18 de diciembre de 1901¹⁰

1. Antecedentes de esta reforma

El Ministro de Fomento, el Sr. Albareda, creó por decreto de 18 de julio de 1881 una comisión para estudiar los medios de contener en lo posible la emigración por medio del desarrollo del trabajo.

Esta comisión, compuesta con personas de gran significación y de mucha competencia desarrolló un notable trabajo y obtuvo por parte del Gobierno la acogida que sin duda merecían, y sus propuestas se convirtieron en dos Reales decretos que llevan la fecha del 6 de mayo de 1882, y un proyecto de ley que fue leído en el Senado el 9 del mismo mes.

Uno de los decretos mandó instituir en la Dirección de Agricultura una Sección encargada de reunir y publicar todos los datos relacionados con las ofertas y demandas de trabajo, de obtener de las compañías de ferrocarriles condiciones favorables para el transporte de los jornaleros, de procurarles auxilios en sus viajes, y, por último, de entender en los asuntos de emigración. El otro decreto estableció en el Instituto Geográfico y Estadístico un Negociado especial para el estudio de la importancia, las causas y los efectos de las emigraciones. Y el proyecto de ley versaba sobre colonias agrícolas, fomento de la población rural y nuevas roturaciones.

Se preguntaban los miembros de la comisión, si es que no se habían olvidados los hermosos trabajos y enseñanzas de Jovellanos y Caballero, y así lo corrobora también el hecho de que en esos mismos días se constituía en

¹⁰ Dicha ponencia fue redactada por el vocal don José Piernas Hurtado. *Vide* J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, pp. 79-80: "La Comisión de Reformas Sociales designó como una ponencia informativa a cargo de José Manuel Piernas Hurtado, profesor de la Universidad Central (así se llamaba entonces a la de Alcalá, establecida en Madrid) que falleció en 1910 y era un destacado smithianista o perteneciente (junto con Flórez Estrada, Colmeiro, Madrazo y Carreras, entre otros) a la escuela económica del escocés Adam Smith. Su criterio, seguido por la Comisión, aun cuando con matices que se explicitaron individualmente, fue negativo, basándose en que el anteproyecto atendía casi exclusivamente a represión de abusos y a fines de policía. [...], es necesario señalar ya desde ahora que se produjo claramente a partir de esta ponencia una confusión de objetivos, en el sentido de exigir a la nueva ley mucho más que una reglamentación justa y sencilla del fenómeno migratorio, todo un plan general de reestructuración socioeconómica del país. En ese sentido y sin que ello suponga afirmar una calidad de la que este anteproyecto carecía, sí resulta poco convincente la censura de Piernas Hurtado de haber seguido con demasiada facilidad el ejemplo de otras legislaciones. Precisamente el ejemplo del Derecho comparado debía haber sugerido al docto economista cuál era el camino propio de una ley de emigración sin extrapolar las cosas. Como habrá ocasión de contemplar, ese desenfoque volverá a presentarse de nuevo y concretamente a la discusión parlamentaria de la ley de 1907".

Madrid una sociedad que se llamaba *organizadora del trabajo, de la colonización y de la emigración española*, y que se proponía atender con los recursos de la acción privada al logro de fines tan importantes.

2. Obligaciones de la Administración en torno a la emigración¹¹

Determina la ponencia que el hecho de la emigración es, bastante conocido en su extensión, en sus modos y en sus causas, por estudios privados y por informaciones administrativas. Por todo ello la ponencia destaca que en materia de emigración el Estado tiene que cumplir grandes deberes y es preciso legislar sobre esta materia.

La primera de las obligaciones de índole política consiste en instruir a todos los que se proponen emigrar, a los codiciosos y a los desvalidos, por medio de informaciones continuas y tan minuciosas como sea posible hacerlas, respecto de la situación de los países a que suelen dirigirse, de sus condiciones de salubridad, de su estado político y económico, de las ocupaciones que ofrecen y de la distribución con que brindan, de la naturaleza de las industrias o empresas que solicitan trabajadores, del trato que reciben y de la suerte que alcanzan los españoles que allí se establecieron; acerca, en fin, de todo lo que pueda darles idea de las probabilidades con que cuentan de realizar sus propósitos; como es preciso también aleccionar a los que emigran en cuanto a los móviles y a las males artes que emplean aquí y allá los reclutadores, agentes y empresarios.

Después de organizar estas prevenciones, encaminadas a defender al mísero emigrante de su propia ignorancia y de las asechanzas de embaucadores y tratantes sin entrañas, *debe la Ley corregir los abusos y castigar los fraudes que se cometen con contratos inicuos, atentatorios a la libertad y a la dignidad de las personas, en los transportes y expediciones que conducen a seres humanos en peores condiciones que a las bestias, y asegurar también el cumplimiento de las obligaciones contraídas a favor del emigrante por los agentes de la salida y por los patronos o empresarios en el lugar de destino.*

En último término, *la beneficencia pública debe dulcificar los sufrimientos del que se despide de la patria, en los últimos días de su estancia en ella, y ampararle también en el punto de su arribo durante los primeros momentos, hasta que logre establecerse, y el Estado ha de procurar que el*

¹¹ *Vide* Ponencia para el Informe acerca del anteproyecto, redactado por el vocal don José Piernas Hurtado.

emigrado no rompa totalmente el vínculo de la nacionalidad, dándole medios para que le mantenga y le cultive, protegiéndole siempre en los límites de la *acción administrativa*, velando por su suerte y, en muchos casos, facilitando su regreso.

En lo que tiene de inevitable, *hay que dirigir y encauzar políticamente la emigración* para aumentar sus provechos, y *hay que ordenarla jurídicamente* para disminuir los daños y los horrores que la acompañan. Esto es lo que puede pedirse a la ley, o, por mejor decir, lo único que se puede hacer con ella, y este es el sentido en que se inspiran, aunque no con la amplitud que propusieron, las legislaciones extranjeras en las que abundan las disposiciones restrictivas; pero no se encuentran esas otras medidas preventivas, de información y beneficencia, que son indispensables.

Sin embargo, cuando se trata de la emigración en un país como España, donde ese movimiento de la población no es un hecho normal, sino contrario a las leyes naturales e impuesto fatalmente como consecuencia de los vicios que hay en nuestra existencia nacional, parece que el legislador debiera preocuparse algo del remedio. No se piensa, al decir esto, en que una ley sobre emigración intente remover todas las causas que la producen, porque tal cosa equivaldría a plantear íntegramente el problema de nuestra organización social; pero es que, aparte de las grandes reformas jurídicas de acción indirecta y lejana sobre las emigraciones, a que aquí no podemos referirnos, existen otros remedios tan inmediatos, de tanta analogía con nuestro asunto, tan próximos al mal que se combate, y por lo mismo de tanta eficacia, que lejos de ser impertinente u ocioso tratar de ellos, es quizás lo más interesante que puede hacerse en este caso.

En gran parte inculto y despoblado nuestro suelo, *los habitantes se distribuyen con mucha desigualdad en el territorio de España*; así hay comarcas en las que, de una manera permanente o en épocas determinadas, la población excede a las demandas de trabajo y al límite de las subsistencias, mientras que en otras regiones próximas escasean los brazos de ordinario, y sobre todo en las épocas de las grandes faenas agrícolas, o cuando se quiere establecer o desarrollar alguna industria. Por otra parte, aunque nuestra tierra no sea privilegiada y rica por los dones de la naturaleza, tenemos muchos elementos de producción abandonados y no estamos tan faltos de capital que no podamos utilizarlos. Pues bien: con una discreta administración de esos recursos, por medio de instituciones que nivelaran las ofertas y las demandas de braceros, organizando el trabajo nacional y promoviendo la colonización interior, podríamos ofrecer, a muchos de los que emigran, colocaciones más fáciles y ventajas más seguras que las que van a buscar en tan tristes condiciones, y conseguiríamos volver al cora-

zón de la patria esa sangre que se escapa por las extremidades de costas y fronteras. *Bastaría para ello que en lugar de una ley limitada a reglamentar las emigraciones, se dictase otra de mayor alcance que tratara además de la organización del trabajo y de la colonización interior de España*¹².

¹² Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, pp. 45-46: "A continuación de haber sido leída la anterior Memoria en la Sección económica del Segundo Congreso Español de Geografía Comercial y Colonial que últimamente se celebró en Barcelona, fue puesto a discusión el tema; y tras movido debate en dicha Sección económica primero y en Asamblea general después, el Congreso acordó formular, y dejó aprobadas las siguientes conclusiones:

1.^a Que con la urgencia que el patriotismo y las necesidades lo demandan, debe procurarse orientar la política económica y exterior de España en el sentido que aconsejan las condiciones físicas del territorio y su posición geográfica.

2.^a El Congreso expresa la aspiración a que el Estado utilice los medios de que dispone para estimular –incluso garantizando un interés al capital– la construcción de los trasatlánticos que España necesita para asegurar su porvenir económico y, especialmente, el de su marina, y para que una vez que ésta se halle suficientemente desarrollada, adopte las medidas de protección necesarias para afirmar su hegemonía en el transporte de pasajeros y de mercancías españoles.

3.^a Que cuanto antes se autorice y reglamente en España la información referente a documentación y viajes marítimos para la emigración espontánea; pero oyendo antes el Gobierno de su Majestad a los Inspectores de emigración, y bajo la base de reglamentar, no solamente la información parcial de cada casa consignataria, sino también la información general y completa que de todas las compañías, simultáneamente hacen, las agencias marítimas de los puertos, que es la que más conviene e interesa al público.

4.^a Que se dedique íntegro a servicios de amparo a los emigrantes lo que el Estado español les hace tributar cuando sacan sus pasajes, o que inmediatamente se suprima tal impuesto.

5.^a Que todo lo referente al régimen emigratorio nacional dependa, cual las Cortes dispusieron, no del Ministerio de Fomento, sino del de Gobernación, según dispone la ley en su artículo número 7.

6.^a Que tanto por lo que respecta a emigraciones volantes o de golondrina, como a las de plazo indefinido, se hagan constantemente estudios y se practiquen eficaz inspección y tutela, tanto en el interior de España y en las travesías, como en los países ultramarinos que de continuo invaden corrientes emigratorias españolas.

7.^a Que la inspección de todo lo concerniente al cumplimiento de lo legislado y oficialmente dispuesto acerca del régimen emigratorio español, es importante y trascendentalísimo que dependa, siempre, sólo y exclusivamente del Poder ejecutivo nacional directamente.

8.^a Que tanto los jefes de las inspecciones de emigración, como los de los negociados referentes al régimen emigratorio, sean personas de gran competencia técnico-marítima.

9.^a Que en todos aquellos países a donde se dirijan corrientes emigratorias de importancia, existan inspecciones de competencia y garantía dependiendo directamente del Poder ejecutivo, por conducto del Ministerio de Estado".

3. Examen formal y material del articulado¹³

Examinado conforme al criterio que acaba de exponerse, el anteproyecto del Ministro de Estado, que viene a informe de la Comisión de Reformas Sociales, estiman que resulta desde luego, deficiente. Son, sin duda, de alabar en este trabajo la rectitud de intención, el estudio de la cuestión que revela, la consulta de las legislaciones extranjeras en que muy a menudo se funda, y, *sobre todo, el propósito de hacer materia de ley en asunto de tanta magnitud, que hasta ahora sólo había merecido algunas ligeras e incompletas medidas administrativas*; pero su espíritu se resiente tal vez de haber seguido con demasiada fidelidad el ejemplo de otros legisladores y las tradiciones de nuestra Administración, atendiendo casi exclusivamente a la represión de abusos y a fines de policía.

¹³ *Vide* voto particular de los sres. Sánchez de la Toca, Manresa, Inchaurreandieta y Salillas: "Los que suscriben, conformes con el dictamen de la Ponencia, que en totalidad han aprobado, e interpretándolo según las declaraciones terminantes del Ponente en el curso de la discusión, que no dejan lugar a duda alguna respecto al parecer enteramente contrario al anteproyecto de Ley de Emigración, conceptuando que ni evita los males presentes ni abarca la totalidad del problema; y deseosos de que inequívocamente conste este parecer, y, de que se tomen prontamente las medidas reclamadas por la opinión para cortar sin dilación los abusos a que el actual procedimiento se presta, tienen el honor de formular las siguientes

Conclusiones al anteproyecto de Ley de Emigración

CAPÍTULO PRIMERO

CAPACIDAD Y PERMISO NECESARIO PARA EMIGRAR

Que urge dictar disposiciones gubernativas por las cuales se atiende a las justas y reiteradas demandas de las poblaciones de nuestro litoral, que vienen exponiendo con criterio unánime ante los Poderes públicos, desde todas nuestras provincias marítimas, la necesidad de moralizar nuestro régimen de policía sobre embarque de pasajeros, pidiendo se supriman los requisitos de pasaportes, permisos gubernativos y demás complicados trámites, con multiplicidad de documentaciones, para el embarque, cuyo único resultado práctico se reduce a vejámenes irritantes y exacciones corruptoras contra el pasaje de todas categorías, pero más especialmente contra el de las clases menesterosas.

Que en punto a reglamentación de policía sobre capacidad y permiso de embarque, libre tránsito y circulación, la salida del viajero por nuestras fronteras marítimas no debe tener mayores entorpecimientos que en las fronteras terrestres.

Que al Ministro de la Gobernación incumbe dictar las disposiciones gubernativas que pongan remedio a estos abusos, puesto que las leyes vigentes de nuestra Administración confieren a dicho Ministerio y a los Gobernadores la más directa y especial competencia en todo este ramo.

CAPÍTULOS II Y III

PERSONAS AUTORIZADAS A CONTRATAR Y TRANSPORTAR EMIGRANTES, CONDICIONES DEL TRANSPORTE Y CONTRATACIÓN DE EMIGRANTES

Que vistos los dos Reales decretos de 6 y 8 de mayo de 1892 creando en la Dirección de Agricultura una Sección encargada de todo lo que se refiere a cuestiones de emigración y un Negociado de emigraciones en el Instituto Geográfico, y atendidas también las demás disposiciones legales vigentes que confieren un amplio cometido en estas materias al Ministerio de Fomento, hoy de Obras públicas, deben existir actualmente en dichos Centros los antecedentes más

Comienza el anteproyecto definiendo lo que por emigración ha de entenderse, y esa definición (a juicio de la Ponencia), ni parece necesaria, ni son tampoco felices los términos con que está hecha. Cuando «se quiere regular una determinada corriente de emigración, como si en España se tratara sólo de las que son más importantes es decir, de las que van al África francesa y a las Repúblicas latinas de América, entonces es preciso fijar sus condiciones, pero cuando la Ley tiene un carácter general, *no se ve la necesidad, ni resulta ninguna conveniencia de definir un concepto que es tan claro con el peligro de oscurecerle.*

Más grave es inducir el propósito de emigrar de signos exteriores, falibles y arbitrarios. Aparte lo violento que es en muchos aspectos considerar como emigrante a todo el que viaje con billete de tercera clase o para un reco-

importantes y el mayor caudal de información y de experiencia para cuanto se refiere al contenido de los capítulos II y III del anteproyecto de Ley de Emigración, ahora remitido por el Ministerio de Estado, a virtud de ello y de la competencia legal de esos mismos Centros oficiales, parece de conveniencia y necesidad no prescindir de su ilustrado parecer respecto del anteproyecto.

CAPÍTULO IV

AUTORIDADES, FUNCIONARIOS Y JUNTAS A QUIENES COMPETE LA EJECUCIÓN DE LA PRESENTE LEY

Que para determinar en qué departamento ministerial ha de constituirse la Dirección superior de todo lo relativo a la emigración, es indispensable fijar previamente cuál es la finalidad capital que informa los pensamientos del Gobierno en la constitución de ese órgano administrativo, pues si se plantea este problema de la emigración en su aspecto más fundamental, o sea en el de las causas internas que dentro del actual estado social y económico en la producción y del trabajo en nuestra Patria producen nuestras corrientes de emigración, a la par que gran parte de nuestro suelo aparece inculto y despoblado, pidiendo colonización interior que remedie la enorme desigualdad con que se distribuyen los habitantes en el territorio de España, es indudable que el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas se impone como el órgano más adecuado para el estudio y directiva en estos problemas; y fuera en este sentido notorio desacierto anular en vez de mejorar la legislación vigente, por lo cual se encomienda la principal competencia del ramo a dicho departamento ministerial.

Si, por el contrario, lo que principalmente preocupa en este Gobierno es procurar al amparo de nuestros emigrantes en país extranjero y orientar las corrientes de emigración de nuestros naturales, es natural que este cometido se ponga a cargo del Ministerio de Estado.

Y, por último si se trata sólo de ordenar todo lo relativo a la policía de los embarques en los puertos de nuestro litoral, los departamentos más competentes resultan el Ministerio de la Gobernación y el de Marina, mientras éste conserve su actual jurisdicción en la policía de puertos.

Que, a falta de conocer este pensamiento capital del Gobierno para pronunciarse acerca de si ha de ser el Ministerio de Estado o en otro departamento donde haya de centralizarse la Dirección superior de todo lo relativo a emigración e inmigración, esta Comisión de Reformas Sociales considera que la Junta superior propuesta al efecto por los artículos 41 y 42 del anteproyecto de ley que motiva la presente consulta podría prestar muy valiosa cooperación para el importantísimo cometido, propio del Ministerio de Estado, en estas materias y que consiste ante todo en procurar la mejor información a nuestros emigrantes y su protección en un país extranjero, a la par que proponer las disposiciones de transporte y contratación de su pasaje, así como en indicar la orientación y cauce que más convenga a las corrientes de emigración de nuestros nacionales”.

rrido de más de 50 kilómetros por territorio extranjero, tiene esto el inconveniente de que permite eludir todas las prescripciones de la ley con un pequeño sacrificio pecuniario, o dividiendo el camino en dos etapas. La intención de emigrar debe ser declarada expresamente o manifestarse por actos como el de un contrato de trabajo para el extranjero o el convenio con los agentes, navieros o empresarios de emigración, sin que nazca de aquí peligro alguno, porque si la ley ampara y da facilidades al que emigra, no es de temer que éste oculte un propósito cuya declaración le proporcione ventajas. Las vejaciones de la Administración son las que incitan a emigrar clandestinamente a muchos que pudieran hacerlo de una manera ostensible, y en cuanto a los que huyen del cumplimiento de alguna obligación, las presunciones establecidas en el proyecto serán de muy poca eficacia, porque ya cuidarán ellos de eludirlas.

El art. 3º señala las limitaciones de la libertad de emigrar, y de él debiera suprimirse el núm. 1.º, que se refiere a los deberes de familia, por la dificultad de aplicarle y porque no asegura los derechos que se propone defender. En primer lugar, no debe exigirse una prueba negativa, es decir, la de no estar obligado a dar alimentos, y después, ¿cómo cumplirá esa obligación el que está dispuesto a emigrar, y por qué prohibirle que emigre, cuando tal vez lo hace porque es el único medio con que cuenta de atenderla?

Reservase al Gobierno por el art. 4º la facultad de prohibir la emigración a alguna comarca, y continúa exigiéndose por el art. 5º un permiso que ha de otorgar el Gobernador de la provincia. *Ambas disposiciones son contrarias al principio de libertad, y es inadmisibile, sobre todo, ese expediente de emigración* que ha de instruirse para cada persona en los Gobiernos de provincia, y de cuyos desastrosos efectos tenemos larga experiencia. A la autoridad del Gobernador, en la mayor parte de los casos, lejana por la residencia y débil por su escasa relación con los emigrantes, debiera sustituirse la de los alcaldes, recomendándoles, no el otorgamiento de permisos, que no deben exigirse, sino la expedición de unas cédulas especiales de emigración, totalmente gratuitas, en las que habrían de consignarse todas las circunstancias de los que la solicitaran, y el no hallarse comprendidos en las prohibiciones de la ley. La identificación de las personas, sencillas ante los alcaldes, es difícil en los Gobiernos de provincia, la decisión de los Gobernadores ha de fundarse en los informes del alcalde, y con el sistema de las cédulas especiales, propuestas por el Congreso Hispano Americano, se tendría además la ventaja de que los Gobernadores ejercerían vigilancia y fiscalización sobre los actos de las autoridades locales y podrían evitarse mejor los grandes abusos que ahora no tienen correctivo alguno.

En todo caso, debe reformarse el art. 10 del anteproyecto, que ordena la recogida de los permisos de emigración por las empresas navieras o de ferrocarriles, y su devolución en la frontera, porque esto, ni puede tener

efecto ni es necesario y basta con que el permiso la cédula sean sellados en el momento de expedir el billete, para impedir que sirvan más de una vez.

Se concede en el proyecto la debida atención al reclutamiento, contratación y transporte de los emigrantes, que son los puntos más delicados que deben resolverse, y se ha tenido el acierto de no incurrir acerca de ellos en los excesos de reglamentación que cometen las leyes extranjeras, sobre todo la italiana.

Se impone, y está bien establecida, la distinción entre los corredores, agentes y transportadores que se dedican a la práctica de la emigración, y esas industrias han de ser libres como todas, y no deben sujetarse a la concesión de un permiso que puedan negar arbitrariamente las autoridades administrativas, pero el Estado tiene, sin duda, no ya el derecho, sino la obligación de ordenar esas profesiones con la mira de corregir los abusos que se comentan en ellas, y de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los que las ejercen, en un negocio que, además del aspecto mercantil, tiene carácter y trascendencia social. Procede, por consiguiente, reconocer la facultad de dedicarse a esos oficios a todos los que para ellos se inscriban en la matrícula de la contribución industrial; pero antes de ser admitidos en ella, habrán de justificar ser de nacionalidad española o estar afianzados por un español que acepte la responsabilidad de sus actos y constituir en depósito una garantía metálica por la cantidad que se detalle en cada caso.

Los corredores o meros intermediarios que no contratan ni adquieren obligaciones con los emigrantes pueden cometer fraudes que consisten en amañar las declaraciones y documentos necesarios para la obtención de los permisos o cédulas de emigración; y a fin de garantizar las responsabilidades en que incurran, debe exigírseles la calidad de españoles o de un fiador que lo sea, y la consignación a su nombre en el primer caso, y al del fiador en el segundo, de una suma, que pudiera ser la de 5.000 pesetas, señalada en el proyecto.

Deben considerarse *agentes de emigración* todos los que contraten sobre el transporte, colocación, empleo o retribución de los emigrantes y estarán sometidos a las condiciones señaladas para los corredores; pero no serán admitidos en la matrícula industrial sin un certificado de la oficina de emigración o del Gobernador de la provincia que acredite haber cumplido las formalidades prescritas en esta ley. Debe, en efecto, exigirse al agente una declaración acerca del número de los emigrantes que se propone contratar, del lugar de su destino, el itinerario del viaje, la clase de trabajos a que ha de dedicarlos, la retribución que les ofrece y todas las bases, en suma, de los contratos que va a celebrar. En cuanto a la fianza, ante la dificultad de establecerla, como sería preferible, en proporción al número de los emi-

grantes, puede señalarse en la cantidad de 50.000 pesetas, que parece suficiente si se toma en cuenta la responsabilidad que ha de imponerse a los navieros. *La facultad que se concede por el art. 17 al Ministerio de Estado para eximir de la fianza a las empresas de emigración que cumplan ciertas condiciones es algo peligrosa*, y sería mejor prescindir de ella, no por el temor de que se haga mal uso de la facultad, sino más bien por miedo a los abusos de los concesionarios. De todas suertes, debe excluirse del beneficio a la emigración para el Brasil, que por motivos políticos, como por el trato que allí reciben los españoles, no puede equipararse a la que se dirige a las Repúblicas hispano-americanas.

Por lo que hace a los navieros, conforme a lo que en el proyecto se establece, deben ser responsables del cumplimiento de todas las condiciones fijadas en el pasaje acerca de la forma, duración del viaje y punto de desembarque, así como del trato y conducta del capitán para con los emigrantes. Parece, sin embargo, que es algo excesiva una garantía para esas obligaciones igual al importe de los pasajes y de la alimentación durante la travesía, y pudiera reducirse a la mitad, máxime cuando debe imponerse la responsabilidad subsidiaria de los agentes que contrataron la emigración. La fianza de los navieros o empresas de navegación extranjeros debe estar constituida por un español.

A la declaración de responsabilidad para los capitanes de buque, navieros o agentes de emigración, debe seguir siempre la imposición de una multa equivalente al doble de las indemnizaciones que correspondan a los perjudicados.

Conveniente sería además, para dar eficacia a las garantías que quedan consignadas, establecer que las fianzas de los agentes y navieros no serán devueltas hasta que se acredite, por medio de un certificado del cónsul español del puerto de destino, que se han cumplido todas las condiciones estipuladas por unos y por otros, y que no hay pendiente ninguna reclamación de los emigrantes.

Las demás disposiciones de esta parte del proyecto, salvo el artículo 28, que exige un médico a bordo cuando pasen de 40 los emigrantes, haciendo a éstos de mejor condición que a los demás pasajeros, y el art. 37, que obliga a los navieros a repatriar por la mitad del pasaje, y a voluntad de nuestros cónsules, un número de españoles que no excedan de la décima parte de los que hubieren conducido, están bien entendidas y son acomodadas a su objeto.

En la interesante materia de los contratos de emigración se advierte cierta vacilación en el anteproyecto, que de un lado se manifiesta hostil a los pasajes gratuitos, exigiendo su pago inmediato (artículos 13 y 14), y por otro admite que el abono se haga por persona distinta del emigrante

(art. 31), y que este se obligue a satisfacerle a plazos en el punto de destino (art. 34).

No es posible exigir el contrato como condición precisa, ya que no puede prohibirse a nadie el que, dentro de las condiciones legales, emigre por su cuenta, y de aquí la gran dificultad de establecer una fiscalización sobre esos contratos, cuya existencia se negará cuando convenga ocultarlos. *Lo único que puede hacerse para evitar la clandestinidad y los abusos es declarar nulos los contratos que no hayan sido visados por las oficinas de emigración o contengan alguna de las cláusulas prohibidas en el art. 34 del proyecto, para colocar al emigrante y al contratista en la alternativa de manifestar su convenio o quedar el uno a discreción del otro.*

A las acertadas disposiciones del art. 38 pudiera añadirse otra que autorice al emigrante para rescindir su contrato en el lugar de destino, si por acaso hallare una colocación más favorable, siempre que satisfaga las cantidades de que resulte deudor y un 10 por 100 de su importe por vía de indemnización a aquel con quien contratara.

Por desgracia, está justificado el quitar a los Tribunales ordinarios el conocimiento de las cuestiones que se susciten con motivo de la emigración, y es de alabar, por consiguiente, el procedimiento administrativo que se propone para resolverlas, en conformidad con lo hecho por otras naciones.

Preciso es reconocer, sin embargo, que la aplicación de todas estas disposiciones depende en mucha parte de la buena voluntad y del concurso que pongan los Gobiernos de aquellos pueblos a donde los emigrantes se dirigen, y por eso será muy conveniente consignar con un precepto de la ley *la necesidad de celebrar tratados o negociaciones con los países a que los españoles emigran en mayor número, para recabar de esos Estados la acción que les corresponda, ya por medio de su legislación interior, ya con el auxilio a nuestros agente diplomáticos, en un asunto que tiene interés común.*

Llegando ahora al estudio del sistema propuesto para la ejecución de la futura ley, la Ponencia, de acuerdo con sus bases, entiende que debe modificarse en los desarrollos. Está bien que el *servicio administrativo dedicado a la emigración* se ponga a cargo del Ministerio de Estado, por la naturaleza internacional que el hecho tiene, y por que es muy importante la acción que han de ejercer los funcionarios diplomáticos y consulares, y es natural asimismo que haya una Junta central de emigración, y luego otras locales, no precisamente en todas, sino en aquellas provincias donde sean necesarias; pero estos organismos, por su propia condición y por la forma en que están constituidos, no pueden considerarse suficientes.

Si se quiere que haya un *servicio de emigración*, es indispensable que esta función administrativa tenga órganos especiales y adecuados; habrá que

encomendar su desempeño a agentes que tengan deberes y responsabilidades individualmente determinadas, porque esas Juntas, formadas en su mayor parte con funcionarios que en razón de sus cargos son llamados a otras muchas y no pueden atender a ninguna, esas entidades en que la obligación y la responsabilidad se diluyen, han de resultar inútiles, y está bien comprobado por la experiencia que no dan efecto alguno.

Deberían, por lo tanto, establecerse en las comarcas que dan mayor contingente y en los puntos de salida oficinas especiales de emigración, que muy bien pudieran encomendarse a individuos del cuerpo consular. Estos funcionarios serían secretarios y ejecutores de los acuerdos de la Junta respectiva, y por su parte, las *Juntas de emigración*, en lugar de un carácter pasivo y de mera consulta, tendrían la iniciativa y la dirección del servicio, cuidando para formarlas de dar entrada en ellas a algunas, aunque pocas autoridades y representaciones oficiales, las que sean indispensables para facilitar la gestión, y llamando principalmente para constituir las a las personas de reconocido patriotismo y amor al bien, dispuestas a coadyuvar a la acción administrativa en asuntos de tanta importancia. *Como habría que crear en algunos consulados agentes con el encargo de atender especialmente al servicio de emigración.*

Claro es que para todo esto sería preciso llevar un nuevo concepto al presupuesto de gastos; pero ha de tenerse en cuenta que no puede realizarse fin alguno sin el sacrificio de los medios que su ejecución reclama, y sólo así se conseguiría que los preceptos de la ley tuvieran eficacia, y, sobre todo, que alcanzaran vida y dispusieran de los elementos necesarios esas instituciones de información, de amparo y de beneficencia, que deben entrar, por tanto, como las medidas reglamentarias en una ley sobre la emigración.

Y después de estas consideraciones, parece ya innecesario añadir que debe renunciarse al propósito de hacer de la emigración una materia imposible, recargando la excesiva contribución sobre transportes y contrariando las disposiciones de nuestro derecho administrativo, que prohíben el pago de las multas en dinero y la existencia de cajas especiales independientes del Tesoro público”.

4. Al legislar sobre emigración se debe regular: la organización del trabajo, la colonización interior y organizar un servicio administrativo de información, de tutela y de beneficencia.

Una vez expuestas las opiniones de esta ponencia acerca de lo contenido en el proyecto que se remite a su informe, juzga necesario insistir ahora en *una idea apuntada anteriormente, la de que, al legislar sobre emigraciones,*

debieran regularse simultáneamente y en la misma ley la organización del trabajo nacional y la colonización interior, que tanta relación guardan con el problema planteado.

“Es indudable que no ha de suscitar objeción alguna la bondad de tal idea, y por eso ha de tratarse tan sólo de lo conveniente que sería aprovechar la ocasión que se ofrece para realizarla. Tal vez sea lo primero y más fundamental lo relativo a la organización del trabajo y a la colonización interior, viniendo como derivado lo que a la emigración se refiere; pero lo de menos es el orden en que se colocan los factores, y lo que importa es que sean tenidos en cuenta todos ellos.

La unidad en esos que son aspectos del mismo asunto se manifiesta, porque la acción de la Ley había de cumplir iguales fines y desenvolverse en formas idénticas respecto de todos ellos. Ilustrar a obreros y empresarios acerca de las necesidades y condiciones del trabajo por medio de centros que reunirían las demandas de unos y otros, facilitar el transporte de los trabajadores de unas a otras comarcas, ampararles en sus viajes, intervenir en los contratos y cuidar de su cumplimiento; esto, con algunos estímulos para el aprovechamiento de las tierras incultas y despobladas, es lo que había de hacer la Ley, si recibiera la extensión que se propone, es decir, *organizar un servicio administrativo de información, de tutela y de beneficencia para los obreros que tengan necesidad de procurarse el trabajo cambiando de residencia en el interior de la Península*, igual exactamente que es justo que se establezca a favor de los que se proponen abandonarla.

Más o menos restringida, la función es la misma en uno y otro caso y bastaría un solo órgano para desempeñarla. Dicho se está que si se extendiera a los movimientos en el interior de las clases necesitadas lo que para la emigración solamente se proyecta, el servicio con este carácter no sería ya propio del Ministerio de Estado, y había de encomendarse al de Agricultura, Industria y Comercio; pero esto no crea dificultad alguna, ni es de temer que provoque ningún exclusivismo.

Y si no es de práctica difícil, tampoco tiene novedad alguna el pensamiento que esta Ponencia se cree en el caso de someter a la consideración del Gobierno, porque bien arraigada se encuentra en la opinión general, y sancionado se halla también desde hace mucho tiempo por las disposiciones administrativas”.

IV. Proyecto de Ley de Emigración, remitido a informe del Instituto de Reformas Sociales el 14 de abril de 1905^{14,15}

Procedo a exponer el proyecto objeto de este epígrafe y el proyecto de Ley de Emigración redactado conforme a los acuerdos del Instituto, aprobado en sesión del pleno celebrada el 27 de octubre de 1905.

<p>PROYECTO DE LEY DE EMIGRACIÓN DEL SR. MINISTRO DE LA GOBERNACIÓN, SR. GONZÁLEZ BESADA, REMITIDO A INFORME DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES EL 14 DE ABRIL DE 1905</p>	<p>PROYECTO DE LEY DE EMIGRACIÓN REDACTADO CONFORME A LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO, APROBADO EN SESIÓN DEL PLENO CELEBRADA EL DÍA 27 DE OCTUBRE DE 1905</p>
<p>“Artículo 1.º La emigración es libre, sin más excepciones que las contenidas en esta Ley.</p> <p>Art. 2.º No podrán emigrar; a) Los sujetos en responsabilidad del servicio militar; b) los procesados; c) los penados; d) las mujeres casadas, sin autorización de su marido; e) los menores de edad, sin licencia de sus padres o tutores, o de las personas que les tuvieren en su guarda y compañía.</p> <p>Art. 3.º Las Autoridades gubernativas y sus agentes no podrán intervenir en la emigración más que a requerimiento de las Autoridades militares o judiciales, y de los padres, tutores, guardadores o maridos, cuando se tratare de impedir el embarque de menores o de mujeres casadas.</p>	<p>“Artículo 1.º La emigración es libre, sin más excepciones que las contenidas en esta ley.</p> <p>Art. 2.º No podrán emigrar: a) los sujetos a responsabilidad del servicio militar; b) los procesados; c) los penados; d) las mujeres casadas, sin autorización de sus maridos; e) los menores de edad, sin licencia de sus padres o tutores o de las personas que los tuvieren en su guarda y compañía.</p> <p>Art. 3.º Las Autoridades gubernativas y sus agentes no podrán intervenir en las cuestiones de emigración, sino en los casos siguientes:</p> <p>1.º Cuando tuvieran sospechas de que se ha infringido la presente Ley, dando cuenta a la Autoridad competente.</p>

¹⁴ Vide J.M PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 80, donde indica que el anteproyecto del Instituto de Reformas Sociales “fue asumido, tras haberlo preparado esta institución bajo la presidencia de Azcárate el 27 de octubre de 1905. Se trata, en realidad, de una refundición del anterior. Se ha atribuido tradicionalmente a la inestabilidad del poder ejecutivo entre 1905 y 1907 (seis cambios de gobierno entre junio de 1905 y enero de 1907) la detención de una promulgación que parecía inminente y probablemente reside en ello buena parte de la espera, pero en cualquier caso no debía ya dilatarse demasiado la presencia de una ley de emigración, [...]”.

¹⁵ Vide Exposición de Motivos que antecede al proyecto de Ley de Emigración del Sr. Ministro de la Gobernación, Sr. González Besada, remitido a informe del Instituto de Reformas Sociales el 14 de abril de 1905: «Con ser grande la preocupación que supone para el Gobierno español el incremento que de algunos años a esta parte ha tomado la emigración, es mayor todavía la que debe producir el desamparo y penalidades que a los emigrantes se ofrecen en los puntos a donde se dirigen movidos por la necesidad. No con medidas gubernativas, ni con prohibiciones radicales, ni menos con las trabas y dificultades que en la práctica se observan, y que, lejos

<p>Art. 4.º Las casas consignatarias de barcos destinados a la emigración constituirán en la Caja general de Depósitos de la provincia en donde tuvieren su domicilio una fianza de 10.000 pesetas en valores públicos para responder de las infracciones de esta Ley. Cuando hubieren de hacer efectiva su responsabilidad por el total o parte de la fianza, quedarán obligados a reponerla o completarla antes de la primera expedición.</p> <p>Art. 5.º Para ser consignatario de barcos destinados a la emigración se necesita ser español, mayor de edad, estar en el pleno disfrute de todos los derechos civiles y no haber sufrido condena.</p> <p>Art. 6.º Los consignatarios de barcos destinados a la emigración podrán designar los agentes al servicio de la casa, a cuyo efecto habrán de ponerlo en conocimiento de los Alcaldes de las localidades en donde residiesen ellos y sus agentes. Para ser agente de casa consignataria se precisa reunir las mismas condiciones señaladas en el artículo 5.º</p> <p>Art. 7.º Las casas consignatarias de embarque responden de la gestión de sus agentes y la fianza consignada en el art. 3º queda afecta a las responsabilidades en que aquellos incurran.</p> <p>Art. 8.º Queda prohibida a las casas consignatarias y a sus agentes la recluta de emigrantes por medio de propagandas, falsos halagos y todo otro procedimiento que no fuere el de fijación de carteles anunciando el precio y trato del pasaje, que habrán de ser visados y autorizados previamente por el Alcalde de la localidad en donde hubieren de fijarse.</p> <p>Art. 9.º Por ningún concepto se podrá exigir al emigrante mayor suma de la décima parte del importe del billete, en la cual</p>	<p>2.º Requeridos por las Autoridades civiles o militares o por los inspectores de emigración.</p> <p>3.º A petición de los padres, tutores, guardadores o maridos, cuando se trate de impedir el embarque de menores, incapacitados o de mujeres casadas.</p> <p>Art. 4.º Las casas consignatarias de barcos destinados a la emigración constituirán en la Caja general de Depósitos de la provincia en donde tuvieren su domicilio una fianza de 25.000 pesetas en valores públicos para responder de las infracciones de esta Ley. Cuando hubieren de hacer efectiva su responsabilidad por el total o parte de la fianza, quedarán obligados a reponerla o completarla antes de la primera expedición.</p> <p>Art. 5.º Para ser consignatario de barcos destinados a la emigración se necesita ser español, mayor de edad, estar en pleno disfrute de todos los derechos civiles y no haber sufrido condena.</p> <p>Art. 6.º Los consignatarios de barcos destinados a la emigración podrán designar los agentes al servicio de la casa, a cuyo efecto habrán de ponerlo en conocimiento de los Alcaldes de las localidades en donde residiesen ellos y sus agentes. Para ser agente de casa consignataria se precisa reunir las mismas condiciones señaladas en el artículo 5.º</p> <p>Art. 7.º Las casas consignatarias de embarques responden de la gestión de sus agentes, y la fianza consignada en el art. 3º queda afecta a las responsabilidades en que aquéllos incurran.</p> <p>Art. 8.º Queda prohibida a las casas consignatarias y a sus agentes la recluta de emigrantes por medio de propagandas, falsos halagos y todo otro procedimiento que no fuere el de fijación de carteles anunciando el precio y trato del pasaje, que</p>
--	--

de remediar la necesidad, sirven para aumentar las molestias del emigrante, sin beneficio alguno para el objeto que se persigue, y sí con disposiciones encaminadas a fomentar la producción del país, a desarrollar su riqueza, a aumentar el trabajo, es como pueden contenerse los movimientos migratorios, que sólo se determinan por la necesidad de mejorar la vida y que sólo pueden remediarse de una manera eficaz mejorándola. Cuando esta labor no es fácil, o cuando para realizarla se necesita un esfuerzo grande y un mayor espacio de tiempo, la función de los Gobiernos no debe ser tan inhumana que, penetrados de la necesidad, impida su remedio, que a tanto equivaldría como a condenar a esa población pobre, que busca, con legítimo derecho, una mejor vida, a que pereciese o se resignase a vivir miserablemente. Por eso estima el Gobierno que, mientras no se consigue el desarrollo de la riqueza pública en España en aquella medida que sirva para estimular la permanencia de los españoles en su Patria, es deber del Gobierno ejercer sobre el que intente abandonar su país una acción y tutela que cuan-

<p>deberán incluirse todos los gastos de consignación y agencias.</p> <p>Art. 10. Para la emigración gratuita es indispensable el otorgamiento de un contrato entre el consignatario y el emigrante, o el cabeza de familia en su caso. Cuando el emigrante no supiese escribir, autorizará dicho contrato el Alcalde de la localidad. En dicho contrato habrá de estipularse; a) las condiciones y trato del pasaje; b) la obligación de transportarle gratuitamente desde el punto de desembarque a aquel en donde haya de prestar sus servicios en la nación inmigrante; c) las condiciones del trabajo; d) la obligación de reexpedirle a su Patria gratuitamente si en el plazo de quince días a contar desde la llegada, no se cumplieren las condiciones del contrato.</p> <p>Art. 11. De este contrato se extenderán tres copias: una que quedará en poder de la casa consignataria, otra en la Alcaldía del punto de embarque, y la tercera, que será entregada al Comisario regio encargado de acompañar la expedición, quien hará a su vez entrega de ella al Cónsul del punto a donde arribare para que pueda exigir su cumplimiento.</p> <p>Art. 12. Los Comisarios regios serán nombrados por el Gobierno, acompañarán las expediciones emigrantes hasta el punto de su destino, vigilarán el trato que se dé a bordo, cuidarán del cumplimiento del contrato y procederán a detener a todos aquellos individuos que durante el pasaje observaren hacia la expedición con infracción manifiesta de lo dispuesto en esta Ley.</p> <p>Art. 13. Los que de manera clandestina embarcaren y fueran sorprendidos a bordo durante la travesía, serán entregados al Cónsul español del primer punto a donde el barco arribase, una vez descubiertos, y será obligación de la casa consignataria,</p>	<p>habrán de ser visados y autorizados previamente por el Alcalde de la localidad en donde hubieren de fijarse.</p> <p>Art. 9.º Las casas consignatarias de emigrantes no podrán transponer estos sino en virtud de contrato previo y por escrito, celebrado entre el consignatario o sus agentes y el emigrante, o cabeza de familia en su caso. Si el emigrante no supiera escribir, deberá autorizarlo el Alcalde de la localidad respectiva.</p> <p>En dicho contrato debe estipularse: a) el precio del pasaje; b) el plazo y forma de hacerlo efectivo; c) la declaración de que el transporte es gratuito, cuando lo fuese; d) las condiciones y tratos del pasaje; e) la condición de que los gastos que el emigrante tuviera que hacer a causa de cualquier retraso en el viaje o interrupción del mismo debido a accidente de mar o a cualquier otra causa, serán de cuenta del consignatario exclusivamente. Cuando se trate de emigración gratuita se consignará en el contrato la obligación de transporte gratuito del emigrante desde el punto de desembarque a aquel en donde ha de prestar sus servicios en la nación inmigrante, las condiciones del trabajo y la obligación de reexpedirle a su Patria gratuitamente si en el plazo de quince días, a contar desde la llegada, no se cumplen las condiciones del contrato. No podrá imponerse al emigrante limitaciones en el contrato respecto del punto de residencia en el país a donde se dirige.</p> <p>De este contrato se extenderán tres copias: una, que quedará en poder de la casa consignataria; otra, en la Alcaldía del punto de embarque, y la tercera, que será entregada al Inspector de emigración encargado de acompañar la expedición, quien hará a su vez entrega de ella al Cónsul del punto a donde arribare para que pueda exigir su cumplimiento.</p>
---	---

do no llegare a detenerle en él, sirva al menos para garantizarle el bienestar, que hasta ahora busca en vano, entregado a sus propias fuerzas, abandonado de la patria y más abandonado todavía de sus representantes legítimos fuera de ella. Animado de estos propósitos, el Gobierno procura, en primer lugar, vencer todas aquellas trabas que hasta el presente, sin dificultar la salida del emigrante y favoreciendo como medio de burlarlas su embarque clandestino, servían para encarecerle su pasaje, añadiendo a su notoria necesidad un mayor gasto, que suponía una dificultad mayor. Convencido a la vez de la impunidad de las casas consignatarias, por falta de elementos para demostrar su responsabilidad y por el abandono en que el emigrante se encontraba desde el momento de su embarque, que hacía imposible comprobar la clandestinidad del mismo, se adopta el procedimiento de nombrar Comisarios regios que, acompañándole hasta el punto de destino en donde le entrega al representante del país que seguirá protegiéndole, sirva para procurar durante el pasaje el trato a que las empresas se obligaron

<p>reexpedirlos por su cuenta a la Patria y abonar su manutención hasta el regreso a ella.</p> <p>Art. 14. En los presupuestos del Estado se consignará la partida necesaria para satisfacer los gastos de pasaje y la gratificación que devengaren los Comisarios encargados de acompañar a los emigrantes.</p> <p>Art. 15. Los Cónsules españoles en las naciones inmigrantes prestarán su concurso a los emigrantes y al Comisario, no sólo para hacer efectivo el cumplimiento del contrato, sino también para cuidar de que por las casas consignatarias se reexpidan al país aquellos emigrantes que hubieran embarcado contraviniendo las disposiciones de esta Ley. Será además obligación de los Cónsules oír las quejas que el pasaje formulare contra el Comisario, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de la Gobernación; y, finalmente, cuidarán de la reexpedición al país de aquellos emigrantes que a los quince días de su llegada a la nación inmigrante no fueren atendidos en la forma que el contrato estableciese.</p> <p>Art. 16. En los Consulados se llevará un registro de todos los emigrantes menores de veinte años con las señas de su domicilio, ante dicho Cónsul llenarán todas las formalidades preliminares de su ingreso en el servicio militar, incluso la redención a metálico, siendo obligación de los Cónsules comunicar al Ministerio de la gobernación, para que éste lo haga al Ayuntamiento en donde fueren alistados, la comparecencia, notificaciones y demás trámites que llevasen a cabo.</p> <p>Art. 17. El Gobierno español dispondrá que los Cónsules de las naciones a donde se dirigieren corrientes de emigración sean precisamente españoles, y con preferencia de aquellas regiones de España que principalmente elijan para emigrar determinadas comarcas.</p> <p>Art. 18. Los Cónsules de las naciones inmigrantes remitirán trimestralmente al Ministerio de la Gobernación un estado comprensivo de la demanda de trabajo, del trato que se dispensa por el Gobierno a los inmigrantes, de las condiciones de salubridad y de cuantos antecedentes importe conocer a los que intentaren emigrar. Estos estados se publicarán en los Boletines oficiales de las provincias, y se fijarán, previa la venia de los Curas párrocos, en las fachadas de las iglesias para que se difunda su conocimiento.</p>	<p>Con el Reglamento se publicará un modelo de contrato de emigración, según lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo. Al dorso de todo contrato se insertarán los artículos 2º, 9º-14º, 18º, 19º y 24 de la presente Ley.</p> <p>Art. 10. El consignatario no podrá exigir del emigrante ningún otro gasto, además del pago del pasaje, teniendo éste derecho a la restitución del doble de cuanto hubiera pagado indebidamente, aparte la reclamación por daños y perjuicios a que pudiera haber lugar.</p> <p>Art. 11. Si el emigrante tuviera que suspender el viaje por enfermedad propia o de alguno de su familia, o por cualquiera otra causa justificada, tendrá derecho a la devolución de lo que hubiera pagado por el pasaje. En los demás casos tendrá derecho a la devolución de la mitad de lo satisfecho.</p> <p>Si el emigrante muriese antes del embarque, el consignatario deberá devolver el precio recibido por el pasaje a los herederos del mismo.</p> <p>Art. 12. Si el viaje se suspendiere por alguna causa que no sea debida a hecho del emigrante, el consignatario estará obligado a facilitar a éste habitación y manutención durante el tiempo que el retraso dure, sin derecho a exigir por ello remuneración alguna.</p> <p>Si el retraso durase más de quince días, el emigrante podrá rescindir el contrato y reclamar la devolución del precio pagado por el pasaje.</p> <p>Art. 13. Cuando se trate de emigración gratuita, si se suspendiera el embarque por cualquier causa que no sea culpa del emigrante, será de cuenta del consignatario el pago de los gastos del viaje y su manutención que ocasione el regreso de aquel al pueblo de su residencia.</p> <p>Art. 14. Si el emigrante perdiese el embarque por retraso de un tren, aunque esto sea debido a fuerza mayor, la Compañía de ferrocarriles estará obligada a conducirlo gratis con su equipaje a la estación de partida.</p> <p>Art. 15. Todo lo referente a la emigración regulada por la presente Ley dependerá salvo las excepciones en la misma consignadas, del Ministerio de Fomento, quien tendrá, al efecto, como Cuerpo consultivo, un Consejo Superior de Emigración, compuesto por 19 miembros, 6 de ellos desig-</p>
---	---

<p>Art. 19. Se autoriza al Gobierno español para concertar Tratados de emigración con las Repúblicas americanas bajo la base de garantizar la subsistencia y el bienestar de los emigrantes y el reconocimiento de iguales derechos civiles que los que asistiesen a los ciudadanos de dichas naciones inmigrantes.</p> <p>Art. 20. El Gobierno, por razones de orden público, de salubridad o de mal trato a los emigrantes, podrá prohibir la emigración a determinadas comarcas. Cuando este caso llegare, se retirará la autorización concedida a las casas consignatarias y sus agentes.</p> <p>Art. 21. Por el Gobierno español se fomentará asimismo en las naciones inmigrantes la constitución de Patronatos formados por españoles residentes en aquellos países que tuvieren posición desahogada y puedan dispensar protección a los recién llegados. Dichos Patronatos serán ayudados en su gestión por el Gobierno español quien habrá de fijar las recompensas debidas al celo e interés que en esta humanitaria obra desplegaran.</p> <p>Art.22. Las casas consignatarias, además de la obligación de costear el reingreso al país de los emigrantes, incurrirán en una</p>	<p>nados por el Gobierno. Formarán parte de este Consejo como Vocales natos el Director general de Agricultura, el Director del Instituto Geográfico y Estadístico, los Subsecretarios del Ministerio de Estado y del de Gobernación, un representante del Ministro de la Guerra y otro del de Marina, un Vocal del Instituto de Reformas Sociales, designado por éste, el Presidente de la Cámara de Comercio de Madrid y cinco representantes de las Sociedades obreras de Barcelona, Valencia, Coruña, Gijón y Santander, designados por las Juntas locales de Reformas Sociales de los puntos indicados.</p> <p>El nombramiento de los seis Vocales recaerá en personas que se hayan distinguido por sus estudios económicos, sociales o geográficos y en navieros, industriales, etc.</p> <p>El Reglamento determinará las funciones de este Consejo, aparte de las atribuciones que le señala la presente Ley.</p> <p>Art. 16. El Ministro de Fomento podrá acordar, previo informe del Consejo Superior, la creación de Juntas de emigración en las provincias en que se estimen necesarias, compuestas del Alcalde-Presidente, el Juez de primera instancia, un Concejal</p>
--	--

para descubrir a los que embarcaron contraviniendo las disposiciones de la Ley, y para reintegrar al país a cuantos con prohibición de emigrar burlaron las disposiciones de la Ley. Ocurre que en las naciones a donde principalmente se dirigen las corrientes de emigración, por fatalidad del destino, con los cónsules naturales de aquellas comarcas y miran con indiferencia, cuando no con desdén, a esas legiones de infelices que van en busca de mejor vida; y es deber del Gobierno procurar que el plazo de nacionalidad que ligue al cónsul con el emigrante, la sujeción directa de aquél con el Estado sean garantía de una protección resuelta en aquellas comarcas y de una perfecta eficacia de los contratos celebrados. No siendo tan perniciosa, y en algunos casos útil y casi necesaria, la emigración individual, sobre todo la de determinadas comarcas de España, se procura velar más especialmente por aquellos emigrantes que van en familia con pasaje gratuito, y movidos, no como los otros por el deseo de mejorar, por el estímulo natural de buscar una prosperidad que aquí no encuentran, sino por la necesidad de vivir y encontrar fuera de España el necesario sustento, que en vano buscan en la Madre patria. A evitar que sus esperanzas defrauden va principalmente encaminada esta Ley, tratando de asegurar su restitución al país cuando fueren objeto de malos tratos o cuando tropezaren con que las promesas halagadoras que les brindaron al emigrar se convierten, una vez ya en aquellas comarcas, en grandes decepciones. Finalmente, se procura la constitución de Patronatos en las naciones inmigrantes, constituidos por los españoles que tuvieren acomodada posición; porque siendo un hecho cierto que nuestro país haya sido siempre eminentemente emigrante y que en la emigración ha encontrado grandes elementos de vida, justo es buscar en aquellos a quienes la suerte les fue próspera el amparo que de la asociación debemos prometernos para los que, unidos a ellos por los lazos de la Patria, y, como ellos, ausentes de la misma, han menester de toda protección para hacerles en su ausencia y en su necesidad más grata la vida”.

multa equivalente al quíntuplo del importe del pasaje; y si éste fuere gratuito, de 500 pesetas por cada emigrante que embarcaren contraviniendo las disposiciones de esta Ley.

Art. 23. Los agentes de las casas consignatarias serán suspendidos en sus cargos cuando se les sorprendiese en alguna labor de propaganda o de recluta de embarque; y una vez que lo fueren, no podrán ser nuevamente autorizados para el desempeño de su cargo.

Art. 24. Queda prohibido el pacto por el cual el emigrante se obliga al pago del pasaje con su servicio personal, el embarque gratuito sin contrato que lo asegure y la renuncia del emigrante a todas o parte de las condiciones que habrán de estipularse en el contrato con arreglo al art. 10.

Art. 25. El Gobierno dictará el Reglamento para la ejecución de esta Ley.- Augusto G. Besada».

designado por el Ayuntamiento, un Médico, un industrial y un obrero. Dichas Juntas velarán por el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley en todo lo que se refiera a las reclamaciones de los emigrantes, y será la encargada de resolverlas.

Art. 17. Los Inspectores de emigración disfrutarán de una gratificación que se fijará por el Consejo superior, en vista de las circunstancias de los viajes que hayan de efectuar.

Los consignatarios de buques destinados a la emigración pagarán por cada emigrante una cuota de 5 a 10 pesetas, según lo que determine el Reglamento, en atención a las condiciones de cada viaje. Estas cuotas ingresarán en una Caja de Emigración que estará bajo la dependencia y custodia del Consejo Superior, y su importe será destinado a satisfacer los gastos de personal y material que ocasione el servicio, en la forma que también determina el mencionado Reglamento.

El Gobierno consignará en los presupuestos la cantidad que estime necesaria, en vista de los informes del Consejo Superior, para cubrir el déficit que resulte en la Caja de Emigración.

Art. 18. Los que de manera clandestina embarquen fueren sorprendidos a bordo durante la travesía, serán entregados al Cónsul español del primer punto a donde el barco arribare, una vez descubiertos, y será obligación de la casa consignataria reexpedirlos por su cuenta a la Patria y abonar su manutención hasta el regreso a ella.

Art. 19. Los Cónsules españoles en las naciones inmigrantes prestarán su concurso a los emigrantes y al Inspector, no sólo para hacer efectivo el cumplimiento del contrato, sino también para cuidar de que por las casas consignatarias se reexpidan al país aquellos emigrantes que hubieren embarcado contraviniendo las disposiciones de esta Ley. Será además obligación de los Cónsules oír las quejas que el pasaje formule contra el Inspector, poniéndolas en conocimiento del Ministerio de Fomento; y, finalmente, cuidarán de la reexpedición al país de aquellos emigrantes que a los quince días de su llegada a la nación inmigrante no fueren atendidos en la forma que el contrato establece.

Art. 20. En los Consulados se llevará un registro de todos los emigrantes menores de veinte años con las señas de su domicilio, y ante dicho Cónsul llenarán todas las

formalidades preliminares de su ingreso en el servicio militar, incluso la redención a metálico, siendo obligación de los Cónsules comunicar al Ministerio de la Gobernación, para que éste lo haga al Ayuntamiento en donde fueren alistados, la comparecencia, notificaciones y demás trámites que llevasen a cabo.

Art. 21. El Gobierno español dispondrá que los Cónsules de las naciones a donde se dirigieren corrientes de emigración sean precisamente españoles, y con preferencia de aquellas regiones de España que principalmente elijan para emigrar determinadas comarcas.

Art. 22. Los Cónsules de las naciones inmigrantes remitirán trimestralmente al Ministerio de Fomento un estado comprensivo de la demanda de trabajo, del trato que se dispense por el Gobierno a los inmigrantes, de las condiciones de salubridad y de cuantos antecedentes importe conocer a los que intentaren emigrar. Estos estados se publicarán en los Boletines oficiales de las provincias y se fijarán, previa la venia de los Curas párrocos, en las fachadas de las iglesias para que se difunda su conocimiento.

Art. 23. Se autoriza al Gobierno español para concertar Tratados de emigración con las Repúblicas americanas, sobre la base de garantizar las subsistencias y el bienestar de los emigrantes y el reconocimiento de iguales derechos civiles que los que asistieren a los ciudadanos de dichas naciones inmigrantes.

Art. 24. El Gobierno por razones de orden público, de salubridad o de mal trato a los emigrantes, podrá prohibir temporalmente, oyendo al Consejo de Estado y al Consejo Superior, salvo caso de urgencia, la emigración a determinadas comarcas. Cuando este caso llegare, se retirará la autorización concedida a las casas consignatarias y sus agentes.

Art. 25. Por el Gobierno español se fomentará en las naciones inmigrantes la constitución de Patronatos formados por españoles residentes en aquellos países y que tuvieren posición desahogada y puedan dispensar protección a los recién llegados. Dichos Patronatos serán ayudados en su gestión por el Gobierno español, el cual habrá de fijar las recompensas debidas al celo e interés que en esta obra despleguen.

Art. 26. Las casas consignatarias además de la obligación de costear el reingreso al

	<p>país de los emigrantes, incurrirá en una multa equivalente al quintuplo del importe del pasaje; y si éste fuere gratuito, de 500 pesetas por cada emigrante que embarcare contraviniendo las disposiciones de esta Ley.</p> <p>Art. 27. Las multas que se impongan por infracciones a la presente Ley, ingresarán en la Caja de Emigración, destinándose su importe a las atenciones a que se refiere el párrafo segundo del art. 17.</p> <p>Art. 28. Los agentes de las casas consignatarias serán suspendidos en sus cargos cuando se les sorprendiere en alguna labor de propaganda o de reclutamiento de embarco; y una vez que lo fueren no podrán ser nuevamente autorizados para el desempeño de su cargo.</p> <p>Art. 29. Queda prohibido el pacto por el cual el emigrante se obligue al pago del pasaje con su servicio personal, el embarque gratuito sin contrato que lo asegure y la renuncia del emigrante a todas o parte de las condiciones que habrán de estipularse en el contrato con arreglo al art. 9º, y a los beneficios consignados en los artículos 10, 11, 12 y 13 de la presente Ley.</p> <p>Art. 30. La presente ley se aplicará a la emigración ultramarina.</p> <p>Se reputan emigrantes para los efectos de esta Ley, los viajeros que abandonen el territorio nacional con ánimo de establecerse en un país no europeo, siempre que realicen su viaje en tercera clase, o con pasaje gratuito, por cuenta de Empresas o de los Gobiernos de los Estados a donde se dirijan.</p> <p>Art. 31. El Gobierno procederá a constituir inmediatamente el Consejo Superior de Emigración a que se refiere el art. 15.</p> <p>Art. 32. El Gobierno previo informe del Consejo Superior de Emigración, dictará en el término de seis meses, a contar desde la publicación de esta Ley, el Reglamento para la ejecución de la misma. Dicho Consejo será necesariamente oído en las modificaciones ulteriores del Reglamento, y en todos los casos en que surgieren dudas sobre la publicación de la Ley y del Reglamento.</p> <p>Este proyecto fue aprobado por el Instituto en la sesión del Pleno celebrada el día 27 de octubre de 1905.—El Secretario general, <i>Julio Puyol</i>.—V.º B.º—El Presidente, G. de Azcárate».</p>
--	---

V. Dictamen de la Sección de Policía y Orden público, de 25 de mayo de 1905¹⁶

La sección significa su voto en el sentido de que el grave problema de la emigración comprende dos factores, que se deben desarrollar en dos proyectos de ley, que convendría que fueran simultáneamente presentados a las Cortes: uno de ellos, el primero y tal vez más importante, encaminado a evitar o aminorar la emigración, haciendo que el desequilibrio en el trabajo se corrija en cuanto sea posible dentro del país, recomendando para este efecto los principios desarrollados en la Memoria de la Comisión nombrada en 18 de Julio de 1881.

¹⁶ *Vide* voto particular emitido por el Sr. Moret: "El Vocal que suscribe tiene el sentimiento de disentir del juicio que sus compañeros de la Sección han formado del proyecto de Ley de Emigración sometido a informe del Instituto por el Sr. Ministro de la Gobernación.

Fúndase para ello en las opiniones que anteriormente tiene emitidas sobre el particular, y en la convicción, cada vez más arraigada en su espíritu, de la necesidad en que España debe retener por todos los medios posibles su población, impidiendo que marche al extranjero.

Es, a su juicio, evidente que, dado el carácter aventurero del pueblo español, y la credulidad con que admite como buenas promesas del primero que le ofrece mejorar de suerte, cuentas mayores sean las facilidades que se le den para abandonar su Patria, mayor será el número de los que lo hagan.

Si, por otra parte, se considera el estado del territorio nacional, en el que hay regiones, como los Valles de las Batuecas y de las Hurdes, casi despobladas e incultas por falta de brazos y casi aisladas de todo contacto con la Patria, o se contemplan sobre el mapa aquellas enormes extensiones de las provincias de Albacete, Ciudad Real y Jaén, o de las de Zamora y Orense, en la raya de Portugal, donde apenas hay pueblos, se comprenderá la necesidad más que urgente de retener a los españoles del litoral que abandonan sin causa suficiente una tierra que podrían fecundar con su trabajo.

Es, pues, deber primario de todo Gobierno emplear las fuerzas nacionales en la roturación, explotación y cultivo de esos territorios. Ya el Consejo penitenciario lo ha intentado proponiendo llevar los penados a África a los valles antes citados, y no es nueva tampoco la idea de emplear las fuerzas militares en la preparación de los campos y en los trabajos necesarios para la ulterior repoblación de esos territorios beneficiando a las Cajas militares con el mayor valor que los terrenos obtendrían, sistema seguido y realizado en los llamados confines militares de Austria.

No desconoce, sin embargo, el que suscribe el valor de los razonamientos de sus compañeros. Afirma con ellos que hay emigraciones, por decirlo así, sistemáticas y organizadas, que no sólo no causan perjuicio al trabajo patrio, sino que ayudan a la creación de capitales; pero entiende también que este movimiento, de carácter puramente local y sistemático, no necesita de estímulos y de garantías, y no puede admitir como razón suficiente la necesidad de reglamentar la emigración por el solo hecho de ser inevitable. No lo es hoy seguramente; pero si lo fuera, lejos de favorecerla habría que corregirla, contrariarla y limitarla por todos los medios posibles. El ofrecerles la garantía de un contrato y el aliciente de un pasaje cómodo y de una inspección constante del Gobierno, es, en sentir del que suscribe, lo contrario de lo que aconsejan a los Gobernadores sus deberes para con la Patria.

De lo expuesto deduce el firmante que debe informar de una manera radicalmente contraria al proyecto presentado, como a todo otro que favoreciendo la emigración, la convierte en un hecho normal y amparado por el Gobierno. Con los males sociales no se transige, antes bien se les castiga; en ningún país culto se da valor legal a la prostitución, como no se le ha dado nunca

Hecha esta manifestación, se concreta el examen del proyecto de ley remitido al Instituto de Reformas Sociales. Las bases del proyecto de Ley remitido por el Ministerio de la Gobernación responden al pensamiento que las determina.

Se reconoce la libertad de emigración; se señalan las circunstancias prohibitorias; se quita toda intervención a los Gobernadores civiles, que sólo pueden proceder a instancia de autoridad (judicial o militar), ó a instancia de parte (padres, tutores, guardadores o maridos), y se concentra todo el interés legal en un orden de garantías para que el emigrante no vaya a la ventura o engañado, y no se encuentre al llegar a merced de solicitudes codiciosas, sin más recursos que rendirse a lo que le quieran imponer.

Este orden de garantías consiste: 1.º En la responsabilidad de las casas consignatarias, cuya gestión tiene que acomodarse a los preceptos señalados. 2.º En el contrato de emigración. 3.º En el mantenimiento de la acción oficial como garantizadora por medio del comisario. 4.º En la información consular trimestral para que sean públicas las condiciones en cuanto a la demanda de trabajo, trato que se dispense, condiciones de salubridad, etc., en cada una de las naciones inmigrantes. 5.º Concierto de tratados de emigración; y 6.º Prohibición de la emigración a determinados países y en determinadas circunstancias.

Por todo ello afirman: "ya que la emigración es un hecho inevitable y que responde a diferentes causas que no se remedian con los entorpecedores trámites oficinescos, sino con acciones modificativas de nuestro estado social, lo procedente es procurar a los emigrantes las mayores garantías en su nuevo acomodo; y a esto tiende el proyecto de ley examinado, que es

al robo y a la estafa, que sólo figuran en el Código penal para su represión y castigo. Y si bien la emigración, consecuencia de la libertad humana, no es por sí misma un delito, no es menos cierto que lo son y pueden serlo muchos actos con ella relacionados. El español que abandona su Patria no tiene derecho a reclamarle auxilio, protección ni amparo, del cual está más necesitado el que se queda en el territorio a mantener las cargas del país, explotar el suelo y fecundar la tierra.

Estas fueron además las ideas que animaban al Gobierno cuando a raíz de los tristes sucesos de Orán de 1881, donde perecieron multitud de colonos españoles, mandó abrir una información acerca de las causas de esa emigración, información que ampliamente desarrollada dio lugar a los decretos de 6 de mayo de 1882, firmados por el Ministro de Fomento.

Lo que entonces se alegó para explicar las causas de nuestra emigración y lo que se propuso como remedio, tiene hoy el mismo o mayor valor que tuvo entonces, por lo cual, el que suscribe entiende que el procedimiento es ejecutar con firmeza y sin desmayos lo que en aquella ocasión se propuso, y procurar, por todos los medios posibles, retener dentro de la Patria los brazos que nos son indispensables para el progreso y desarrollo de nuestra agricultura, de nuestras obras públicas y de nuestras industrias.

Así lo ha hecho el Imperio alemán, cuyos gobernantes alegan, como uno de los mayores títulos al reconocimiento público, el haber reducido la emigración que disminuía sus fuerzas obreras y militares de 220.902 emigrantes que abandonaban la patria en 1881, a 120.089 en 1891 y a 22.078 en 1902.

Madrid 29 de mayo de 1905.- S. Moret».

plausible, no tan sólo por su buena intención, sino por el sistema que establece, sencillo en su estructura con intervenciones adecuadas, expedito en el procedimiento, y que puede dar el apetecido resultado.

La Sección de Policía y Orden público conceptúa que el Instituto de Reformas Sociales puede informar de conformidad con el proyecto de ley, ampliándolo en lo siguiente: 1.º Haciendo preceptiva la autorización a que se refiere el art. 19, y extendiendo sus beneficios a los emigrantes de Argelia. 2.º Completando el art. 10 o 24 con un modelo de contrato de emigración”^{17,18}.

VI. La discusión parlamentaria¹⁹

Hasta la ley de 1907 no había existido en nuestro país una disposición de este rango jerárquico, pues se había regulado la materia con disposiciones gubernativas que no habían sido sometidas al examen de las Cámaras y de la sanción de la Corona.

En términos generales se puede afirmar que el debate parlamentario generó desilusión. No tanto por la rapidez con que se tramitó, sino por la gran cantidad de tópicos vacíos y por la improvisación exhibicionista que manifestaron sus señorías. La falta de un análisis riguroso y el escaso grado de conciencia social sobre la magnitud del problema dieron al traste con una ocasión única.

¹⁷ *Vide* nota enviada a la sección de Policía y Orden público por el vocal don Rogelio de Inchaurreandieta: “El Vocal que suscribe opina que en este grave problema hay dos cuestiones que resolver: 1.ª Como esencial y dominante, la de dictar las disposiciones que se estimen oportunas para evitar o aminorar la emigración, haciendo que el desequilibrio en el trabajo se corrija en cuanto posible sea dentro del país. 2.ª Legalizar las condiciones en que se verifique la emigración *inevitable*, para evitar la explotación de los desgraciados que tengan que acudir a ese lamentable extremo.

Resolver el primer punto sin tratar el segundo sería desconocer la realidad presente y la necesaria tardanza que han de ofrecer las medidas que se dicten para el fin esencial que se pretende, dejando entregados a los emigrantes por mucho tiempo a la explotación.

Resolver únicamente el segundo sería favorecer indirectamente la emigración, que es preciso evitar en cuanto posible sea.

Por ello, cree que deben presentarse simultáneamente los dos proyectos de ley, basando el primero en los principios desarrollados en la Memoria de la Comisión nombrada en 18 de Julio de 1881.

25 de Mayo de 1905.- Rogelio de Inchaurreandieta”.

¹⁸ *Vide* Dictamen de la sección de Relaciones Económico-Sociales: “La Sección de Relaciones económico-sociales en sesión celebrada el 12 del corriente (junio), ha examinado el proyecto de Ley sobre emigración remitido por el Gobierno, y el dictamen y voto particular emanados de la Sección de Policía y Orden público, y por mayoría acordó aceptar el dictamen, incluyendo entre las ampliaciones propuestas en el mismo la siguiente: “3.º Aumentando a 20.000 pesetas la cifra de la fianza que han de prestar las casas consignatarias, según el art. 4º del proyecto”. El Vocal Sr. Ruiz de Velasco se adhirió al voto particular del Sr. Moret.-Madrid 12 de junio de 1905.-El Secretario de la Sección, R.G. Ormaechea”.

¹⁹ Para una información más amplia *Vide* Diario de Sesiones, n.º 111, pp. 3.279-3.285.

Entre las cuestiones que se suscitaron destacan elementos tales como: el concepto de emigración; el concepto de emigrante; el engarce de la emigración con el resto de los problemas socioeconómicos del país, mezclándose observaciones ya derivadas de la naturaleza de la emigración, de las causas que la provocan, de los efectos que produce, etc. También se suscitan materias de calado jurídico que tienen que ver con el tratamiento legal de la emigración, donde se discuten sus fuentes, efectos que produce, objetivos que se deberían perseguir, etc.²⁰.

VII. El texto aprobado: Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907

1. De la emigración y de los emigrantes

Se reconoce la libertad de todo español para emigrar. Las limitaciones y garantías que establece esta ley son de carácter tutelar (art. 1).

Serán considerados emigrantes, a los efectos de esta Ley, los españoles que se propongan abandonar el territorio patrio, con pasaje retribuido o gratuito de tercera clase, o de otra que el Consejo Superior de Emigración declare equivalente, y con destino a cualquier punto de América, Asia u Oceanía. No obstante, las Juntas de Emigración, por sí o a petición de los interesados, podrán excluir a éstos del concepto legal de emigrantes²¹.

Además, a lo largo de los años se fueron dictando disposiciones que pormenorizaban o actualizaban a tenor de las circunstancias que concurrían el

²⁰ Vide J.M PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, pp. 86-90. En la p. 88 se precisa: "[...] Vincenti [...]. Acusaba a la LE de concebir o no la figura del emigrante en función del lugar a donde se dirija, lo que en cierto modo era verdad e implicaba no considerar como verdadera emigración la que se realiza en forma temporal, con retornos previstos y rígidos.

En lo que inequívocamente tenían razón, tanto Vincenti como Igual, era en señalar que la LE eliminaba el camino científico para optar por una solución demasiado fáctica. Más claramente lo expresa en realidad el segundo, cuando censura la LE por adoptar el criterio del uso del pasaje de tercera clase como forma rígida de calificar al viajero de emigrante. La baja de precios de billetes, por competencia entre compañías podría dejar sin sentido semejante extremación del casuismo. Y verdad es que no de otro modo opinaba su contradictor Bullón, cuando recalca que se hablaba de emigración y emigrantes, "a los efectos de la ley", pero no en busca de una definición científica".

²¹ Vide Circular de 13 de enero de 1913, sobre exclusión del concepto de emigrante: "El Pleno, en su sesión de 31 de diciembre último, ha acordado que no podría concederse por las Juntas locales la renuncia de la condición de emigrantes a que se refiere el artículo 15 del Reglamento, en relación con el artículo 2º de la Ley, cuando los pasajeros de tercera clase, por virtud de tal renuncia, hubieran de embarcar en buques que no reúnan las condiciones que exigen la Ley y el Reglamento para los que hayan de transportar emigrantes".

concepto de emigrante. Sobre esta materia, y en el periodo histórico que estoy estudiando destaca el Real Decreto del Ministerio de Fomento, de 2 de enero de 1914, disponiendo que se consideren como emigrantes comprendidos en los preceptos del artículo 2º de la Ley de 21 de diciembre de 1907 a los que se propongan trasladarse a Gibraltar por vía marítima con pasaje retribuido o gratuito de tercera clase o de otra que el consejo superior de emigración considere equivalente, y declarando los requisitos que deben reunir los que pretendan trasladarse desde Algeciras y La Línea a Gibraltar:

«Señor: El Consejo Superior de Emigración ha estudiado detenidamente los medios de evitar la emigración clandestina que por Gibraltar se efectúa, estimando como única manera de lograrlo el considerar comprendidos en el artículo 2º de la Ley de 21 de diciembre de 1907 a quienes se dirijan a aquella plaza, y sometiendo a este Ministerio la reglamentación que a tal fin debiera dictarse, ya que la base del proyecto es la interpretación del precepto legal que define la condición de emigrante.

El citado artículo de la Ley de 1907 dice que se conceptuarán como emigrantes, a los efectos de esta Ley, los españoles que se propongan abandonar el terreno patrio con pasaje retribuido o gratuito de tercera clase o de otra que el Consejo Superior de Emigración declare equivalente y con destino a cualquier punto de América, Asia u Oceanía. A primera vista pudiera parecer que dentro de tal precepto no encaja la disposición que se propone. Pero la historia parlamentaria de la Ley contradice esta conclusión. En el proyecto presentado a la deliberación de las Cámaras no se hacía excepción alguna, y si se redactó como queda dicho fue por virtud de una enmienda cuyo autor cuidó de señalar que sólo se trataba de privar del concepto de emigración al activo tráfico de pasajeros que desde muy antiguo existe entre Argelia y las provincias levantinas españolas.

Por otra parte no puede olvidarse que la Ley de 1907 es esencialmente tutelar, y claro está que siendo éste su rasgo característico, no fue ni pudo ser el espíritu del legislador favorecer la emigración clandestina, ni, por tanto, privar al Consejo Superior de los medios de cortar o amenguar una corriente que, desviándose de los puertos autorizados para el tráfico de emigrantes, se encamina hacia Gibraltar para dirigirse desde allí a los países de América principalmente. Los emigrantes que de este modo abandonan su país son víctimas de todo linaje de engaños y carecen de toda clase de tutela, y aunque su número no puede precisarse por la condición de clandestina que tiene esta corriente, los informes del Consejo Superior de Emigración permiten suponer que es elevado. Ante hecho tal, realizado al amparo de una errónea interpretación de los preceptos legales, no es posible que permanezcan impasibles los organismos a quienes está especialmente encomendada la tutela del emigrante. Por esto, la iniciativa del Consejo Superior de Emigración es digna de encomio, y su propuesta, merecedora de ser llevada a la práctica.

La declaración de que los emigrantes por Gibraltar están incluidos en la Ley de 1907 no implica sino la necesidad de adoptar las medidas oportunas para hacer efectivos sus preceptos de modo tal que no se cohiba el movimiento de viajeros entre dicha plaza y los pueblos españoles colindantes. Se impone, por tanto, la creación de una Inspección de emigración en el Campo de Gibraltar, la cual funcione como las establecidas en los puertos y que, sin impedir a nadie el ejercicio de su derecho, evite que se traslade a dicha plaza quien no siendo obrero autorizado en la misma o residente en el campo carezca de los requisitos legales para emigrar.

El otro organismo que en los puertos habilitados completa el servicio de emigración, a saber, la Junta local, no puede constituirse en el Campo de Gibraltar por falta de los elementos componentes que la Ley señala. Entre prescindir de dicho organismo y crear otro análogo, parece preferible optar por esto último, a fin de que la organización sea semejante, si no idéntica, a la establecida en los puertos. Con tal propósito se crean en La Línea y Algeciras Tribunales arbitrales, cuya misión será entender de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones de la Inspección y tramitar las que no sean de su competencia. Finalmente, al éxito de este plan ha de cooperar la autoridad consular, como lo hacen las de otros puertos extranjeros. [...].

Real decreto

A propuesta del Ministro de Fomento,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1. Para los efectos de este Decreto se consideran como emigrantes comprendidos en los preceptos del artículo 2º de la Ley de 21 de diciembre de 1907 a los que se propongan trasladarse a Gibraltar por vía marítima con pasaje retribuido o gratuito de tercera clase o de otra que el Consejo Superior de Emigración declare equivalente, los cuales sólo podrán hacerlo por los puertos habilitados para el embarque de emigrantes en los buques autorizados para este tráfico y previa la exhibición del correspondiente billete, sujeto a los trámites marcados en dicha Ley.

Art. 2.º Los que pretendan trasladarse desde Algeciras a Gibraltar deberán reunir los siguientes requisitos:

A) Si son vecinos o residentes en el Campo de Gibraltar ir provistos del correspondiente permiso expedido por el Comandante militar.

B) Los que no tengan el carácter de vecinos o residentes a que antes se hace referencia deberán ir provistos de un permiso que les expedirá el Subinspector de Emigración de Algeciras, después de haber acreditado ante éste que reúne las condiciones legales para emigrar o que sean excluidos por dicho funcionario del concepto legal de emigrantes.

Art. 3.º Los que pretendan trasladarse desde La Línea a Gibraltar deberán reunir los siguientes requisitos:

A) Sin son vecinos o residentes en el Campo de Gibraltar, ir provistos del correspondiente permiso expedido por el Gobernador militar de dicho Campo.

B) Los que no tengan el carácter de vecinos o residentes a que antes se hace referencia deberán ir provistos de un permiso que les expedirá el Inspector de Emigración de La Línea, después de haber acreditado ante éste que reúne las condiciones legales para emigrar o que sean excluidos por dicho funcionario del concepto legal de emigrante.

Art. 4.º Las Juntas locales de Emigración, bien por sí, bien a propuesta del Inspector, podrán excluir del concepto legal de emigrante cuando lo estimen oportuno a aquellos que estén comprendidos en lo dispuesto en el artículo 1.º

Art. 5.º Las exclusiones del concepto legal de emigrantes que realicen las Juntas locales, el Inspector de La Línea y el Subinspector de Algeciras a los que se dirijan a Gibraltar sólo podrán hacerlo recaer sobre aquellas personas que en virtud de las condiciones que reúnan y pruebas que aporten no haga temer que se dirigen a dicha plaza para embarcar en ella después como emigrantes. Mensualmente darán cuenta las Juntas locales y la Inspección del Campo de Gibraltar del número de las exclusiones que haya realizado y de las distintas circunstancias que se han tenido en cuenta para concederlas.

Art. 6.º Se crea en el Campo de Gibraltar una Inspección de Emigración, con el personal que el Consejo estime necesario y realizará especialmente la vigilancia en La Línea y Algeciras.

Art. 7.º Las funciones de la Inspección de Emigración en el Campo de Gibraltar serán las siguientes:

- 1.ª Velar por el cumplimiento de la Ley y su Reglamento, así como de cuantas disposiciones se dicten regulando la emigración.
- 2.ª Autorizar en la forma que ordenen las instrucciones que redacte la Sección primera el paso de la frontera por individuos que deban ser considerados como emigrantes.
- 3.ª De acuerdo con la autoridad gubernativa, velar por el exacto cumplimiento de las disposiciones dictadas regulando las comunicaciones entre Gibraltar, La Línea y Algeciras, y, en todo caso, dar cuenta a quien corresponda de las infracciones cometidas en su aplicación.
- 4.ª Excluir del concepto legal de emigrantes a los que con arreglo al artículo 2º de la Ley y 15 del Reglamento así lo soliciten por petición fundamentada.
- 5.ª Recibir y tramitar las reclamaciones y quejas que formulen los emigrantes.
- 6.ª Requerir la intervención de las autoridades con arreglo al artículo 14 de la Ley, no sólo cuando el hecho que exija el requerimiento pueda constituir delito o falta, sino también en aquellos casos que la omisión en el cumplimiento de disposiciones legales estime ocasiona graves molestias o perjuicio a los emigrantes o puedan ser utilizados como propaganda de la emigración.
- 7.ª Informar a los emigrantes sobre cuanto soliciten pertinente a su viaje.
- 8.ª Proporcionar al Consejo Superior los antecedentes necesarios para la formación de la estadística.

9.^a Todas las demás que el Consejo Superior les encomiende especialmente.

Art. 8.^o El Consejo Superior de Emigración redactará las oportunas Instrucciones para el funcionamiento de la Inspección en el Campo de Gibraltar, así como el formulario del libro talonario de los permisos para emigrar que expidan, y de las exclusiones que haga del concepto de emigrante.

Este formulario se redactará con toda urgencia y las Instrucciones a medida que las enseñanzas de la experiencia proporcionen elementos de juicio para poder detallar el funcionamiento de un servicio nuevo. Mientras tanto, se concede a la Inspección atribuciones amplias, sin perjuicio de que dé cuenta al Consejo de sus actos y de que marche siempre de acuerdo y en íntima relación con las autoridades del Campo y con el Cónsul de España en Gibraltar.

Art. 9.^o Se crean los Tribunales arbitrales, uno en La Línea y otro en Algeciras²², para entender de las reclamaciones que se interpongan contra las reso-

²² *Vide* Instrucciones de 2 de abril de 1914, para el funcionamiento de los tribunales de Algeciras y La Línea: "*Pleno. -Sesión del 2 de abril de 1914-*. Se aprobó el proyecto redactado por la Sección de Justicia, relativo a las Instrucciones para el funcionamiento de Tribunales arbitrales en Algeciras y La Línea.

I. De conformidad con el art. 9.^o del Real decreto de 2 de enero del año actual, "se crean dos Tribunales arbitrales, uno en La Línea y otro en Algeciras, para entender de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones adoptadas por el Inspector o Subinspector del Campo de Gibraltar, excepto aquellas de carácter gubernativo a que se refiere el art. 83 del Reglamento, las cuales se interpondrán directamente en la forma determinada en dicho precepto".

El Tribunal arbitral de La Línea estará compuesto del Comandante militar que será el Presidente; del Juez municipal y de un Concejal representante del Ayuntamiento.

El Tribunal arbitral de Algeciras estará compuesto del Secretario del Gobierno militar, Presidente; del Juez de instrucción y de un Concejal representante del Ayuntamiento.

Teniendo en cuenta que los nombramientos de los elementos que forman estos dos Tribunales hacen referencia al cargo y no a la persona, podrán ser sustituidos, en caso de enfermedad o ausencia, por las personas que con arreglo a la Ley estén llamadas a sustituirlos en sus cargos respectivos.

II Los Tribunales se constituirán en sesión: 1.^o A petición del emigrante; 2.^o Siempre que lo pida la Inspección; 3.^o Cuando lo solicite uno de los Vocales.

III. Convocada la sesión, se reunirá el Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes, o antes si la perentoriedad de las circunstancias lo exigiesen.

IV. Al constituirse el Tribunal se designará el Vocal que debe actuar de Secretario.

V. La asistencia de los Vocales propietarios y suplentes será siempre obligatoria, salvo en los casos justificados, y quedará el Tribunal constituido con la asistencia de la mayoría, o sea con la asistencia de dos Vocales.

VI. Los asuntos se tramitan sumaria y verbalmente, concediendo audiencia a la Inspección y al reclamante.

VII. Los acuerdos del Tribunal serán tomados por mayoría de votos y deberán constar en acta. En caso de empate por no asistir al acto más que dos Vocales se considerará como voto de calidad el del Presidente.

VIII. Celebrada la vista, el Tribunal dictará la sentencia y dará cuenta verbal de la misma, acto seguido, a las partes interesadas que firmarán la notificación, dándoles inmediatamente copia del acuerdo si la reclaman.

luciones adoptadas por el Inspector o Subinspector del Campo de Gibraltar, excepto de aquellas de carácter gubernativo, a que se refiere el art. 83 del Reglamento, las cuales se interpondrán en la forma determinada en dicho precepto.

El Tribunal arbitral de La Línea estará compuesto del Comandante militar, que será el Presidente; del Juez municipal y de un Concejal representante del Ayuntamiento.

El Tribunal arbitral de Algeciras estará compuesto del Secretario del Gobierno militar (Presidente); del Juez de instrucción y de un Concejal representante del Ayuntamiento.

Art. 10. El Ministerio de Estado dictará las disposiciones convenientes para que el Cónsul de España en Gibraltar coopere a la eficacia de lo preceptuado en este Decreto.

Art. 11. Lo dispuesto en el presente Decreto entrará en vigor cuando el Consejo Superior de Emigración tenga organizados los servicios que se crean redactadas las Instrucciones pertinentes, anunciándose con quince días de antelación en la "Gaceta de Madrid"²³.

IX. El Inspector o el emigrante interesado podrán alzarse de estas resoluciones ante el Consejo, dirigiéndose por escrito al Presidente del Consejo Superior dentro del plazo de dos meses.

X. El Presidente del Consejo, con el Presidente de la Sección II, resolverá los recursos que por su urgencia no pudieran ser sometidos a aquella, dando cuenta a la Sección II el Presidente de la misma en el plazo más breve posible.

XI. El Tribunal arbitral podrá elevar al Consejo Superior de Emigración las mociones o consultas que estime oportunas.

XII. La Inspección del Campo de Gibraltar podrá someter a los Tribunales arbitrales al estudio de aquellas consultas o dudas de carácter urgente, cuya resolución crea necesaria para el cumplimiento de la misión que le está encomendada.

XIII. Toda la tramitación de estos asuntos será gratuita".

²³ *Vide* Circular de 1 de diciembre de 1921, sobre exclusión del concepto legal de emigrante: "En vista de las repetidas comunicaciones de varios señores Inspectores de Emigración sobre la conveniencia de eximir del carácter legal de emigrante en ciertos y determinados casos, la Comisión permanente, en su sesión de 29 de noviembre pasado, previo estudio e informe de la Sección tercera, ha acordado lo siguiente:

Procede aplicar la exención del carácter legal de emigrante:

A) A los artistas de teatro y demás espectáculos públicos que vayan contratados a los países de inmigración.

B) A los viajeros de comercio.

C) A los sirvientes que viajen en compañía de sus amos.

D) A aquellos emigrantes que, hallándose avecindados en algún país de inmigración, regresen a España, temporalmente para asuntos propios, retornando después al mismo país de donde procedan.

E) A los emigrantes que hallándose avecindados en España y que habiendo estado dos o más veces en el país a donde se dirijan nuevamente, lo soliciten de la Inspección correspondiente. Para obtener la exclusión del concepto legal de emigrantes, los individuos comprendidos en los cinco casos detallados lo solicitarán del Presidente de la Junta local o del Inspector de Emigración del puerto en donde hayan de embarcar, por medio de instancia razonada, extendida en papel común, a la cual deben acompañar:

Todo documento que deba exigirse al emigrante para salir del territorio español se extenderá en papel común, y será expedido gratuitamente y en el plazo máximo de tres días²⁴ (art. 2)²⁵.

En el caso A). El contrato celebrado con la Empresa o acta notarial del mismo.

En el caso B). Boletín de identidad, expedido por el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado.

En el caso C). Certificado de los años, visado por el Alcalde o Juez municipal de la localidad.

En el caso D). La cédula de nacionalidad, expedida por el Cónsul de España en el país de procedencia o pasaporte de la misma autoridad.

En el caso E). Los billetes de pasaje o carteras de identidad de viajes anteriores o los documentos expresados en el número anterior, correspondientes también a anteriores viajes.

Los Inspectores en los puertos habilitados comunicarán la excepción a los interesados en el plazo más breve, que no podrá exceder de cuarenta y ocho horas, no devolviendo en dicho momento los documentos anejos.

Los individuos excluidos se presentarán en la Inspección del puerto antes del día de la salida del barco, para recoger los documentos que acompañaron a las instancias, los cuales les serán devueltos por el Inspector, previa comprobación de la personalidad de los solicitantes.

Se entiende que los casos determinados tienen carácter general y no afectan a aquellos individuos en que las Inspecciones y Juntas locales pueden, por sí o a petición de los interesados, conceder también o imponer la exclusión del concepto legal de emigrante”.

²⁴ *Vide* Real Orden de 22 de enero de 1909, sobre documentos de emigración: “Excmo. Sr.: Vista la disposición del párrafo 2º del art. 2º de la Ley de Emigración, según la cual «todo documento que deba exigirse al emigrante para salir del territorio español se extenderá en papel común y será expedido gratuitamente y en el plazo máximo de tercero día», y siendo varios los casos de que se tiene noticia en este Ministerio en los que no se ha cumplido con tal precepto, ruego a V. E. que por el digno cargo de V. E. se ordene a los Jueces y demás autoridades que de él dependen, que los documentos referidos se expidan siempre en la forma que dicha ley indica, consignando en ellos, para evitar posibles abusos, la fórmula «para usos de emigración»”.

²⁵ *Vide* Real Orden de Gracia y Justicia de 16 de noviembre de 1917, relativa a expedición de documentos a emigrantes y cartera de identidad: “Ilmo. Sr.: Dispone la Ley de 21 de diciembre de 1907, en el párrafo 2º del artículo 2º, que todo documento que deba exigirse al emigrante para salir del territorio español se extenderá en papel común y será expedido gratuitamente en el plazo máximo de tercero día.

No obstante la claridad y lo terminante del precepto transcrito, algunos Juzgados municipales exigen la percepción de derechos para formalizar la Cartera del emigrante, creada por Real decreto de 23 de septiembre de 1916, y se fundan para ello en lo que dispone el artículo 21 del Real decreto de 22 de septiembre de 1917.

Huelga afirmar que ni el espíritu ni la letra del citado artículo 21 dan margen a la absurda interpretación de que los expedientes allí mencionados puedan confundirse erróneamente con la interpretación que da a los Juzgados municipales el Real decreto de 23 de septiembre de 1916, tanto más cuanto que el precepto mediante el cual se determina la gratuidad de la expedición de los documentos a que se alude anteriormente y que necesitan reunir los emigrantes está establecido por una Ley que no puede ser alterada ni modificada por un Real decreto.

En atención a lo expuesto, S. M. el Rey (q. D. g.) se ha servido disponer que recuerde V. S. a todos los Juzgados municipales de ese territorio la obligación en que están de expedir gratuitamente los documentos que se exigen al emigrante para salir del territorio español, extendiéndolos en papel común».

No pueden emigrar: primero. Los sujetos al servicio militar en su período activo permanente. Segundo. Los sujetos a procedimiento o condena²⁶ (art. 3). La facultad de emigrar de los menores de edad, mayores de quince años que no hayan cumplido las obligaciones del servicio militar y de los sujetos a primera y segunda reserva, podrá ser suspendida por Real decreto acordado en Consejo de Ministros (art. 4).

La *mujer casada* necesitará para emigrar la previa autorización de su marido. Los *menores de edad* podrán emigrar si sus padres, tutores o guardadores les otorgan el correspondiente permiso. Las *solteras* menores de veintitrés años no sujetas a patria potestad, tutela o guarda de personas que legalmente las representen, no podrán emigrar cuando, por no ir acompañadas de sus padres, parientes o personas respetables, se sospeche fundadamente que pueden ser objeto de tráfico, que el Código penal castiga²⁷.

Las autorizaciones para emigrar a que se refiere este artículo se harán constar en la forma que determine el Reglamento, procurando la facultad de su otorgamiento (art. 5).

Para toda *emigración colectiva* a países extranjeros, con propósito de colonizar tierras o con otros fines análogos, será indispensable autorización especial del Consejo de Ministros, previo informe del Consejo Superior de

²⁶ Vide Circular de 20 de octubre de 1909, sobre certificaciones de procesamiento o condena: "La vigente Ley de Emigración de 21 de diciembre, en su artículo 3º, prescribe que no pueden emigrar los sujetos a procedimiento o condena. Con objeto de acreditar estas circunstancias se exige a los emigrantes la certificación correspondiente, que debe ser expedida por el Juzgado de Instrucción o por el Secretario de gobierno, en virtud de orden expresa del Juzgado, únicos funcionarios a quienes las Leyes vigentes autorizan para certificar acerca de dichos extremos. Esto no obstante, se dan casos de que, tanto algunas Juntas locales de Emigración, como otras autoridades de éste, acepten certificaciones expedidas por Juzgados municipales o por funcionarios que careciendo legalmente de datos para dar fe acerca de las circunstancias mencionadas, expiden documentos que no son bastantes para probar fehacientemente que el emigrante no está sujeto a procedimiento o condena

En su virtud, tengo el honor de participar a V. S. para que a su vez lo comunique a la Junta de su digna residencia y a los navieros, armadores y consignatarios de esa localidad que la circunstancia 2ª del artículo 3º de la vigente Ley de Emigración deberá acreditarse en todo caso mediante certificaciones expedidas por los Juzgados de Instrucción o por las Secretarías de gobierno que de ellos dependan".

²⁷ Vide Circular de 12 de mayo de 1913, dictando medidas para impedir el embarque como emigrantes de mujeres destinadas a la prostitución: "En la sesión celebrada por este Consejo Superior en Pleno el día 31 de diciembre último de conformidad con lo propuesto por la Sección I, se acordó que con objeto de impedir el embarque como emigrantes de mujeres destinadas a la prostitución, caso que en parte prevé el artículo 5º de la Ley de 21 de diciembre de 1907, los Inspectores de Emigración se pongan de acuerdo con las delegaciones del Real Patronato para la Represión de la Trata de Blancas y Protección a las Jóvenes, a fin de coadyuvar a la noble y humanitaria obra que persigue dicha Institución, debiendo dar cuenta al Consejo de todos aquellos casos en que los Inspectores intervengan con relación a estos extremos".

Emigración, y con las garantías que se estimen necesarias, aunque no estén previstas en esta ley.

A los efectos de este artículo se entenderá por emigración colectiva aquella que afecte a la despoblación de una comarca, pueblo, aldea o parroquia (art. 6).

2. Régimen de la emigración

Todo lo referente a la emigración regulada por la presente ley y disposiciones complementarias que posteriormente se dicten dependerá del Ministerio de la Gobernación pasando a dicho centro los documentos y datos sobre el particular que existan en las demás dependencias del Estado (art. 7).

Se establecerá, en el Ministerio de la Gobernación, un Consejo Superior²⁸ y un Negociado de Emigración²⁹.

El Consejo se compondrá de treinta y tres vocales. Serán vocales natos: los Subsecretarios de Estado y Gobernación; los Directores generales de

²⁸ *Vide* Real Orden de 15 de enero de 1908, disponiendo se proceda a constituir provisionalmente, el Consejo Superior de Emigración: "S. M. el Rey (q. D. g.) se ha servido disponer que se proceda a constituir provisionalmente el Consejo Superior de Emigración con los señores Subsecretario de Estado, Subsecretario de Gobernación, Director general de Agricultura, Director general de Obras públicas, Director general del Instituto Geográfico y Estadístico, Presidente de la Liga Marítima e Inspector general de Sanidad exterior, Vocales, conforme a lo preceptuado en el artículo 8º de dicha Ley: [...]".

²⁹ *Vide* Real Decreto de 2 de enero de 1908, creando en el Ministerio de la Gobernación un negociado de emigración:

“EXPOSICIÓN

Señor: La Ley de Emigración del 21 de diciembre de 1907 dispone en su artículo 8º, que en este Ministerio se creará un Negociado de Emigración, a cuyo cargo ha de estar el trámite y resolución de todas cuantas cuestiones se relacionen con aquella materia. El cumplimiento de este precepto es de imprescindible e inmediata necesidad para hacer efectiva cuanto antes la aplicación de la Ley, porque es preciso también que en el plazo más breve posible se proceda con arreglo a lo preceptuado por el artículo 59, a constituir provisionalmente el Consejo Superior de Emigración, que es a quien está encomendada la redacción del proyecto de Reglamento de dicha Ley.

El Ministro que suscribe cree que será conveniente establecer el Negociado de Emigración en la Sección especial de Reformas Sociales que existe ya en el Ministerio, no solamente porque tal dependencia ha sido hasta ahora la encargada de todo aquellos que se refiere a la emigración desde su punto de vista social, sino también porque así lo aconseja la íntima conexión que guardan entre sí las materias encomendadas a ambos organismos. [...].

REAL DECRETO

De acuerdo con lo propuesto por el Ministro de la Gobernación,
Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, se crea en el Ministerio de la Gobernación un Negociado de Emigración que dependerá inmediatamente de la Sección especial de Reformas Sociales de dicho Ministerio.

Agricultura, de Obras Públicas y del Instituto Geográfico y Estadístico; un representante del Ministerio de la Guerra, otro del de Marina; un vocal designado por el Instituto de Reformas Sociales de entre los elegidos libremente por el Gobierno, el Presidente de la Liga Marítima; el Inspector general de Sanidad exterior; un individuo de la Sociedad Geográfica, designado por la misma, y un vocal de la Junta Central de Colonización interior.

Representarán al elemento obrero cuatro vocales designados por el procedimiento que el reglamento determina.

Al propio tiempo que la elección de estos representantes se hará la de los cuatro suplentes de los mismos. Los navieros y armadores autorizados para transportar emigrantes designarán cuatro vocales y cuatro suplentes; y los consignatarios también autorizados para el citado transporte, otros cuatro vocales y cuatro suplentes. El reglamento determinará también la forma de estas elecciones. El Ministro de la Gobernación nombrará libremente nuevos vocales. El nombramiento recaerá en personas que se hayan distinguido por sus estudios geográficos, sociales o económicos, o que hayan residido en los países a que principalmente se dirige la emigración española.

Para cubrir las vacantes que ocurran entre los vocales de libre elección, el Ministro de la Gobernación hará los nombramientos a propuesta, en terna, del Consejo Superior.

Será presidente del mismo el que sus miembros elijan por mayoría de votos. El jefe de negociado de emigración será el secretario del consejo.

El reglamento determinará las secciones en que haya de dividirse el Consejo y especificará los asuntos de que cada una de ellas haya de conocer, así como el número y condiciones generales de los funcionarios del negociado de emigración (art. 8)³⁰.

Son atribuciones del Consejo: primero. Redactar el reglamento para la ejecución de esta Ley, habiendo de ser oído en toda modificación o duda sobre la aplicación de la misma, cuya resolución no sea de apremiante urgencia. Segundo. Proponer al Ministro la creación de Juntas y el nombramiento de los Inspectores de Emigración. Tercero. Proponer la concesión o retirada de las autorizaciones a los navieros o armadores. Cuarto.

Artículo 2.º El Jefe de la mencionada Sección lo será también del Negociado y conforme a lo establecido en el párrafo 8º del artículo antes citado, desempeñará también el cargo de Secretario del Consejo Superior de Emigración, creado por la misma Ley. [...]

³⁰ Vide Real Decreto de 30 de diciembre de 1912, por el que se suprime en el Consejo Superior de Emigración el cargo de secretario general y estableciendo en este ministerio del negociado de emigración a que se refiere el artículo 8º de la Ley de 21 de diciembre de 1907.

Informar al Gobierno sobre las autorizaciones especiales a que se refiere el art. 6. Quinto. Proponer al Ministro todas las disposiciones que estime convenientes para el régimen de la emigración, y emitir los informes que el mismo Ministro le pida. Sexto. Ejercer la alta inspección sobre las Juntas de Emigración. Séptimo. Las demás facultades que se le conceden por esta ley (art. 9).

El Consejo Superior estudiará las causas y efectos de la emigración española en relación con la de otros países; formará la estadística de la misma, y publicará cuantos datos y noticias conduzcan al conocimiento y resolución de este problema editando además guías y cartillas populares.

Anualmente elevará una memoria dando cuenta de sus trabajos al Ministro de la Gobernación, el cual la presentará a las Cortes (art. 10).

El Ministro de la Gobernación creará, a propuesta del Consejo Superior y en los puertos que éste designe Juntas de Emigración, que se compondrán de los siguientes vocales: un concejal, designado por el ayuntamiento; un representante de la marina designado por el ministro del ramo; el inspector de sanidad; un abogado en ejercicio, designado por el Colegio de Abogados, y, en su defecto, por el Juzgado de primera instancia respectivo; el Presidente de la Cámara de Comercio o un industrial; dos representantes elegidos por las Sociedades obreras; dos por los navieros y consignatarios del puerto, autorizados para el transporte de emigrantes, y si no hubiere navieros, por los consignatarios, y dos por el Consejo Superior de Emigración, de entre los incluidos en una lista de personas idóneas, formada anualmente por la Junta. Al crearse las Juntas, estos dos últimos vocales serán nombrados por el Ministro de la Gobernación. Un vocal designado por el Ministro, presidirá la Junta, y ésta elegirá su Secretario (art. 11)³¹.

³¹ *Vide* Real Orden de Fomento de 3 de marzo de 1917, disponiendo que formen parte de las juntas locales de emigración, en calidad de vocales natos, los directores de sanidad marítima en los puertos: "El artículo 11 de la Ley de Emigración, al determinar que forme parte como Vocal nato de las Juntas locales de Emigración el Inspector de Sanidad, suscitó dudas en su aplicación, tanto porque no se especificaba en el texto de la Ley que había de ser Inspector provincial, como por haber sido habilitados para el tráfico emigratorio puertos que no eran capitales de provincia, en los cuales, no ya por las interpretación legal, sino por imposibilidad material, no podía formar parte de la Junta local un Inspector provincial que no había en la población. Estas dudas fueron resueltas por Real orden del Ministerio de la Gobernación, de quien en aquel tiempo dependían los organismos y servicios de Emigración, fecha 3 de septiembre de 1908, disponiendo que en los puertos habilitados que fuesen capitales de provincia formase parte de la Junta local el Inspector provincial de Sanidad, y en los demás puertos, el Director de la Estación sanitaria de los mismos.

No siempre ha sido posible cumplir esta disposición y la realidad demuestra que un servicio relacionado con la emigración tiene muchos más puntos de contacto con el de Sanidad exterior que con el que desempeñan los Inspectores provinciales de Sanidad, que conocen de la Sanidad interior ya que en cuestiones tan importantes como la de salubridad e higiene a bordo son de exclusiva competencia de los Directores de Sanidad marítima.

Las Juntas, además de las funciones arbitrales determinadas en el art. 20 y de las atribuciones que se les confiere en materia de autorizaciones a consignatarios y de contratos de emigración, velarán por el cumplimiento y la aplicación de la ley (art. 12).

El Consejo Superior y las Juntas de Emigración tendrán el carácter de centros informativos de los emigrantes, y los servicios de uno y otras, en lo que a este punto se refiere serán siempre gratuitos (art. 13).

Las autoridades gubernativas y sus agentes no podrán intervenir en las cuestiones de emigración sino en los casos siguientes: primero. Cuando sean requeridas por las demás autoridades civiles o militares, dando cuenta al Ministro de la Gobernación, quien comunicará su caso al Consejo Superior. Segundo. Cuando lo sean por el Consejo Superior, Juntas o Inspectores de Emigración. Tercero. A petición de los padres, tutores, guardadores o maridos, cuando se trate de impedir el embarque de menores, de incapacitados o de mujeres casadas. Cuarto. Para impedir el embarque de los sujetos al servicio militar en su período activo permanente o a procesamiento o condena, sin que lo singular de estos casos pueda servir de pretexto para intervenciones de carácter general y permanente (art. 14).

El Gobierno por razones de orden público, de sanidad o de riesgos excepcionales para los emigrantes, podrá por sí o a propuesta del Consejo Superior, prohibir temporalmente la emigración a determinados países o comarcas.

A no impedirlo motivos de urgencia, siempre que se trate de la prohibición por causa de orden público, oírá previamente al Consejo de Estado en pleno (art. 15)

Además de los deberes a que hace referencia el Reglamento de la Carrera Consular y de los especiales que les asigna esta ley, deberán los Cónsules españoles atender y tramitar todas las reclamaciones de los emigrados, de los que llevarán nota-resumen en un libro destinado al objeto; cuidar de la reexpedición al país en los casos de los artículos 45 y 54, y fomentar, por cuantos medios estén a su alcance, la constitución de sociedades y

Por ello, y procurando el Consejo Superior el mayor perfeccionamiento del régimen emigratorio para lograr la defensa y protección más eficaz posible de los emigrantes, acordó el Pleno a propuesta de la Sección primera, solicitar la oportuna aclaración del artículo 11 de la Ley de Emigración, y en su vista,

SM el Rey (q.D.g.) ha tenido a bien disponer que en todos los puertos habilitados corresponde a los directores de Sanidad marítima del puerto formar parte de la Junta Local de Emigración como Vocales natos”.

patronatos que tengan por objeto la defensa, tutela o ayuda mutua de los españoles (art. 16). No será hasta el 22 de marzo de 1917, cuando se publica el Reglamento para la organización y régimen de los patronatos de emigrados españoles en América³².

³² *Vide* Reglamento para la organización y régimen de los patronatos de emigrados españoles en América: "CAPÍTULO I

De la creación y constitución de los Patronatos.

Artículo 1.º De conformidad con las bases aprobadas por el Consejo Superior de Emigración en 23 de mayo de 1916, y en cumplimiento de los fines señalados en el art. 16 de la Ley de 21 de diciembre de 1907, se crean Patronatos protectores de los emigrantes españoles en los países transoceánicos a que se dirige la emigración española.

Art. 2.º La creación de estos Patronatos se acordará:

- a) Por iniciativa del Consejo Superior de Emigración.
- b) Por iniciativa de las representaciones diplomática o consular de España en el lugar de que se trate.
- c) Por iniciativa de los miembros o entidades de la colonia española mediante solicitud que dirijan directamente al Consejo Superior de Emigración o por conducto de las referidas representaciones de España.

Art. 3.º En los casos a) y c) del artículo anterior se requerirá siempre el informe de la mencionada representación diplomática, o consular de carrera, en el lugar o demarcación correspondiente, acerca de la conveniencia y posibilidad de establecer los Patronatos.

Estudiando dicho informe, el Consejo Superior de Emigración concederá o denegará el permiso para constituirlo.

Art. 4.º Los Patronatos funcionarán bajo la dirección efectiva u honoraria de los aludidos representantes diplomáticos o consulares de España, y su constitución se hará: a) Con Vocales natos.

b) Con Vocales designados. c) Con Vocales electivos.

Art. 5.º a) Serán Vocales natos:

1.º Los Presidentes o Directores de todas las entidades, asociaciones o corporaciones económicas españolas, de carácter oficial por leyes o reglamento de nuestro país.

2.º Los Presidentes de las entidades, asociaciones o corporaciones españolas de carácter benéfico, social o simplemente recreativo que cuenten, cuando menos, 5.000 asociados si radican en Cuba; 2000, si en la Argentina, y 500, en Brasil. En los demás países tendrán personalidad para estos efectos las entidades similares integradas por 100 o más socios. Si no llegaran a este número, su derecho a tener intervención directa en el Patronato respectivo se subordinará al informe que acerca de la conveniencia de otorgársela dé en cada caso el representante oficial de España en el lugar o en la demarcación donde haya de establecerse el Patronato.

3.º Los Directores de los periódicos españoles de la localidad, de publicación diaria.

b) Serán Vocales designados:

1.º Los que los patronos natos propongan al Consejo Superior de Emigración y éste elija entre los Directores de revistas o periódicos españoles no diarios.

2.º Los que por igual procedimiento reciban esa investidura en calidad de personas especialmente significadas entre la colonia o el elemento indígena, por su altruismo, por su filantropía, por la protección que hayan dispensado a emigrantes españoles, o por su reconocido afecto o simpatía, a España y a sus intereses.

3.º Los elegidos por igual trámite a título de antiguos emigrantes en la acepción que da a esta palabra la Ley de 21 de diciembre de 1907.

4.º Las mujeres, nacionales o indígenas, que el Patronato conceptúe necesario designar por reunir las condiciones que se mencionan en el número anterior, o por las señaladas aptitudes para asistir y tutelar a las emigrantes solteras, separadas de sus familias, a las madres con

Se llevará a los consulados un registro de todos los emigrados menores de veinte años, con las señas de su domicilio.

Estos emigrados cumplirán ante los cónsules con todas las formalidades preliminares de su ingreso en el servicio militar, incluso, y en su caso, la redención a metálico, siendo obligación de los cónsules el comunicar al ministro de la Gobernación, para que éste lo haga al ayuntamiento correspondiente, la comparecencia, notificaciones y demás trámites que lleven a cabo (art. 17).

Los cónsules remitirán trimestralmente al Consejo Superior de Emigración cuantas noticias posean referentes a los países de sus residencias sobre la demanda de trabajo, salario y todo lo que pueda interesar al emigrante español.

Anualmente enviarán también al mismo consejo una memoria estadística y explicativa de la emigración española en los países respectivos, y de ella darán cuenta a nuestros embajadores y ministros plenipotenciarios al mismo tiempo que al consejo Superior (art. 18).

hijos menores, a los ancianos y a todos aquellos que por edad o circunstancias puedan reputarse inválidos entre la colonia y sean merecedores de especial ayuda.

c) Serán Vocales electivos:

1.º Los representantes de las entidades, Asociaciones o Corporaciones españolas que no reúnan los requisitos numéricos especificados en el número segundo del apartado a) de este artículo.

Su designación se hará por elección entre dichas Sociedades agrupadas al efecto de reunir el número de socios que tal apartado preceptúa.

2.º Un consignatario o representante de Empresas navieras autorizadas para el tráfico de la emigración española, si el Patronato hubiese de constituirse en lugar donde aquéllas tengan agencia, elegido en ambos casos por los de su clase.

Art. 6.º El número de Vocales natos y designados será indefinido, salvo los de la procedencia tercera de esta segunda clase, cuya cantidad no excederá de cuatro. Los electivos en representación de entidades de censo incompleto (caso primero del apartado c) serán tantos como veces reúnan aquellas el número de socios requerido para la representación corporativa directa (caso segundo del apartado a).

Art. 7.º Los Patronatos se constituirán interinamente con los Vocales del primer grupo (apartado a), y en las sesiones inmediatas a su constitución propondrán los candidatos para Vocales designados, publicarán la convocatoria para elegir a los que hubiesen de nombrarse por entidades o Corporaciones y por los representantes de Compañías navieras y redactarán para régimen interior del Patronato y de los servicios que trate de implantar un Reglamento que regirá con carácter provisional hasta que sea aprobado por el Consejo Superior de Emigración.

Art. 8.º Constituido definitivamente el Patronato, si la representación diplomática o consular de carrera declinare el ejercicio efectivo de la presidencia que le corresponde por precepto del artículo 2º, ejercerá esta función el Vocal que resulte elegido por mayoría absoluta de votos.

Art. 9.º Los Vocales de representación corporativa podrán ser sustituidos en ausencias o enfermedades por quienes con arreglo a Reglamento o Estatutos, les sucedan dentro de la Sociedad o Sociedades que representen en el cargo por el cual fueron nombrados.

Art. 10. Los Patronatos se pondrán en condiciones de adquirir y ejercitar personalidad jurídica con arreglo a las Leyes del país donde actúen.

Art. 11. Esencia de los Patronatos es la finalidad de armonizar y unir las fuerzas disgregadas de los diversos núcleos de la colonia española en exclusivo beneficio de los emigrantes connacionales; por ello deberán estar animados de un amplio espíritu de tolerancia y fraternidad,

Los servicios que por requerimientos de los emigrados presten los cónsules para el cumplimiento de esta ley serán gratuitos, así como las certificaciones y documentos que expidan a instancia de aquéllos, que sean precisos para deducir las reclamaciones y acciones que autoriza la ley (art. 19).

De las reclamaciones que por infracción de la presente ley deduzcan los emigrantes contra armadores o navieros y consignatarios, conocerán como tribunales arbitrales las Juntas de Emigración a cuyo presidente se dirigirán las que se formulen en la Península.

Los agentes consulares o diplomáticos españoles remitirán al Consejo Superior las que ante ellos se formulen, y el consejo las enviará a la Junta correspondiente.

abiertos a todas las opiniones y cerrados a cualquier clase de doctrinalismos, propagandas políticas y confesiones religiosas especiales.

CAPÍTULO II

De la misión, funciones y medios de los Patronatos.

Art. 12. Correspondiendo por ministerio de la Ley la defensa de los intereses de España y de los españoles en país extranjero a funcionarios diplomáticos y consulares, los Patronatos, aunque oficialmente establecidos, no podrán actuar con carácter oficial cerca de las autoridades del país. Cualquier representación o reclamación, de agravios, de beneficios, de personas o de intereses, que conceptuaren necesaria o justa hacerles, la tramitación por conducto de Embajadas, Legaciones o Consulados, de los que deben reputarse meros auxiliares para robustecer y complementar la acción de éstos y la del Consejo, prolongándola y derivándola hacia esferas de asistencia y protección privada, a que no pueden llegar fecundamente las organizaciones oficiales del Estado y donde los Patronatos tienen su campo peculiar y privativo.

Art. 13. Es misión principal de los Patronatos:

La defensa, tutela y ayuda mutua de los españoles emigrados.

Secunda la acción de Consulados y Consejo en beneficio de aquéllos.

Mantener vivo el espíritu patriótico y benéfico de la colonia.

Fomentar, por cuantos medios estén a su alcance, la creación de Sociedades benéficas y patrióticas y la federación y hermandad de las ya establecidas o que en lo sucesivo se establezcan.

Coleccionar y suministrar al Consejo Superior datos e informes relativos a la situación del país, con relación a la emigración española.

Formar censos de connacionales emigrados.

Dar consejos, información y ayuda a los españoles que arriben, ya para permanecer en el lugar de residencia del Patronato, ya para internarse en el País.

Establecer y mantener oficinas de informe y recomendaciones y de colocación.

Sostener relaciones con los contratistas, empresarios de obras, grandes cultivadores, etc., al efecto de poder tener preparada colocación para los españoles en busca de trabajo que lleguen al país.

Vigilar para que los connacionales no sean víctimas de abuso o engaño por parte de patronos o de intermediarios.

Divulgar entre los emigrantes los derechos y deberes del ciudadano, con arreglo a las Constituciones y Leyes sustantivas de los países donde se establezcan, así como los que correspondan a ellos en su calidad de extranjeros.

Procurar para los trabajadores españoles la simpatía, la cooperación y aun el privilegio en lo que posible sea de las organizaciones industriales y obreras del país, recabando, además, el apoyo de las Sociedades benéficas para los que pudieran verse necesitados de socorros.

Las reclamaciones a que se refiere este artículo prescribirán al año de ocurrido el hecho que las origine, y se sustanciarán por un procedimiento sencillo y siempre gratuito para el emigrante. Las sentencias serán apelables ante el Consejo Superior de Emigración (art. 20).

De las reclamaciones contra las juntas o inspectores de emigración conocerá gubernativamente el Consejo Superior, y contra sus resoluciones cabrá el recurso contencioso-administrativo (art. 21).

Y, en suma, cuanto sin invadir la acción reservada por la Ley exclusivamente a los Consulados pueda traducirse en beneficio de los emigrantes y en el más cabal cumplimiento de la Ley que les tutela.

Art. 14. Para mayor eficacia en la protección personal de los emigrantes se preconiza el establecimiento por los Patronatos de los siguientes servicios gratuitos:

- a) De guías que los asistan a raíz del desembarco, les sirvan de intermediarios y garantía en las estaciones o depósitos oficiales de emigración, cuiden del rápido hallazgo y despacho de los equipajes, les faciliten el encuentro de parientes o amigos a quienes vayan dirigidos, les acompañen a las estaciones ferroviarias si fueran destinados al interior, les provean del billete ferroviario, les enteren de la ruta a seguir y del lugar de desembarco, etc.
- b) De información de hospedajes que ofrezcan garantías de honradez y decencia.
- c) De Bolsa o Agencia de colocaciones.
- d) De cambio de moneda.
- e) De ahorro y giro.
- f) De asistencia legal.
- g) De información para cumplimiento de deberes cívicos.
- h) De tramitación y despacho de encargos e informes que se les expidan o se les hagan desde España para los emigrados o sus familias o que con ellas se relacionen.
- i) De información del trabajo social, cultural y comercial.
- j) De relación con todos los núcleos coloniales, con sus Asociaciones benéficas y con las Agencias oficiales o privadas de colocación.
- k) De asistencia femenina para ayuda y guarda de solteras, embarazadas, casadas o viudas con hijos en lactancia, de menores sin padres o parientes y de ancianos.
- l) De repatriación.

Art. 15. Función humanitaria esencialmente la de los Patronatos, a la cesión parcial de los fondos que originariamente dediquen a obras análogas (de las que se verán liberadas en gran parte por este procedimiento) las Sociedades que en ellos tengan representación; a la liberalidad de los Vocales que los formen; a las suscripciones y colectas entre sus amistades y al probado espíritu caritativo de la colonia pudiente habrá que confiar el arbitrio de los recursos necesarios para desenvolver los fines de protección que a los Patronatos se encomiendan.

No obstante, el Consejo Superior, a petición razonada de estas entidades, favorablemente acogida por el representante oficial de España en el lugar o demarcación de que se trate, los subvencionará en los términos y cuantía que consientan los recursos que para ello le otorgue el Gobierno.

Art. 16. La subvención será por anualidades y a su petición deberá acompañar: un estado lo suficientemente expresivo de los recursos económicos, patrimoniales, fijos o adventicios de que el Patronato pueda disponer, y otro de los servicios que tenga establecidos, de los que piense crear y de las obras de asistencia y protección que hubiere prestado.

Art. 17. Todo Patronato al que se conceda subvención tendrá que sostener necesariamente los servicios a que hacen referencia los apartados a), b), c), d), e), h) y l) del artículo 14°.

3. Régimen de los navieros o armadores y de los consignatarios

Los navieros o armadores que pretendan dedicarse al transporte de emigrantes necesitarán proveerse de un permiso que concederá el Ministro de la Gobernación, previo dictamen del Consejo Superior de Emigración.

Para obtener dicho permiso será necesario: primero. Que el armador sea español y esté domiciliado en España. Tratándose de personas jurídicas, bastará que tengan esa nacionalidad y domicilio los socios administradores. Segundo. Que si el armador no es español o está domiciliado en el extranjero, delegue en un súbdito español, residente en territorio nacional, que le represente en cuanto se refiera a la expedición de emigrantes, según las disposiciones de esta ley, y acepte la responsabilidad del armador.

El armador en el caso primero, o su representante español en el segundo, habrán de depositar, antes de hacer uso de la autorización en la caja de emigración, una fianza de 50.000 pesetas.

Los navieros o armadores extranjeros o sus representantes, habrán de proveerse de una patente, expedida por el Consejo Superior de Emigración, y por la cual satisfarán una cuota anual, que no bajará de 1.000 pesetas ni excederá de 3.000. El Gobierno, previo informe del Consejo Superior de Emigración, señalará concretamente las cuotas que se hayan de exigir, teniendo en cuenta el tonelaje de los buques destinados por cada naviero a la emigración (art. 22).

Para que los consignatarios nombrados por los armadores puedan dedicarse a la expedición de emigrantes, deberán obtener autorización de las Juntas de Emigración que les será otorgada si reúnen los siguientes requisitos: primero. Que el consignatario sea español. Segundo. Que se mayor de edad, esté en pleno disfrute de sus derechos civiles y no haya sufrido condena. Tercero. Que deposite en la caja de emigración una fianza de 25.000 pesetas (art. 23).

Existirá incompatibilidad entre el desempeño de cargo público que lleve anejo el ejercicio de autoridad y el de consignatario autorizado para dedicarse a la expedición de emigrantes.

El Consejo Superior publicará los nombres de los consignatarios autorizados y especificará en el reglamento los casos de incompatibilidad (art. 24).

El reglamento determinará los libros que los armadores o navieros y los consignatarios deberán llevar a los efectos de esta ley (art. 25).

Las fianzas depositadas por los navieros o armadores y los consignatarios quedarán afectas a las responsabilidades a que den lugar sus respectivas operaciones reguladas en esta ley. Las de los navieros o armadores quedarán afectas además subsidiariamente a las responsabilidades de los consignatarios.

Las enunciadas finanzas podrán constituirse en metálico en valores públicos, rigiendo en este caso para su fijación el tipo a que se coticen oficialmente (art. 26).

Cuando hubieren de hacerse efectivas responsabilidades por el total o parte de la fianza, los navieros, armadores y consignatarios quedarán obligados a responder en los plazos que determina el reglamento. Igualmente fijará el reglamento los plazos y condiciones para la devolución de las fianzas (art. 27).

Las autorizaciones concedidas a navieros, armadores y consignatarios podrán serles retiradas cuando cometan graves faltas comprobadas en el ejercicio de su cargo, o no se ajusten a las condiciones exigidas por esta ley, y cuando el Gobierno, según el artículo 15, prohíba la emigración (art. 28).

Los consignatarios deberán remitir a los cónsules de España en los puntos de destino de los emigrantes relación de los mismos o papeletas de inscripción individual, que servirán para el registro que llevará cada consulado³³.

Deberán también enviar al Consejo Superior de Emigración duplicado de las notas remitidas a los cónsules. Cuando acompañe a la expedición un inspector, éste será el encargado de facilitar los documentos de referencia, tanto a los cónsules como al Consejo Superior de Emigración (art. 29).

Habrá una caja de emigración que custodiará y administrará el Consejo Superior de Emigración. Esta caja satisfará todos los gastos que ocasione la aplicación de la presente ley.

³³ *Vide* Circular de 20 de marzo de 1909 sobre listas: "En sesión celebrada el día 15 de noviembre de 1908 por el Consejo Superior de Emigración en Pleno acordó lo siguiente:

1.º Que al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley, los consignatarios remitan a los Cónsules de España en los puertos de destino de los emigrantes relación de los mismos o papeletas de inscripción individual, que servirán para formar el registro que ha de llevar cada Consulado.

2.º Que por esa Junta local se haga saber a los Inspectores en viaje que a ellos se refiere esta disposición cuando acompañen expediciones.

3.º Que las Juntas locales deben enviar a la Sección tercera de este Consejo una relación de los armadores o navieros que tengan consignatarios en América, Asia u Oceanía, con expresión de los puertos en que residan (según el inciso 6º del artículo 21 del Reglamento).

4.º Que también enviarán a la misma Sección una nota detallada que deberán suministrárselas las casas navieras, armadoras y consignatarias, en la que consten las fechas de las expediciones, itinerarios, precios de los pasajes, tonelaje de los buques, velocidad normal y cuantos datos puedan completar para la más perfecta información. Deberán, asimismo, indicar los puertos en que sus buques atraquen a muelles, y en caso de no hacerlo, el precio del transporte de los pasajeros y sus equipajes a tierra.

5.º Las Juntas locales remitirán a la Sección tercera una nota de las casas que despachen billetes en el puerto de su residencia; y

6.º Las Juntas locales darán cuenta a la Sección tercera de este Consejo de las noticias que recibían de estar preparándose alguna expedición colectiva, así como también de las causas que lo originen".

Constituirán los fondos de esta caja: primero. La asignación que se fije anualmente en el presupuesto del Estado. Segundo. El importe de las patentes a que se refiere el art. 22. Tercero. El importe de las multas impuestas por infracciones de la presente ley, de su reglamento y de las disposiciones complementarias. Cuarto. Los ingresos que produzcan las publicaciones del Consejo. Quinto. Las subvenciones y donativos que les concedan las corporaciones o particulares. Los fondos de dicha caja se destinarán, en primer término, a los gastos de personal y material que ocasione el servicio, y el resto al auxilio que, según esta Ley, se presta a las sociedades o patronatos comprendidos en el art. 6 sin que en ningún caso puedan tener otro destino. El reglamento determinará cuanto se refiera al servicio general de contabilidad (art. 30).

Los navieros o armadores y consignatarios, y, en general, todas las personas que intervengan en el transporte de emigrantes españoles, conforme a la presente ley se entenderán sometidos a la legislación y jurisdicción españolas para cuantas cuestiones judiciales y extrajudiciales pueda originar dicho transporte.

Se entenderá asimismo que, renunciando en todo caso al fuero que les corresponda, se someten al de las respectivas Juntas de Emigración, en lo que se refiere a sus obligaciones contractuales, y al de las autoridades gubernativas o judiciales españolas para las no contractuales. Del mismo modo quedarán sometidos a la inspección que esta ley establece (art. 31).

Los consignatarios de los armadores en los puntos de destino de las expediciones representarán a estos últimos en cuanto se refiere a la aplicación de esta ley, salvo designación especial, puesta en conocimiento del Consejo Superior de Emigración (art. 32).

Quedan prohibidas la recluta de emigrantes³⁴ y la propaganda para fomentar la emigración³⁵.

³⁴ *Vide* STS e 21 de junio de 1913, sobre recluta de emigrantes, casando y anulando la sentencia recurrida: "La afirmación por el juzgador de que el reo se dedicaba a la propaganda y recluta de emigrantes, y que merced a su gestión embarcaron algunos «para el Extranjero», no contiene los elementos necesarios para que el hecho sea punible. «La falta de expresión de que adolece la sentencia impugnada acerca del lugar o lugares a los que se encaminaron los emigrantes [...] o de los que ha sido objeto de la propaganda y recluta dedicada por el Tribunal a quo, es causa de que la indicada sentencia no pueda prevalecer [...] ya que no puede desconocerse que la sanción establecida en el artículo 33 de la Ley [...] está condicionada al artículo 2º, en el cual se preceptúa con perfecta claridad quiénes deben considerarse emigrantes para los efectos de la misma, y como por la Sala sentenciadora no se expresa tan importante y esencial dato, como debió hacerse en el caso de que en el juicio se hubiesen ofrecido los necesarios elementos para ello, es visto que el recurso interpuesto debe prosperar [...]»".

³⁵ *Vide Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1909, Circulares de la Fiscalía del Tribunal Supremo*, Circular de don Javier Ugarte: "Por Real orden comunicada, fecha del actual, procedente del Ministerio de Gracia y Justicia, se me dice lo siguiente: "Excmo. Sr.: El art. 33 de la vigente Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907 prohíbe terminantemente la recluta

Los anuncios y publicaciones que los navieros o armadores y consignatarios publiquen, relativos al transporte de emigrantes, sólo podrán referirse a las fechas de entrada y salida de las naves en los puertos, puntos de escala y condiciones del pasaje³⁶.

Las infracciones al párrafo primero de este artículo³⁷, así como el hecho de dedicarse a la agencia de emigración, se castigarán con la pena de prisión correccional en su grado mínimo, y además con la retirada de la autorización, si se trata de navieros o armadores y consignatarios (art. 33)³⁸.

de emigrantes y la propaganda para fomentar la emigración, castigando a los que a ello se dedican con la pena de prisión correccional en su grado mínimo y, además, con la retirada de la autorización, si se trata de navieros o armadores y consignatarios.

En vista de que el cumplimiento de la disposición mencionada constituye uno de los medios más eficaces para la realización de los fines que la ley citada persigue y de que, según noticias recibidas en el Consejo Superior de Emigración, es grande el número de los que se dedican, especialmente en las provincias del N y NO de España a la ejecución de dichos actos de reclutamiento clandestino, siendo varios los casos en que los Tribunales de Justicia han sobreesido en los procesos con este motivo incoados.

Ruego a VE que, si lo considera oportuno, se adopten por el Ministerio del digno cargo de VE las medidas conducentes a excitar el celo del Ministerio Fiscal, a fin de que, con todo el rigor posible, proceda a la persecución de los delitos a que el repetido art. 33 de la Ley de Emigración se refiere». Lo que traslado a VS seguro de que procurará con el celo que le es habitual, el cumplimiento de la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, en forma tal que no se produzcan advertencias como la que en la Real orden anterior se dirige por los casos en que los Tribunales de Justicia han sobreesido en procesos con este motivo incoados.—30 de junio de 1909. [...].—(Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1909)".

³⁶ Vide STS de 28 de diciembre de 1909, actos de prestar dinero a personas que pensaban emigrar, para que realizasen su propósito. ¿Constituyen propaganda punible? El TS decide la duda negativamente, porque no revela en el procesado el deseo e intención de fomentar la emigración haciendo propaganda para ello, ni consta que tuviese agencia dedicada a tal fin.

³⁷ Vide STS de 2 de julio de 1918, sobre actos de propaganda y contratación de obreros: "Extracto.—El veredicto declaró que Manuel Collado era culpable de «haber hecho propaganda para reclutar emigrantes y fomentar la emigración [...] logrando haber contratado a cuatro obreros, cuyos nombres se ignoran, a razón de 25 pesetas por cada uno, ofreciéndoles trabajo y la entrega de documentos que justificaran la personalidad de los mismos».

Condenado como autor de delito previsto en el artículo 33 de la Ley de Emigración, acudió al Tribunal Supremo que *casa* y *anula* la sentencia:

Considerando que el artículo 33 de la vigente Ley de Emigración se halla condicionado por su artículo 2º, el cual establece con toda precisión quiénes deben considerarse emigrantes a los efectos de la propia Ley, y como en la única pregunta del veredicto, afirmada por el Jurado, no hay dato alguno acerca del lugar o lugares a los que se proponían ir los cuatro obreros contratados por Manuel Collado, y no se declara tampoco que lo hiciera con destino a los países que señala el citado artículo 2º, o que a estos mismos se refiera la propaganda que hizo dicho procesado para la recluta de emigrantes, es visto que en el presente caso resulta improcedente la aplicación del artículo 33, y al no estimarlo así la Sala sentenciadora, ha incurrido en la infracción legal aducida en el recurso»".

³⁸ Vide STS de 22 de diciembre de 1909, sobre agencia de emigración: "Noticia y datos suministrados en una carta a persona que pensaba emigrar y que emigró, no constitutivos de propaganda, ni determinativos de responsabilidad criminal para el autor de ella.—Tomás González

Queda prohibido en todo el territorio español la agencia de emigración. En su virtud, ningún español ni extranjero podrá dedicarse a esta industria (art. 34). Sobre el particular resultan ilustrativas las SSTs que reseño a continuación:

“Otros actos de recluta, propaganda y agencia de emigrantes, punibles conforme a la Ley y Reglamento de emigración: Consumación de delito.- Estimándose como hecho probado que el recurrente se dedicaba a la recluta, propaganda y agencia de emigrantes, es visto que ha incurrido en sanción del art. 33 de la Ley de 21 de diciembre de 1907 y 178 del reglamento para su ejecución, que comprenden determinadamente sus actos (Sent. 10 de febrero y 13 de junio de 1913), sin que fuera un obstáculo el que no se consigne en la sentencia si los vecinos a quienes el recurrente facilitó cartas para la casa de Gibraltar eran o no emigrantes, pues el delito queda consumado por el solo hecho de reclutar gente para la emigración” (Sent. 11 de diciembre de 1909).

“Asimismo, quien, sin otra representación que la suya propia, sin ser naviero, armador ni consignatario y sin hallarse provisto de autorización de ninguna

que tenía un hermano en la Argentina, recibió una carta de Aquilino Calvo, donde éste le pedía las señas de dicho hermano, y contestó a ella enviándolas y diciendo además: «El día 27 sale un buen vapor de una Compañía que represento, en el cual iríais muy buenamente [...] y os costaría 25 duros a cada pasajero, yendo recomendado por mí [...]; si fuerais 15 o 20, iría yo con vosotros; pero si sólo vais tres o cuatro, en ese caso os daría una carta para el Cajero de la Compañía, que es amigo mío, e iríais muy bien; contéstame sobre el particular. Reserva esta carta, pues los agentes ahora son muy perseguidos”.

Sometido Tomás a causa criminal y absuelto libremente, interpuso el Ministerio fiscal recurso de casación, que no prevaleció:

Considerando que la carta no se ajusta a ninguno de los tres conceptos que como constitutivos de delito señala el art. 33 de la ley [...], pues una vez declarado que la persona a quien aquella iba dirigida pensaba emigrar, como en efecto emigró, no cabe dar por sentado que contribuyeron a esa decisión las noticias que el procesado le suministraba, ni tampoco es razonable atribuir el carácter de propaganda a las noticias que no se pedían relativas al precio del pasaje, condiciones del mismo y ofertas de recomendar y acompañar a los expedicionarios en determinado caso, pues nada de eso significa recluta ni consejo o instigación para los fines que el legislador prohíbe, sino más bien una solicitud oficiosa que no hay motivos bastante fundados para creer que tuviera otro alcance que el propio de un servicio de amistad; y aun cuando el encargo que al final de dicha carta se hace de reserva por la persecución que ahora sufren los agentes pudiera autorizar la presunción de que el firmante de aquélla lo fuera, el cargo que de ahí se desprende queda desvirtuado con la declaración de prueba que consigna el Tribunal sentenciador al afirmar haberse comprobado documentalmente que al recurrido [...] no se le ha tenido nunca por agente de emigración, así como que del registro que se practicó en su casa a raíz del hecho no apareció dato alguno que lo justificara”. *Vide* STS de 25 de enero de 1910, sobre agentes de emigración, donde se estudiaba el caso de una persona que había venido siendo agente de embarques antes de la Ley de 21 de diciembre de 1907 y que se comprometió después de ella, y mediante cierta cantidad, a proporcionar a otras los documentos necesarios para emigrar. Afirmó el alto tribunal: “¡No puede dudarse de que esos actos, de verdadero agente de emigración, constituyen delito definido en el artículo 33 de la citada ley!”. *Vide* STS de 22 de diciembre de 1913, sobre recluta y uso de nombre supuesto (Gaceta de 17 de abril de 1914, p. 116).

clase, tenía una Agencia de emigración [...] fuera de los puntos de embarque, incurrió en la sanción de los artículos 33 y 34 de la Ley y 172 y 178 del Reglamento según los cuales cabe que haya oficinas de información en las condiciones que se determinan, pero no Agencias de emigración" (Sent. de 8 de junio de 1910).

"Es decir, que afirmado en la sentencia que el procesado [...], que no era consignatario, naviero, armador ni representante de éstos, no sólo se dedicaba a dar informes a las personas que deseaban emigrar acerca de la documentación que al efecto necesitaban, viajes de los buques y pasajes en los mismos, proporcionando billetes cuyo precio recibía y ejecutando actos de agente de embarque con el objeto indicado, sino que tenía instalada [...] una Agencia de emigración [...], aparece notorio que concurren todos los elementos del delito previsto en el art. 33 de la Ley [...] sin que, por tanto, tenga trascendencia en este caso la distinción [...] entre la Agencia de embarque y la recluta de emigrantes a que se refiere el párrafo 1º del artículo citado, porque en el tercer párrafo del mismo artículo se hace extensiva la responsabilidad que por ese concepto a los que se dedican [...] a la agencia de emigración" (Sent. de 23 de noviembre de 1909).

"En el propio sentido declarando aprobado el fallo recurrido que el procesado aceptó la Agencia de una casa naviera establecida en el extranjero a la que proporcionaba emigrantes españoles, cobrando cierta cantidad por cada pasajero, y que había enviado al puerto diferentes familias, de las que percibió varias cantidades, así como de la casa indicada, como precio de la comisión convenida, no puede dudarse que tales actos caen de lleno en la sanción del art. 33 de la Ley" (Sent. 26 de enero de 1910).

"Incurrió, por último, en la sanción de los arts. 33 de la Ley y 178 del Reglamento, quien reclutó para América a una joven menor de edad y desvalida, porque los efectos punitivos de los indicados artículos alcanzan a los que [...] reclutan como emigrantes a personas que por encontrarse como la (joven) en estado de desvalimiento, necesitan la protección que las referidas disposiciones les otorgan; y [...] el texto claro, explícito y categórico de los mencionados artículos no establece excepción de ninguna clase para el castigo de la recluta de emigrantes y la propaganda para fomentar la emigración" (Sentencia de 22 de febrero de 1910).

4. El contrato de transporte de emigrantes

El contrato de transporte se formalizará por medio de un billete ajustado al modelo reglamentario³⁹. En el billete habrán de constar, en español, las siguientes circunstancias: primera. El nombre, apellido, sexo, edad, profesión, estado y último domicilio del emigrante. Segunda. Declaración de que éste sabe o no leer y escribir. Tercera. Número y clase de los efectos que lleva consigo. Cuarta. Nombre, apellidos y domicilios de las personas que autorizan el embarque en los casos previstos en el art. 5.º Quinta. Nombre del buque y nombre y apellidos de su capitán. Sexta. Puerto de salida y de destino. Séptima. Fecha de embarque. Octava. Clase del pasaje y espacio que se asigne al emigrante. Novena. Condiciones de trato a que se diere derecho hasta el desembarque. Décima. Precio del pasaje y de la comisión cobrada, en cifra y letra. Undécima. Forma de pago del mismo, o declaración, en su caso, de que es gratuito. Duodécima. Plazo probable de duración del viaje. Decimotercera. Determinación del número y puntos de escala de la nave. Decimocuarta. Condición de que cuantos perjuicios se ocasionen al emigrante por interrupción o retraso, salvo caso de fuerza mayor, serán de cuenta del consignatario. Decimoquinta. Cláusulas de repatriación gratuita en los casos previstos en la ley. Además se insertarán en el billete los artículos de esta ley que puedan interesar al emigrante (art. 35).

³⁹ *Vide* Acuerdo del Consejo Superior de Emigración de 19 de enero de 1909, publicado en las Gacetas del 23 y 27 de enero, anejo núm. 2, p. 14: "En la sesión celebrada por este Consejo Superior en Pleno el día 15 de los corrientes, de conformidad con lo informado por la Sección primera, se tomaron los siguientes acuerdos:

1.º Aprobar el modelo de billete para emigrantes, confeccionado con arreglo a lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907 y 110 y 111 del Reglamento provisional para su ejecución, y que, en tamaño reducido, se inserta a continuación.

2.º Que el uso de este billete sea obligatorio desde el 15 de marzo próximo venidero para todas las Compañías autorizadas para dedicarse al transporte de emigrantes; y

3.º Que teniendo en cuenta la fecha antes dicha, las aludidas Compañías remitan, cuanto antes, a este Consejo para su aprobación las instrucciones especiales que deseen agregar a continuación de los artículos de la Ley y del Reglamento que han de insertarse al dorso del billete.

En el reverso de la tercera de las secciones en que está dividido el anverso (de izquierda a derecha), y que corresponde al billete que debe conservar en su poder el emigrante, se expresará genéricamente la alimentación a que tiene derecho el emigrante, dividida en tres comidas (almuerzo comida y cena). A continuación y bajo el epígrafe "Equipajes" se hará constar que cada pasaje entero de emigrante tiene derecho al transporte gratuito de 100 kilos de equipaje, no debiendo ser su volumen superior a medio metro cúbico, bajo los correspondientes epígrafes se insertarán los artículos 2º, 3º, 5.º 36 (párrafos 6º y 7º), 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45 y 46 de la Ley, y 81, 82, 83, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 152 y 177 del Reglamento. El billete será de forma apaisada y sus dimensiones totales, comprendidas las márgenes, 79 por 40 centímetros.

La primera sección de la izquierda será de 12 centímetros, 7 milímetros; la segunda, de 19 centímetros; la tercera de 28 centímetros, y la última a la derecha, de 12 centímetros, 7 milímetros.

Las Compañías de navegación y consignatarios autorizados para el transporte de emigrantes pueden solicitar de la Secretaría general de este Consejo Superior de Emigración el modelo exacto del billete, que le será facilitado inmediatamente".

Los billetes a que se refiere el artículo anterior habrán de pertenecer a un libro talonario, cada una de cuyas hojas constará: primero. De la matriz del billete para resguardo de la compañía naviera. Segundo. De dos ejemplares iguales del billete. Tercero. De la correspondiente orden de embarque. Los libros talonarios se presentarán previamente por los navieros o consignatarios a las Juntas de Emigración, a fin de que éstas autoricen, visando o sellando los billetes, la expedición de los mismos.

Los navieros o consignatarios entregarán al emigrante uno de los ejemplares del billete, y antes de la salida del buque remitirán a la Junta de Emigración el otro ejemplar con la orden de embarque. La Junta entregará al emigrante, previa presentación de su billete, la referida orden de embarque para el capitán de la nave.

El emigrante no tendrá obligación de entregar en caso alguno su billete, ni tampoco la tendrá de exhibirlo más que al inspector o al cónsul español del punto de destino. El reglamento desarrollará esta tramitación en la forma más conveniente para que resulte eficaz y rápida (art. 36).

Es nulo todo pacto en virtud del cual renuncie el emigrante a todas o a algunas de las condiciones que han de estipularse en el contrato, y asimismo lo será también aquel en que se convenga el pago del pasaje con servicio personal (art. 37).

Será nulo todo contrato entre el naviero o armador o sus consignatarios y el emigrante, que se refiera a los actos de éste posteriores al desembarque en el punto de destino, y asimismo todo otro contrato en que se obligue al emigrante en cualquier forma con el naviero o armador o sus consignatarios para después del desembarque (art. 38).

El emigrante puede rescindir el contrato, con derecho a la devolución de la mitad de lo pagado, avisándolo a la persona con quien contrató cinco días antes del embarque. En caso de enfermedad propia o de las personas de su familia que deban acompañarle, bastará que anuncie la rescisión seis horas antes de embarcar. Si el contrato se rescindiera por muerte del emigrante, el precio íntegro se entregará a sus herederos. El reglamento determinará las causas análogas a las de enfermedad que puedan justificar la rectificación del contrato (art. 39).

Si el viaje se suspendiera por causas ajenas al emigrante, el consignatario del barco en el puerto respectivo pagará a aquél por vía de indemnización dos pesetas por cada día de retraso. Quedan exceptuados los casos de fuerza mayor y de huelga de obreros y cargadores que impidan la puntual salida de los barcos⁴⁰.

⁴⁰ El Reglamento de 1908, art. 118 establece que: "Cuando el viaje se suspenda por causas ajenas al emigrante, el consignatario del buque deberá satisfacer al emigrante que no residiera con anterioridad en el puerto de embarque la indemnización de dos pesetas por cada día de retraso".

Si el aplazamiento excede de quince días, el emigrante podrá rescindir el contrato, con derecho a que se le devuelva lo que hubiere pagado, y

Teniendo presente el art. 35, cláusula decimocuarta de la Ley, y el art. 40, entendían los inspectores que si un barco nacional o extranjero, llegaba a un puerto español el día cuatro, teniendo anunciada su llegada para el día tres, había sufrido un día de retraso, y por tanto, el emigrante tenía derecho a percibir dos pesetas en concepto de una dieta de demora. También lo entendieron así los consignatarios inicialmente, pero a partir de la Real Orden de 26 de marzo de 1909 sobre instrucción de multas, la situación cambió radicalmente. Según el inciso 1º del artículo 3º de la referida instrucción de multas, solamente podían ser multados en 250 a 500 pesetas «Los consignatarios que dejen de cumplir los preceptos de los artículos 40 de la Ley y 118 del Reglamento, relativos a las indemnizaciones y abonos de gastos con que deben ser favorecidos los emigrantes en los casos que se expresan». Evidentemente se trata de una enorme deficiencia. *Vide* Leopoldo D' OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. 212-217: "Véase un ejemplo: un barco que ha de conducir mil emigrantes retrasa cinco días su salida; si el consignatario no paga las indemnizaciones correspondientes al retraso, y si además no se le impone multa alguna, economiza diez mil pesetas; y si se le impone la multa máxima, habrá ganado nueve mil quinientas pesetas. La cuenta no puede ser más exacta. Además era muy frecuente que al sufrir los buques un solo día de retraso, se negaran a satisfacer la dieta correspondiente a ese primer día, sirviendo a su negativa de fundamento la manera que el Código de Comercio tiene de contar los días.

Pero como los inspectores no habían modificado su primitivo criterio, era natural que denunciaran las negativas de los consignatarios ante las Juntas Locales de Emigración de los puertos habilitados para que estos organismos providenciasen en cada caso lo que precediese en justicia. Algunas veces, las menos, los fallos recaídos estaban acordes con el parecer de las inspecciones; pero como en la mayoría de los casos no sucedía así, los inspectores se vieron precisados a entablar recursos de alzada contra las resoluciones de las Juntas, recursos que no prosperaron según puede verse en los acuerdos tomados por la Sección de Justicia del Consejo Superior de Emigración, y de los que el Boletín Oficial de este organismo da cuenta en la siguiente forma: "Sesión del 22 de diciembre de 1909. Recurso de alzada del inspector de Vigo, contra un acuerdo de la Junta Local, fechado en 27 de julio de 1909. A petición del Sr. Palomo, se enlazó la resolución de este expediente con la del XXVI Recurso de alzada de don Antonio Conde e Hijos, contra la multa de 250 pesetas impuesta por la Junta Local de Vigo. Leyó entonces el Sr. Palomo su informe sobre este caso, que se hizo extensivo al anterior, siendo aprobado por unanimidad y acordándose en su consecuencia, respecto al primero, que no procede el recurso del inspector, y respecto al 26, que debe levantarse la multa impuesta a causa de que el retraso en la llegada del buque, fue debido a fuerza mayor, y de que no determinando la Ley de Emigración ni el Reglamento, la manera taxativa de contarse el día, es preciso atenerse al artículo 7º del Código Civil vigente, según el cual «si en las leyes se habla de meses, días o noches, se entenderá que los meses son de 30 días, los días de veinticuatro horas, y las noches desde que se pone hasta que sale el sol. En su consecuencia siendo de veinticuatro horas el día, cada día de retraso, para los efectos de indemnización, deberá empezar a contarse después de transcurridas las veinticuatro horas subsiguientes a la fecha en que estaba señalada y anunciada la salida del buque". [...].

Es muy cierto que el concepto que de la disciplina tienen formado los inspectores les vedaba analizar la legalidad y pertinencia de los mencionados acuerdos; pero si dichos funcionarios hubieran asistido a las sesiones de la Sección de Justicia en que aquellos recayeron, no hay duda de que su carácter de representantes del Poder Ejecutivo habría obligado, incluso, a manifestar que la resolución adoptada no podía ser bien recibida por el emigrante. El emigrante, en efecto, no concibe esas filigranas del referido Código, y siempre entenderá que «cuando un hecho se realiza al día siguiente del señalado, la realización del mismo sufre un día de retraso». Además, si los fundamentos de la sentencia descansan en que la Ley y el Reglamento no determi-

el abono de los gastos que ocasione su regreso al punto de origen, si se trata de emigración gratuita (art. 40)⁴¹.

Con el reglamento se publicará un modelo de las hojas del libro talonario, cuya formación se previene en el art. 36 (art. 41).

Los equipajes del emigrante no podrán ser retenidos en prenda para responder de deudas o anticipos recibidos de los navieros o armadores o sus consignatarios (art. 42).

Si el emigrante perdiere el embarque por retraso de su tren, no debido a causa de fuerza mayor, las compañías de ferrocarriles estarán obligadas a conducirlo gratis con su equipaje a la estación de partida, o a pagarle dos pesetas diarias hasta que pueda embarcar. Esta última obligación cesará transcurridos quince días (art. 43).

El reglamento, teniendo en cuenta lo prevenido en las ordenanzas de marina y demás disposiciones que puedan ser aplicables determinará las condiciones que deben reunir las naves que destinen el transporte de emigrantes, en relación con las exigencias de la navegación y de la seguridad, sanidad, higiene y bienestar moral y material de aquellos.

El capitán del buque estará obligado a facilitar el servicio de inspección a bordo, y será él el responsable de las infracciones que durante el viaje se cometan de las reglas que se hubieren dictado, de conformidad con lo prevenido en el párrafo primero de este artículo, sin perjuicio de las responsabilidades que por esta Ley corresponden a las empresas navieras y consignatarias (art. 44).

nan la manera taxativa de contarse el día, la cuestión pudo muy bien resolverse a favor del emigrante con solo agregar al final del citado artículo las cuatro palabras «o fracción de día».

Los emigrantes continúan entendiendo que se ha interpretado la ley con notorio perjuicio de sus intereses, y los inspectores faltarían a la lealtad que hay derecho a exigirles si no exteriorizasen su disconformidad y el disgusto que entre los emigrantes produce la resolución recaída.

Son muchos los emigrantes que no disponen de más dinero que el necesario para pagar la posada en el puerto de embarque hasta el día en que el vapor anuncia su salida; de suerte que al retrasarse un día dicha salida, en la acepción vulgar de la palabra, carecen aquellos en absoluto de recursos para atender a su subsistencia, y, por consiguiente, entienden los emigrantes, y los inspectores con ellos, que el espíritu de la Ley era atender a esta contingencia, siendo no pocos también los emigrantes que alegan en defensa de su derecho que «si la Ley hubiera de interpretarse con criterio menos tutelar, en vez de fijar un día de retraso, habría fijado dos».

⁴¹ *Vide* Acuerdo sobre indemnizaciones por retraso en viajes de retorno de 31 de enero de 1916: "Varios emigrantes llegados a Cádiz en un barco para trasbordar allí a otro en que había de hacer su viaje a América tenían que esperar unos días la llegada de este buque, y no queriendo ser alojados y sostenidos por cuenta del consignatario durante los días que tardasen en embarcar, pidieron a la Junta se les indemnizase según preceptúan los artículos 40 de la Ley y 118 del Reglamento. Consultado el caso por la Junta, la Sección segunda evacuó la consulta manifestando que la opción en este caso correspondía al emigrante y no al consignatario y que, salvo esta opción, debía aplicarse lo dispuesto en los artículos 40 de la Ley y 118 del Reglamento".

La empresa que conduzca a un emigrante que, por virtud de las leyes sobre inmigración vigentes en el país de destino, sea rechazado del mismo, quedará obligada a su inmediata y gratuita repatriación.

Cuando las citadas leyes se modificaran, derogara o sustituyeran en fecha que impidiera fuese conocida esta transformación al celebrarse el contrato de embarque, las empresas tendrán derecho a que se las reintegre el importe de dicho pasaje en la forma que determine el reglamento (art. 45)⁴².

Los navieros o armadores autorizados para transportar emigrantes quedan obligados a repatriar⁴³ a mitad de precio un número de emigrados que no exceda del 20 por 100 de los emigrantes que hubieren conducido al país de que se trate durante el trimestre anterior.

⁴² *Vide* STS de 23 de marzo de 1922 sobre canon (Gaceta de Madrid de 4 de octubre, p. 173): "Real orden del Ministerio de Trabajo de 23 de octubre de 1920 que a consulta de una Empresa naviera dispuso que el transporte de emigrantes hecho con arreglo a los arts. 45y 46 de la ley de 21 de diciembre de 1907, está sujeto al pago del canon que estableció la disposición 6ª de la ley de Presupuestos de 20 de abril de 1920.-No siendo esa Real orden resolutoria de reclamación o recurso legal formulado por la parte actora, como consecuencia de haberse dictado por la Administración alguna resolución individual o concretamente aplicable a ella, sino que constituye simplemente la contestación a consulta de dicha parte dirigida al Consejo Superior de Emigración, tramitada por éste con su informe al Ministerio de Trabajo, con el exclusivo objeto de que se le manifieste si viene obligado a abonar la Empresa naviera a quien representa el recurrente, el canon de 5 pesetas creado por la ley de Presupuestos de 1920 por los repatriados, con arreglo a lo dispuesto en los artículos citados, se trata pues, de una disposición general sobre la manera cómo debe entenderse lo que se prescribe en una Ley; y, por lo tanto, no establece propiamente derecho alguno, ni, por ende, causa estado para el efecto de que pueda ser revisable en vía contencioso-administrativa".

⁴³ *Vide* Real Orden de 23 de octubre de 1920 sobre pago del canon por españoles repatriados: "Excmo. Sr.: Vista la comunicación de V. E. de 8 del actual relacionada con la consulta hecha por la Compañía naviera The Royal Mail Steam Packet Co, respecto a si las Compañías autorizadas para el transporte de emigrantes deben satisfacer el canon de 5 pesetas que por inmigrante determina que han de abonar la vigente ley de Presupuestos cuando se trate de repatriados a que aluden los artículos 45 y 46 de la Ley de Emigración;

Considerando que la obligación de repatriar gratuitamente a aquellos emigrados que hubieran sido conducidos a un país en el que estuviera prohibida la inmigración por leyes de fecha anterior a aquella en que salieron de España, tiene el carácter de una verdadera sanción impuesta por incumplimiento manifiesto de las leyes prohibitivas que las empresas navieras tienen obligación de conocer, y es notorio que no existe razón ni de justicia ni de equidad bastante a disculpar la exención del pago de una cuota que, como la establecida por la Disposición sexta de la vigente ley de Presupuestos, no es en realidad un impuesto sobre utilidades o provechos obtenidos en el transporte individual de emigrantes e inmigrantes, sino de una cuota para proveer de recursos al Consejo Superior de Emigración, para atender con ellos a los múltiples fines que le son peculiares, entre los que figuran preferentemente la implantación de los seguros contra muerte o invalidez permanente total por naufragio a favor de los emigrantes o inmigrantes españoles, que fue autorizado por el Real decreto de 7 de agosto último;

Considerando que el precepto del artículo 46 de la Ley de Emigración, al obligar a las Empresas navieras a repatriar a mitad de precio un número de emigrados que no exceda del 20 por 100 de los emigrantes que hubieran conducido al país de que se trate durante el trimestre anterior,

El reglamento determinará la forma de exigir esta obligación a las empresas cuyos buques no recalán en España en sus viajes de retorno (art. 46)⁴⁴.

no puede estimarse que suponga un perjuicio de carácter económico para tales Empresas, ya que conocida su existencia antes de que se fijasen las tarifas para los billetes de emigrantes es presumible que lo tuvieran en cuenta para la determinación de ellas, por cuyo motivo no puede establecerse diferencia entre el coste de esos billetes especiales para repatriación a los efectos de las cobranzas de las cuotas establecidas por la disposición sexta de la Ley de Presupuestos, ya que según se ha dicho, tal cuota no es en puridad un verdadero impuesto, toda vez que no se proporcionan al coste del billete, sino que son iguales para toda clase de viajes, sin otra distinción que la de ser cinco pesetas para los billetes enteros y 2,50 pesetas para los medios billetes, y es indudable que en igual suerte que en dicha disposición sexta se consignó esta distinción, hubiera podido establecerse también una excepción para el pago de la cuota en los casos de los artículos 45 y 46 de la Ley, y al no haberse hecho, es obligado entender que no fue ése el propósito del legislador, faltando base fundada para sancionar *a posteriori* excepciones que no determinó la Ley que creó las cuotas sobre cuya aplicación se consulta,

SM el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer que sea resuelta la consulta formulada por la Compañía The Royal Mail Steam Packet Co., en el sentido de que el transporte de inmigrantes hecho con arreglo a los artículos 45 y 46 de la Ley está sujeto al pago del canon que estableció la disposición sexta de la vigente Ley de Presupuestos de 29 de abril del corriente año”.

⁴⁴ *Vide* Real Decreto de 12 de agosto de 1912, por el que se hacen extensivas a los viajes de retorno las disposiciones de la Ley de 21 de diciembre de 1907 y el Reglamento de 30 de abril de 1908, que determinan las condiciones que han de cumplir en los viajes de ida los buques autorizados para el transporte de emigrantes: “*Exposición*.”

Señor: En varias ocasiones han llegado al Consejo Superior de Emigración quejas por malos tratos sufridos por pasajeros de tercera clase a su vuelta a España en los vapores habilitados para la emigración. Los Inspectores de Emigración, en sus visitas, han podido comprobar también los abandonos y deficiencias en lo relativo a la salubridad e higiene de los pasajeros.

El Consejo Superior en Pleno reconociendo que ni la Ley ni el Reglamento de Emigración contienen preceptos que expresen las condiciones en que deben ser transportados en el viaje de retorno los pasajeros de tercera clase que no se hayan acogido al precepto del artículo 46 de la Ley; pero reconociendo también la anomalía de que se ampare a quien abandona la patria y no a quien retorne a ella, acordó, en su sesión del 27 de mayo último dirigirse al Ministro que suscribe en demanda de una disposición que modifique tal estado de cosas.

Interpretando la Ley y el Reglamento de Emigración vigentes con el criterio humanitario y tutelar que informa todos sus preceptos parece de justicia acceder a tal demanda, y fundado en tales consideraciones, el Ministro que suscribe tiene el honor de someter a la aprobación de V. M. el adjunto proyecto de Decreto. [...].

Real decreto

Conformándome con lo propuesto por el Ministro de Fomento,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Los buques habilitados para el transporte de emigrantes con arreglo a las disposiciones de la Ley de 21 de diciembre de 1907 y del Reglamento de 30 de abril de 1908, han de cumplir en sus viajes de retorno con todas las obligaciones que esa Ley y ese Reglamento les imponen para los viajes de ida, en lo que se refiere a las garantías de salubridad, seguridad e higiene de los pasajeros de tercera clase o de clase equiparada a la de tercera por el Consejo Superior de Emigración.

Art. 2.º El Ministro de Fomento oído el Consejo Superior de Emigración, dictará las reglas oportunas para el cumplimiento de este Decreto”.

5. La inspección

La inspección, para el cumplimiento de los extremos de esta ley y disposiciones complementarias, se ejercerá: primero. En las regiones españolas en que exista esta emigración. Segundo. En los puertos de embarque. Tercero. En los buques, lo menos una vez al año, y siempre antes de embarcar emigrantes por primera vez. Cuarto. En los puertos de escala. Quinto. En los puertos de desembarque⁴⁵.

⁴⁵ *Vide* Real Orden de 2 de agosto de 1923, dictando instrucciones para el establecimiento con carácter provisional del servicio de la inspección de emigración en el interior de conformidad con lo determinado en el Real Decreto de 6 de julio de 1923: "Excmo. Sr.: Vista la comunicación de VE, de fecha 28 del próximo pasado, proponiendo las condiciones y desarrollo en que, con arreglo al número 1º del artículo 47 de la Ley de Emigración y 1 del 159 de su Reglamento, de conformidad con lo prevenido en el artículo 1º del Real decreto de 6 del mismo mes, deberá establecerse con carácter provisional el servicio de inspección en el interior;

Considerando que las orientaciones tenidas en cuenta por la Comisión permanente del Consejo Superior de Emigración al redactar su propuesta se encaminan a procurar que dicha inspección se realice de momento, al menos con el personal mínimo indispensable, al objeto de que su implantación origine el menor gasto posible dentro de la mayor eficiencia, proponiéndose con este fin un sistema mixto para la organización de dicho servicio, utilizando la colaboración y esfuerzo de los Inspectores de Emigración de aquellos puertos en que, por no existir un gran número de embarques de emigrantes ni de escalas de buques autorizados, pueden dedicar parte de su atención a realizar como labor complementaria la de la inspección en el interior, fijándose a tal efecto un radio de acción en armonía con la facilidad de comunicaciones que existan desde el puerto donde presten sus servicios;

Considerando que esta esfera de acción de los Inspectores en puerto no abarca la totalidad de la Península, el resto de nuestra nación se divide en regiones, integradas por grupos de provincias, en que las comunicaciones entre ellas sean relativamente fáciles, fijándose, en consonancia con este criterio, el punto de residencia de los Inspectores en el interior en aquellos sitios más adecuados en relación con el aspecto de las comunicaciones, teniendo en cuenta para fijar la extensión de las distintas regiones la densidad de emigración de las diferentes provincias que comprenden; Considerando que, como consecuencia de dicha propuesta de distribución, será necesario el nombramiento de cuatro Inspectores de Emigración,

SM el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer que la acción de los Inspectores en puerto, en relación con los servicios de inspección, será la siguiente:

Inspección de Bilbao: Comprenderá las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa, Alaba y Navarra.

Inspección de Santander: Comprenderá Santander.

Inspección de Gijón: Comprenderá Oviedo.

Inspección de Villagarcía: Comprenderá Pontevedra.

Inspección de Gibraltar: Comprenderá Cádiz.

Inspección de Málaga: Comprenderá Málaga y Granada.

Inspección de Almería: Comprenderá Almería y Murcia.

Inspección de Valencia: Comprenderá Alicante, Valencia, Castellón y Albacete.

Inspección de Santa Cruz de Tenerife: Comprenderá Tenerife.

Inspección de Santa Cruz de la Palma: Comprenderá Palma, Gomera y Hierro.

Inspección de Las Palmas: Comprenderá Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote.

A las Inspecciones de los puertos de La Coruña, Vigo, Cádiz y Barcelona no se les asignarán funciones de inspección en el interior, teniendo en cuenta que la importancia del puerto donde realizan su misión habrá de absorber toda su actividad.

Esta inspección se ejercerá por los funcionarios nombrados al efecto, y la mencionada en los números cuarto y quinto por dichos funcionarios o por el agente diplomático o consular de España.

Las regiones en que se distribuirá la Inspección en el interior serán las siguientes:

Primera. Desempeñada por el Inspector que para eventualidades existe en Madrid, comprendiendo las provincias de Toledo, Madrid, Guadalajara Cuenca y Ciudad Real.

Segunda. Residencia del Inspector: Zaragoza. Comprenderá las provincias de Logroño, Soria, Zaragoza, Huesca, Teruel, Lérida, Gerona, Barcelona, Tarragona y Baleares.

Tercera: Residencia del Inspector: Valladolid. Comprenderá las provincias de León, Zamora, Salamanca, Palencia, Burgos, Valladolid, Ávila y Segovia.

Cuarta. Residencia del Inspector: Lugo. Comprenderá las provincias de Coruña, Lugo y Orense.

Quinta. Residencia del Inspector: Sevilla. Comprenderá las provincias de Cáceres, Badajoz, Huelva, Sevilla, Córdoba y Jaén.

Que la designación de los Inspectores como consecuencia de la implantación del servicio en el interior se haga, tenga lugar en forma análoga a la seguida para la provisión de las vacantes de Inspectores ocurridas en estos últimos años, debiendo los que se nombren reunir el carácter de Inspectores en puerto, viaje y en el interior.

Que, además de las funciones que el artículo 1 del Real decreto de 6 de julio del corriente año asigna a los Inspectores en el interior, deberán desempeñar las siguientes:

Primera. Contestar cuantas consultas se le hagan por autoridades o Corporaciones y que se refieran a la emigración, e informar a los que pretendan emigrar acerca de los requisitos que se exijan para ello por las disposiciones vigentes, modo de realizar el viaje y condiciones de trabajo en el país de destino. Todos estos informes serán gratuitos.

Segunda. Comunicar a la Inspección general las noticias que se adquieran sobre emigraciones colectivas y sobre emigración transeúnte de región a región.

Tercera. Procurar que las personas dispuestas a emigrar se provean de la documentación necesaria realizando además en ella el servicio de identificación, conforme a las instrucciones que al efecto se dicten por la Comisión permanente del Consejo Superior de Emigración.

Cuarta. Cuidar de que los anuncios referentes a emigración que publiquen las Compañías consignatarias se ajusten a las disposiciones vigentes en la materia.

Quinta. Fijar, sin trabas ni impuestos de ninguna clase en los puntos destinados para los de carácter oficial, los avisos que convengan a los fines tutelares de la Ley de Emigración.

Sexta. Dirigir a la Inspección general las mociones que crean convenientes para el mejor servicio.

El servicio de Inspección en el interior dependerá del Inspector General de Emigración y estará adscrito a la Sección técnica de Inspección.

Como centro coordinador del trabajo de las Inspecciones, corresponderá a la Inspección general la dirección y vigilancia del servicio, con el estudio y determinación de los itinerarios, el destino y traslado del personal y la tramitación de las denuncias y mociones de los Inspectores. Los Inspectores en el interior darán cuenta mensualmente de los servicios que realicen y redactarán una Memoria anual.

Los Inspectores percibirán la cantidad necesaria para los gastos de locomoción que corresponda y las dietas que por acuerdo de la Comisión permanente del Consejo Superior de Emigración se les asignen, siempre que tengan que abandonar su residencia habitual para asuntos del servicio, y desempeñarán sus funciones en la zona que se les asigne, sin perjuicio de que acudan a donde en cada caso se disponga.

En el ejercicio de las funciones oficiales, los Inspectores de Emigración tendrán el carácter de agentes de la autoridad pública, y podrán visitar libremente las oficinas de colocación, de información y las agencias de toda clase relacionadas con este servicio, dentro de las disposiciones vigentes en cada caso”.

Cuando las circunstancias lo aconsejen, el Consejo Superior de Emigración nombrará inspectores especiales con una misión determinada. Los inspectores de emigración, en el ejercicio de sus funciones, serán considerados como agentes de la autoridad⁴⁶. Las actas que levanten sobre los hechos o manifestaciones que a su juicio lo exijan, serán tenidas como documento público (art. 47).

El Consejo Superior propondrá al Ministro de la Gobernación el nombramiento de los inspectores. El reglamento determinará las condiciones que hayan de exigirse para ser nombrado y el sueldo o gratificaciones que han de disfrutar (art. 48).

Los inspectores de emigración, además de las atribuciones que especialmente les asigna esta ley, velarán por el cumplimiento del contrato de emigración y de las disposiciones relativas al aprovisionamiento y condiciones de las naves, pudiendo prohibir el embarque u ordenar el desembarque de los infractores de la ley. Podrán resolver por sí mismos las dudas o cuestiones que se susciten con carácter urgente (art. 49).

Los inspectores de emigración siempre que embarquen en buque que lleve cincuenta o más emigrantes, tendrán derecho al pasaje y manutención gratuita, con arreglo a su categoría, en todos los buques autorizados para transportar emigrantes, tanto a la ida como al regreso a España.

Cuando una vez rendido el viaje de ida, el buque no regrese a España, en su viaje de vuelta desembarcará el inspector en el último puerto de destino de los emigrantes, debiendo ser transportado a un puerto español por cuenta del armador (art. 50).

6. Sanciones

Los naveros o armadores y consignatarios que sin autorización, por sí, o valiéndose de intermediarios, se dedicasen a las operaciones de emigración

⁴⁶ *Vide* Acuerdo de 8 de febrero de 1922, sobre autoridad de los inspectores: "Comisión permanente.-Sesión de 8 de febrero de 1922. [...] es evidente el carácter de funcionarios públicos que concurre en los del Consejo, a tenor del artículo 416 del Código penal. El Presidente ejerce el cargo de Inspector general de Emigración, conforme a lo dispuesto en el Real decreto de 16 de mayo de 1918, y aparte de que, según el artículo 277 del Código penal, es autoridad el que por sí solo o como individuo de una Corporación o Tribunal ejerce jurisdicción propia, los Inspectores de Emigración en ejercicio de sus funciones tienen la consideración de agentes de la autoridad, según los artículos 4 de la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907 y 174 del Reglamento para su aplicación. Por todo lo cual, la Comisión permanente cree que el artículo titulado «Un documento: Los fondos del Consejo Superior de Emigración», puede estar comprendido en los casos previstos en los artículos 269 y 472 del Código penal, y que la acción debe ser ejercitada por el Ministerio fiscal, a tenor del artículo 105 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, en relación con el 482 del Código penal".

comprendidas en la presente ley o su reglamento, serán castigados con la pena de arresto mayor (art. 51).

Toda infracción de esta ley, cometida por los navieros o armadores y consignatarios, que no tengan señalada penalidad especial se castigará con multas de 100 a 1.000 pesetas, que podrán imponer, según los casos que determinará el reglamento, el Consejo Superior, las Juntas o los inspectores (art. 52).

El que, autorizado para transportar emigrantes, hiciese a sabiendas contratos de emigración con las personas a quienes la ley prohíbe emigrar, incurrirá en las responsabilidades que el Código penal determina, según la participación que tuviere en el delito que se origine (art. 53).

Los emigrantes que embarcasen contraviniendo las disposiciones de esta ley y fuesen sorprendidos a bordo durante la travesía, serán entregados al cónsul español del primer puerto donde el barco arribe, y será obligación de la casa consignataria reexpedirles y mantenerles durante la travesía el regreso a la patria. Una vez repatriados, quedarán sujetos a las responsabilidades criminales y civiles a que haya lugar (art. 54).

Las penas con que el Código penal castiga las falsedades, los delitos contra la salud pública, la prevaricación, el cohecho, la sustracción y corrupción de menores, las estafas y otros engaños, se aplicarán siempre en su grado máximo cuando el hecho penable se refiera a la emigración y el perjudicado sea un emigrante (art. 55).

7. Consideraciones finales

El Gobierno procurará que los cónsules de las naciones a que se dirige nuestra emigración sean españoles; aumentará el personal consular según las necesidades de la emigración, y nombrará agentes consulares especialmente consagrados a este servicio, donde lo exija la importancia de la corriente emigratoria (art. 56).

El Gobierno promoverá la celebración de Tratados internacionales, ya para evitar la emigración clandestina, ya para mejorar la suerte del emigrante (art. 57).

Los agentes diplomáticos y consulares cuidarán de hacer respetar los derechos de los emigrantes 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 buques cuando en éstos no viajara inspector de servicio (art. 58).

Aprobada esta ley, se constituirá provisionalmente el Consejo Superior de Emigración con los vocales no electivos y los nombrados por el Ministro de la Gobernación, al tenor de lo dispuesto en el art. 8º, y una vez así constituido, elevará al Gobierno un proyecto de reglamento provisional de esta ley en el plazo de tres meses, a contar desde la publicación de la misma.

Publicado el reglamento, se procederá inmediatamente a la elección de los vocales y suplentes de carácter electivo, y verificada aquélla, se constituirá el Consejo Superior de Emigración, el cual redactará el proyecto de reglamento definitivo en el plazo máximo de un año, a contar de la fecha de su constitución (art. 59).

Se autoriza al Gobierno para establecer el depósito de los ahorros y la remisión de metálico propios de los emigrantes españoles en los países extranjeros por medio del cuerpo consular (art. 60)⁴⁷.

⁴⁷ Vide Bases aprobadas por la sección cuarta el 1 de octubre de 1908, para la organización del depósito de ahorros de los emigrantes, preceptuado por los artículos 60 de la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907 y 22 del Reglamento provisional: "El art. 60 de la Ley de Emigración dice que «se autoriza al Gobierno para establecer el Depósito de Ahorros y la remisión de metálico propios de los emigrantes españoles en los países extranjeros por medio del Cuerpo consular».

Parece pues, a primera vista que el Gobierno directamente ha de establecer el aludido servicio como lo han hecho el italiano, por provisional de 30 de abril de 1908, dictado para la ejecución de la Ley española, señala entre los asuntos que corresponden a la Sección IV, de Hacienda, del Consejo Superior de Emigración, «tener a su cargo el Depósito de Ahorros y la remisión de metálico propios de los emigrantes de que trata el art. 60, cuando se desenvuelva este servicio», con que claramente se indica que es el Consejo Superior de Emigración el organismo encargado de establecerlo.

Esto sentado, es evidente que el servicio no puede limitarse a custodiar los fondos de los emigrantes. Si así fuese, si no pudiera darse a este precepto una interpretación más amplia, el servicio no llegaría a establecerse, pues por escasos que sean los conocimientos económicos de los emigrantes, éstos han de tener noticia de la productividad del capital, y es lógico que, después de haberlo acumulado en mayor o menor cantidad, han de desear acrecentarlo por lo menos con un modesto rendimiento. Si el servicio se limita a la custodia de los ahorros, su establecimiento tendrá que sufrir la competencia que le hagan multitud de instituciones de crédito que ofrecen empleo remunerador al capital, y en tales condiciones, las ventajas del servicio de depósitos, que sólo podrá ofrecer la garantía de una gran seguridad, son pequeñas comparadas con las ofrecidas por los establecimientos bancarios, que procuran atraer a sus cajas la mayor suma posible de disponibilidades.

Cree, pues, la Sección que a la frase «Depósito de Ahorros» debe darse la significación de «Caja de Ahorros», y que el servicio a que alude el ya mencionado art. 60 de la Ley de Emigración, debe ampliarse en tales términos que se facilite al emigrante todas aquéllas operaciones de vigilancia y movimiento de su caudal hasta constituir en suma un Banco de los Emigrantes, parecido al organismo creado por Italia en el Banco de Nápoles.

Ahora bien; una Caja de Ahorros no puede ser una Institución autónoma cuanto para atender al servicio de interés de los capitales en ella impuestos no se cuenta con recursos cuantiosos y permanentes.

El Consejo Superior de Emigración, que tiene un presupuesto limitado, con el cual ha de hacer frente a todas sus atenciones, no puede por tanto, establecer la Caja de Ahorros autónoma; y

Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a lo dispuesto en la presente ley (art. 61).

no pudiendo establecerla sobre esa base es menester buscar los medios de realizar esa centralización de ahorros en forma beneficiosa para los emigrantes y de modo que no se imponga al Consejo de Emigración un gravamen superior a sus fuerzas.

En la práctica, las Cajas de Ahorros están unidas a alguna otra institución que suministra los fondos necesarios para el servicio de interés de las imposiciones. Así se las encuentra unas veces unidas a los Montes de Piedad que, percibiendo por sus préstamos un interés más crecido que el satisfecho a los imponentes en la Caja de Ahorros, pueden remunerar el capital de éstos sin gravamen alguno, y otras veces, como en Vizcaya, Navarra y Santander, enlazadas con fuertes entidades bancarias que, empleando en sus operaciones los capitales por tal medio acumulados, obtienen un interés mayor que el que luego abonan a los imponentes.

Es indudable que ninguno de estos dos medios puede ser empleado por el Consejo Superior de Emigración que por sí solo no podría hacer productivas las sumas que se le entregasen; quedan, pues, por examinar otros dos: la imposición en cuenta corriente con interés y la inversión en fondos de Estado.

En Madrid no es lucrativa la colocación de capitales en cuenta corriente, porque los establecimientos de crédito más sólidos tienen disponibilidades abundantes y, o no pagan interés, o lo satisfacen muy mezquino; y los menos acreditados, aunque abonan interés mayor, no ofrecen las necesarias garantías de seguridad, base principal de la institución de una Caja de Ahorros. La inversión en fondos públicos da evidentemente esta seguridad acompañada de una remuneración relativamente elevada, pero, en cambio, tiene el inconveniente de que solicitando un reembolso sería preciso realizar la parte correspondiente de los citados valores, arrastrando en muchos casos el quebranto ocasionado por la baja de los cursos.

No es, pues, aprovechable ninguna de las soluciones examinadas.

Tampoco es posible seguir el ejemplo de Italia, que ha establecido el servicio sobre la base del Banco de Nápoles; pero Italia tiene adoptado el régimen de Bancos de Estado y dentro de él cabe la organización allí adoptada, que no podría ser aplicable en España sin dificultades.

En vista de todo lo expuesto, la Sección opina que el servicio de Caja de Ahorros y Remisión de fondos de los Emigrantes, debe establecerse en combinación con la Caja de Ahorros de Madrid, abriendo en la misma, para todos esos depósitos una cuenta general a nombre del Consejo Superior de Emigración, y llevando en la Sección IV de este una cuenta individual a cada imponente. Con esta organización la Caja de Ahorros abonaría al Consejo Superior el interés de la suma total depositada, y el Consejo fraccionaría esos intereses abonando en cada cuenta los correspondientes a las imposiciones que en ella figurasen.

Para realizar en esta forma el servicio, sería preciso un convenio especial con la institución citada, porque sus Estatutos le prohíben aceptar imposiciones superiores a una determinada cifra, y las que por cuenta de los emigrantes haga el Consejo Superior de Emigración excederán seguramente del límite marcado.

Además se ha de tener presente que los Bancos de América exageran sus ofrecimientos al capitalista, con objeto de atraer a sus Cajas capitales de que, en general, están necesitados para el desarrollo de sus operaciones, cada día mas numerosas. Para contrarrestar los efectos de esa propaganda, sería preciso hacer otra, en la que se pusiera de relieve la conveniencia del servicio que brinda el Consejo Superior de Emigración y los detalles de su funcionamiento.

Señalado ya el procedimiento más conveniente para la organización de la Caja de Ahorros y Remisión de metálico de los emigrados, corresponde examinar el desarrollo práctico del servicio:

a) *Ingreso de fondos.*—Puede hacerse por entrega al Cónsul español, por giro directo al Consejo de Emigración o por mediación de una Casa de Banca.

El citado art. 60 de la Ley de Emigración dispone el establecimiento del servicio «por mediación del Cuerpo consular»; pero, en opinión de la Sección, se debe dar mayor amplitud a ese

precepto, porque de limitar los medios de envío a la intervención del Cónsul, se reducirá la esfera de acción del servicio, ya que no podrán utilizarlo aquellos emigrantes que residan en localidades donde no haya Cónsul de España, dificultad que desaparece si se admite la remesa directa o por mediación de un Banco.

Cualquiera de dichos procedimientos debe, pues, ser aceptado, con la sola limitación de que el Consejo Superior pueda realizar el cobro fácilmente. A este fin, las remesas deberán ser hechas al Secretario general del Consejo Superior de Emigración, que es el Tesorero del mismo.

b) *Retirada de fondos.*—El emigrante puede emplear, para realizarla, los mismos procedimientos indicados para el envío; pero se debe preferir, por su seguridad, la consignación de la suma pedida, bien en el Consulado español, bien en una Casa de Banca.

c) *Valorización de la moneda extranjera.*—No existe otro medio que el adoptado por las instituciones bancarias, consistente en reducir la moneda extranjera a nacional al cambio del día en que se reciba la remesa o haga el envío. Este sistema da completa uniformidad al régimen de pagos y cobros; porque, aun modificado el sistema monetario español o el de cualquier país a donde acudan los emigrantes, la valoración quedará hecha en moneda española, y no puede haber temor de que las oscilaciones de los cambios produzcan quebranto alguno al Consejo, porque no se ha de acreditar en cuenta a cada imponente sino la cantidad que en moneda española haya producido su envío.

La apertura de cuentas oro, además de no ser posible dentro del plan propuesto, quitaría uniformidad al régimen de cobros y pagos; y como por otra parte, se puede admitir que los emigrantes envíen sus ahorros a España, en España han de invertirlos (salvo aquellos casos en que las circunstancias les impongan una modificación de sus propósitos), no hay inconveniente alguno en el procedimiento de valoración indicado.

d) *Remesa de metálico.*—Está indudablemente dentro del servicio la remisión de metálico por los emigrantes para entregar a determinadas personas. Esta función debe ser consentida en tanto en cuanto la entrega de los fondos al interesado no ofrezca dificultades insuperables. También se puede consentir con iguales limitaciones, la retirada de fondos de las respectivas cuentas a favor de las personas que el emigrante designe. Pero aconseja la previsión que esta función se practique de modo que no pueda dar lugar a errores, y a este fin no debe dar curso a tales órdenes mientras no esté registrada la firma del emigrante, exigiéndose también la comunicación directa al interesado en forma análoga a la establecida por la práctica bancaria para el régimen de cartas-órdenes por cantidad fija, y reservándose el Consejo el derecho de hacer que se acredite suficientemente la personalidad del interesado.

e) *Inversión de fondos.*—Es, finalmente, complemente del servicio de ahorros la inversión de éstos en valores de renta, cuando el capital acumulado lo permita. Para que se efectúe la operación, se debe exigir orden expresa del emigrante, con indicación de los valores que desea. Los valores adquiridos deben ser depositados en el Banco de España a nombre del Consejo Superior de Emigración, para evitar dificultades al reembolso en caso de fallecimiento, y el precio del depósito, así como los demás desembolsos que ocasione la operación, serán cargo en la cuenta del interesado. Los intereses de esos valores depositados serán recogidos a su vencimiento e impuestos en la Caja de Ahorros, con abono en la cuenta corriente.

Fundándose en las precedentes consideraciones, la Sección tiene el honor de proponer el siguiente PROYECTO DE REGLAMENTACIÓN DEL SERVICIO DE CAJA DE AHORROS Y REMISIÓN DE METÁLICO DE LOS EMIGRANTES

Artículo 1.º En cumplimiento del art. 60 de la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, el Consejo Superior de Emigración establecerá el servicio de Cajas de Ahorros y Remisión de metálico de los emigrantes.

Art. 2.º Las entregas de fondos, que no excederán de 200 pesetas cada vez, podrán ser hechas por cualquiera de estos medios:

a) Giro directo, a la orden del Secretario del Consejo Superior de Emigración.

b) Imposición en el Consulado de España de la localidad donde resida el emigrante.

c) Consignación en una Casa de Banca a la orden del Secretario del Consejo Superior de Emigración.

VIII. Comentarios críticos a la ley de emigración de 21 de diciembre de 1907

Esta ley venía a responder formalmente a las peticiones formuladas en los últimos diez años, y dejaba escaso margen a la clandestinidad, debido, sobre todo, a la eliminación de requisitos legales, más que a la inspección del proceso. Una vez que los primeros temores que pudo producir la anunciada inspección entre los interesados fueron superados, al comprobar que la Administración no estaba en condiciones –o no quería– aplicar la ley ni su reglamento de forma que resultara operativa, las ilegalidades entre ellas, las agencias de emigración– volvieron a ocupar su lugar en la estructura del transporte de emigrantes.

Estos fondos serán entregados al Presidente de la Sección IV del Consejo Superior de Emigración, que dará recibo duplicado; uno para la Secretaría general, y otro para el interesado, abriéndose a nombre de éste una cuenta en la que se irán anotando todas las entregas y retiradas de fondos que el mismo realice.

Art. 3.º Las retiradas de fondos podrán ser hechas por los mismos medios indicados en el artículo anterior. El interesado enviará recibo, que será legalizado por el Cónsul de España en la plaza donde aquél resida cuando se trate de giro directo. Si el envío se hace por mediación de un Banco, éste tomará recibos por duplicado enviando uno al Consejo Superior de Emigración.

Art. 4.º Mientras los fondos sean impuestos en la Caja de Ahorros de Madrid, devengarán el interés de 3 por 100 anual, que será abonado a contar desde el domingo siguiente al día en que el Consejo Superior de Emigración reciba la imposición; las cantidades retiradas dejarán de devengarlos desde el día en que la operación se realice.

Art. 5.º Las sumas enviadas en moneda extranjera se computarán por su valor en pesetas, según el cambio del día en que las haga efectivas el Consejo Superior de Emigración.

Cuando se trate de una retirada de fondos, se adeudará en la cuenta del interesado la cantidad, en pesetas, que cueste el envío, juntamente con los gastos de remesa.

Art. 6.º Los emigrantes podrán hacer remesas de fondos para entregar a las personas que determinen. En este caso se tomará de los interesados recibo por duplicado, uno de los cuales será archivado en la Sección IV, y el otro a quien remita la suma.

Art. 7.º Cuando algún imponente lo desee, se podrá invertir su capital en la adquisición de valores de renta. Para ello será preciso que el interesado manifieste expresamente su deseo, indicando a la vez los valores que hayan de ser adquiridos.

Esta facultad sólo se entenderá aplicable para la inversión de ahorros, no para cambio de rentas ni para operaciones especulativas.

Los citados valores serán depositados en el Banco de España a nombre del Consejo Superior de Emigración. Todos los gastos que ocasione la operación serán de cuenta del interesado.

Art. 8.º Los intereses devengados por esos valores serán impuestos en la Caja de Ahorros, salvo orden en contrario.

Art. 9.º En caso de fallecimiento de algún imponente, el saldo que haya a su favor será entregado a sus herederos, quienes a este fin deberán acreditar legalmente su cualidad de tales y el fallecimiento del emigrante.

Art. 10. La Sección IV del Consejo Superior de Emigración formará mensualmente un estado, en el que se indique el movimiento de entradas y salidas de fondos y la situación de Tesorería. A este fin llevará cuenta personal de cada emigrante, en contabilidad especial, no llevando a la general del Consejo Superior de Emigración sino las sumas totales.

Madrid, 1.º de octubre de 1908".

Los partidarios de la liberalización total se encontraron insatisfechos al comprobar que el reglamento (tal y como expondré más adelante) no cubría las insuficiencias de la ley, a la vez que interpretaba sus líneas generales de una forma restrictiva. Se había incrementado en él la documentación necesaria para emigrar, ya que, además de la cédula personal, se pedía el certificado de buena conducta y el de penales, siendo conveniente la presentación de la partida de bautismo y de un documento que certificara el conocimiento de algún oficio. Las principales críticas a la ley y a su reglamento se dirigieron, no tanto hacia su carácter supuestamente restrictivo, sino hacia su total ineficacia en cuanto a su vertiente protectora. Con su publicación, la emigración aumentó considerablemente y se levantaron muchas voces preocupadas por el viejo tema de la despoblación y, sobre todo, por las condiciones de la travesía y de los contratos⁴⁸.

La ley de 1907 resumía y superaba la dispersa y previa legislación en materia migratoria y en su artículo 1.º reconocía la libertad de todo español para emigrar, señalando que las limitaciones y garantías establecidas por la ley eran "de carácter tutelar". La definición de emigrante se resuelve, tras algunos debates de pobre entidad, muy rígidamente, atendiendo exclusivamente a las características del pasaje usado para dirigirse a América, Asia u Oceanía. Así serían considerados emigrantes los que salieran hacia aquellos destinos con pasajes retribuidos o gratuitos de tercera clase, sin atender a la naturaleza (laboral o no) o a la duración de la expatriación.

Las limitaciones al derecho a la emigración afectaban a los sujetos al servicio militar, procedimiento judicial o condena, que quedaban totalmente excluidos de él, a los menores de edad y mujeres solteras menores de 23 años, que precisaban permiso de sus tutores, y a las mujeres casadas, necesitadas de la autorización de su marido. La emigración colectiva, entendida como aquella que pudiera producir la despoblación de cualquier zona, estaba sujeta al permiso del Consejo de Ministros (arts. 3.º, 4.º y 5.º).

A partir de la aprobación de esta ley y de su reglamento, desde el 30 de abril de 1908, los asuntos relativos a la emigración dependerán exclusivamente del Ministerio de la Gobernación, a través fundamentalmente de su Consejo Superior de Emigración, formado por representantes de los diversos sectores implicados en el fenómeno (Ministerios, como el de Estado, Guerra y Marina, y otros servicios del Estado; obreros, navieros, armadores y consignatarios).

Las mayores innovaciones de esta ley se encontraban en la atención prestada a la protección del emigrante durante la travesía, para paliar las malas condiciones que en ocasiones padecían los emigrantes en barcos de navie-

⁴⁸ Vide Alejandro VÁZQUEZ, "La salida", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 246.

ros con pocos escrúpulos, y, especialmente, en la obligación impuesta a las compañías de navegación a repatriar, a mitad de precio, a un número no mayor del 20 por 100 de los emigrantes llevados a un determinado país en el trimestre anterior (art. 46).

Manteniendo, con esas limitaciones, la libertad de emigración, la Ley de 1907 exponía en parte de su articulado las ideas poblacionistas, tan arraigadas en el pensamiento español finisecular, que implicaban considerar sumamente negativa para el país la salida de una parte significativa de su población. Por ello, no suponía ninguna contradicción reconocer en el artículo 1.º el derecho de todo ciudadano a expatriarse y prohibir, en los artículos 33 y 34, la recluta de emigrantes, la propaganda de la emigración y la actividad de las agencias de emigración. Las prácticas de propaganda llevadas tradicionalmente a cabo por entidades privadas oficiales como consulados y agentes de inmigración de países latinoamericanos, o por los tan denostados "ganchos", se consideraban como incitaciones a la emigración que podían provocar varios males: el artificial aumento de la sangría poblacional, el engaño y el incumplimiento de las mínimas condiciones en los traslados y, especialmente, la imposición de abusivos compromisos posteriores a la llegada al destino.

Como en anteriores ocasiones, la nueva legislación se vio superada por la realidad y por los obstáculos derivados de la mala organización e inoperancia del Consejo Superior de Emigración y de la deficiente aplicación de las normas por parte de las Juntas e inspectores de emigración.

IX. Reglamento para la aplicación de la ley de emigración, de 30 de abril de 1908

El Real Decreto por el que se aprueba el reglamento provisional para la aplicación de la ley de 21 de diciembre de 1907, sobre emigración, constituyó un elemento fundamental para vertebrar y aplicar la ley aprobada⁴⁹.

1. Las personas comprendidas en el concepto legal de emigrante y los documentos de los que habrán de proveerse

Para que los españoles varones y mayores de edad que emigren puedan ser considerados emigrantes a los efectos de la ley y del reglamento, se precisaba: 1.º Que no estuviesen sujetos al servicio militar en su período

⁴⁹ Con el paso de los años este Reglamento sufrió diversas modificaciones, *Vide* Real Decreto del Ministerio de Trabajo de 6 de julio de 1923, reformando el Reglamento provisional de emigración.

activo permanente. 2.º Que si pertenecían a la reserva activa (primera reserva) o a la segunda reserva no hubiese suspendido su facultad para emigrar un Real decreto acordado en Consejo de Ministros. 3.º Que no estuviesen sujetos a procesamiento o a condena. 4.º Que no formasen parte de una emigración declarada colectiva y no debidamente autorizada en virtud del art. 6º de la ley y 4º del reglamento. 5.º Que se propongan abandonar el territorio patrio con destino a algún puerto de América, Asia u Oceanía, siempre que el Gobierno no haya prohibido temporalmente la emigración a ese puerto, en virtud del art. 15 de la ley y en la forma que prescribe el 5º del reglamento. 6.º Que su pasaje retribuido o gratuito, sea de tercera clase o de otra declarada equivalente, en la forma que prescribe el art. 19, número 10, de este reglamento. 7.º Que no hubiesen sido excluidos del concepto de emigrantes por el procedimiento que indica el art. 15 del reglamento⁵⁰.

Los españoles varones y mayores de edad que no estén comprendidos en los cuatro primeros números de este artículo podían emigrar, pero serían considerados emigrantes, a los efectos legales, si no reunían las condiciones prevenidas en los números 5.º, 6.º y 7.º (art. 1).

Se consideraban sujetos al servicio militar en su período activo y permanente para los efectos señalados en el artículo anterior: 1.º Los mozos en caja. 2. Los que servían en cuerpo activo del ejército o de infantería de marina. 3.º Los que se encontraban con licencia temporal o ilimitada hasta cumplir los tres años, sumando el tiempo que duró el servicio en filas al transcurrido en dichas licencias. 4.º Los excedentes de cupo durante los dos primeros años. 5.º Los sustitutos en las mismas condiciones que los del núm. 3.º 6.º Los exceptuados temporalmente por cortos de talla o por asuntos de familia especificados en las Leyes de Reclutamiento y Reemplazo del ejército, hasta que hayan pasado la cuarta revisión. 7.º Los inscritos marítimos durante el período de cuatro años, en que están sujetos al servicio en actividad y los exceptuados del servicio activo hasta sufrir las tres revisiones que marca la Ley de Reclutamiento y Reemplazo de la Marinería. 8.º Los exceptuados por prestar servicios en colonias agrícolas o minas, hasta cumplir cuatro años. 9.º Los igualmente exceptuados por estar afectos a comunidades religiosas en idéntico período (art. 2).

⁵⁰ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 15: "Las personas que a pesar de reunir todos los requisitos que la Ley o el Reglamento exigen para obtener el concepto legal de emigrantes, quisieran renunciar a él, podrán solicitarlo de la Junta ocal.

Los inspectores de emigración y los presidentes de las Juntas locales podrán también, alegando las razones oportunas, pedir la exclusión de cuantos, reuniendo todas las condiciones legales y reglamentarias, deban, a su juicio, perder el carácter legal de emigrantes. Las Juntas locales tramitarán aquellas solicitudes y estas peticiones en la forma que previene el art. 74 del reglamento y sus acuerdos serán definitivos".

Se consideraban sujetos a la primera reserva, para los efectos del núm. 2º del art. 1.º, los individuos que hubiesen cumplido tres años de servicio en los cuerpos activos o secciones armadas, recibiendo licencia para marchar a sus casas sin goce de haber alguno.

Para idénticos efectos se consideraban sujetos a la segunda reserva cuantos habiendo servido seis años en una o varias de las situaciones de servicio activo permanente, reserva activa y reclutas en depósito o condicionales, no hubiesen cumplido doce a partir de su ingreso en caja o en depósito.

Las disposiciones de este artículo eran extensivas a la infantería de marina; pero a los inscritos marítimos sólo les eran aplicables cuando cumplidos los cuatro primeros años de su servicio activo, ingresaban en la reserva por haber servido o cumplido cuatro años en activo o haber sido redimidos o sustituidos (art. 3).

Cuando el Consejo Superior tenía noticia de que en algún país o comarca a donde los emigrantes españoles podían o solían dirigirse, existían para ellos riesgos excepcionales, por los malos tratos que allí recibían o por razones de orden público, de sanidad o de otra índole cualquiera, lo pondría en conocimiento del Ministro de la Gobernación, para que este lo comunicase al de Estado.

Asimismo comunicaría el Consejo Superior al Ministro de la Gobernación las noticias que tuviere si se estuviera preparando una emigración colectiva de las definidas en el párrafo segundo del art. 6.º de la Ley.

Cuando los Ministros de Estado o de la Gobernación, según los casos, comprobasen el hecho que el Consejo Superior les denunció, o por el aviso de sus subordinados o rumor público tuvieran conocimiento positivo de otros análogos que no les denunciara el Consejo, darán a éste, por conducto siempre del Ministro de la Gobernación, cuenta detallada del asunto, facilitándole, en el primer caso, cuantos datos importen para reconocer la naturaleza de los riesgos que en aquellos países o comarcas existen para los emigrantes, así como las causas que los producen; y en el segundo caso, una lista completa de las personas con sus nombres, apellidos, edad, estado y profesión, que vivan en la comarca, pueblo, aldea o parroquia rural próximos a despoblarse, pidiéndole en ambos casos informe acerca de lo que proceda. El Consejo Superior lo emitirá por el procedimiento indicado en los artículos 18, números 7.º y 8.º; 19 número 1.º, y 21, número 2.º, de este reglamento.

Emitido el informe se someterá al Consejo de Ministros, el cual oirá, además, siempre que se trate de prohibir la emigración a determinados países o comarcas por razones de orden público y cuando motivos de urgencia no lo impidan, al Consejo de Estado en pleno, con arreglo al art. 15 de la Ley.

Si la resolución del Consejo de Ministros autorizara la emigración, los que la realicen quedarán equiparados a los demás emigrantes y sujetos a las prescripciones generales de la ley y del reglamento.

Si el acuerdo fuere negativo, se dará a la prohibición el curso que el artículo siguiente determina (art. 4).

Cuando el Consejo de Ministros, usando de la facultad que le conferían los artículos 4.º, 6.º y 15 de la ley, prohibiese temporalmente la emigración de los menores de edad, mayores de quince años, que no hubiesen cumplido las obligaciones del servicio militar; de los comprendidos en la primera o en la segunda reserva del ejército, o en la de marina; de los que emigrasen colectivamente o de todos los españoles, a determinados países o comarcas, lo ponían en conocimiento del Consejo Superior, y éste lo comunicaba a las Juntas locales, que lo hacían público en la forma prescrita en el art. 74 de este reglamento⁵¹.

Desde que la prohibición se hubiese publicado no podían expedirse billetes de emigrantes a favor de aquellos a quienes alcanzase y se devolvía su importe a cuantos lo tuviesen expedido con fecha anterior a la mencionada publicación por las Juntas locales (art. 5).

Las solteras mayores de veinticinco años, las viudas y las casadas a favor de las cuales hubiese recaído sentencia firme de divorcio, podían emigrar con el concepto legal de emigrante cuando reuniesen las condiciones prevenidas en los números 3.º, 4.º, 5.º, 6.º y 7.º del art. 1.º del reglamento. También tenían dicho concepto las solteras mayores de edad y menores de veinticinco años cuando, a más de reunir todos estos requisitos por ser huérfanas o haber obtenido la licencia del padre o de la madre, en cuya compañía vivieron, o haber éstos contraído segundas nupcias, no les alcanzase el precepto del art. 321 del Código civil.

⁵¹ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 74: "Cada Junta local, en una de sus primeras sesiones, redactará un reglamento interior para organizar su funcionamiento, distribuir sus trabajos y señalar la fecha de sus sesiones y la forma en que habrán de celebrarse. En este reglamento interior se organizará el servicio gratuito de información, creando una oficina permanente donde puedan acudir los emigrantes para aclarar sus dudas y obtener las noticias que deseen, y se especificará también la forma de publicidad que haya de darse a los acuerdos del Consejo Superior y a las demás disposiciones que interesen a los emigrantes o a quienes los transporten para que llegue pronto a conocimiento de todos.

El Reglamento interior, una vez aprobado por la Junta correspondiente, registrará en concepto de provisional, será remitido al presidente del Consejo Superior, quien lo someterá al informe de la Sección primera, y luego a la aprobación del Pleno para que rija definitivamente".

Las casadas que no emigrasen en compañía de su marido, o precisamente para reunirse con él, necesitaban además la autorización de su marido, otorgada en la forma que prescribe el art. 11 de este reglamento⁵² (art. 6).

Los menores de edad, varones o hembras que no emigren en compañía de su padres o tutores o para reunirse con ellos y que reúnan los requisitos del art. 1.º, necesitarán además la licencia de sus padres o tutores que prescribe el art. 11, para poder emigrar y ser considerados emigrantes a los efectos legales (art. 7). Todos los emigrantes no exentos por la ley del impuesto de cédulas personales debían ir provistos de la que les correspondía (art. 8).

Los emigrantes que no estando comprendidos en ninguno de los nueve casos del art. 2.º, no posean tampoco la licencia absoluta, debían proveerse de los documentos que a continuación se expresan, en los varios casos siguientes⁵³: 1.º Cuando haya cumplido tres años de servicio activo, del

⁵² *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 11: "La licencia de que tratan los artículos 6 y 7 del reglamento, deberá otorgarse gratuitamente, y en papel común, por el padre, la madre, el marido o el tutor, según los casos, ante el Juez municipal de la localidad de su residencia, el cual señalará hora para otorgarla dentro de los tres días siguientes al de la solicitud".

⁵³ *Vide* Real Decreto de 23 de septiembre de 1916, disponiendo que las circunstancias que los emigrantes necesitan reunir para justificar su derecho a expatriarse se harán constar en una cartera de identidad e información que el Consejo Superior de Emigración publicará y circulará en la forma que su adquisición resulte factible, sencilla y económica para los emigrantes (Gaceta de Madrid del 26 de septiembre): "Señor: La documentación que han de menester los que emigran, conforme a los artículos 5.º de la Ley de 21 de diciembre de 1907 y 6.º al 10 y 14 del Reglamento de 30 de abril de 1908, para justificar su derecho a expatriarse, no obstante constituir un bagaje harto voluminoso y complicado, resulta en la práctica, por no estar acondicionada su expedición a las normas que parecen precisas para propia seguridad del emigrante, y más positiva garantía de la fiscalización que al Estado incumbe, insuficiente unas veces a los fines de identificar la personalidad que tanto a uno como a otro interesa; ineficaz las más para custodia de las conveniencias públicas que deben quedar a salvo; otras, inútil por inarmónica con análogos requisitos que en los países de destino suelen exigirse, y en todo caso, semillero inagotable de vejaciones, dispendios y molestias para los que al expatriarse encubren sus desdichas bajo la humilde vestidura leal del emigrante.

Si siempre hubiera sido conveniente modificar un régimen tan perjudicial, en estos momentos es de todo punto necesario y urgente por las nuevas normas dictadas por la República Argentina, que habrán de empezar a regir en 4 de noviembre próximo, y por las ya vigentes en los Estados Unidos, país hacia el cual muestran actualmente señalada preferencia nuestros emigrantes.

Para lograr los fines expuestos ideó el Consejo Superior de Emigración crear la «Cartera de identidad e información del emigrante», condenando los numerosos documentos exigidos en la actualidad al que emigra en uno solo, de fácil adquisición, de reducido coste, sencillez de formalizar, que sea garantía del portador, archivo de todas sus incidencias civiles y ciudadanas e indicador de los derechos que por su condición legal de emigrantes puedan asistirle en la repatriación y al decidirse a retornar a su patria.

pase, expedido por el cuerpo o unidad de que dependan o procedan, haciéndose constar por la autoridad o jefe correspondiente que le comprende la autorización para emigrar, según la ley. 2.º Cuando llevan más de dos años como excedentes de cupo, del pase de la zona respectiva, en el que acredite que no fueron llamados en ese tiempo a cubrir bajas. 3.º Cuando fueren sustitutos, del pase de la zona, certificándose en él haber pasado el sustituido a la reserva activa. 4.º Cuando fueron totalmente excluidos por cortos de talla o por defecto físico, del certificado de la comisión mixta de reclutamiento, donde conste la exclusión. 5.º Cuando fueron excluidos temporalmente y han cumplido todas las revisiones precisas para la exclusión

El adoptar este sistema de positiva ventaja también para alguno de los fines que el Estado cumple cuando interviene en la emigración, permitirá además desenvolver el régimen de su despacho de los pasajes en términos de sencillez y diligencia, por igual convenientes al servicio, a los emigrantes, a quienes responden de su transporte, y al tráfico marítimo.

Con el nuevo régimen, si bien se facilita la emigración individual, se dificultará y vigilará con mayor eficacia la colectiva. [...].

Real decreto

A propuesta del Ministro de Fomento,
Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Las circunstancias que los emigrantes necesitan reunir para justificar su derecho a expatriarse, de conformidad con lo establecido en los artículos 5º de la Ley de 21 de diciembre de 1907 y 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10 y 14 del Reglamento de 30 de abril de 1908, se harán constar en una cartera de identidad e información que el Consejo Superior de Emigración publicará y circulará en forma que su adquisición resulte factible, sencilla y económica para los que emigren. También se deberán hacer constar en ella todas las demás circunstancias que el Consejo Superior crea oportuno, en vista de las disposiciones sobre emigración vigentes en los países de destino.

Art. 2.º El uso de dicha cartera será obligatorio para los emigrantes a partir de la fecha que fije el Consejo Superior de Emigración. En ella, por los procedimientos que en la misma se señalen y con la intervención de las autoridades y funcionarios competentes, se especificarán todas aquellas circunstancias que por virtud de los citados preceptos deban acreditar quienes intenten expatriarse. Los trámites seguidos para ello serán gratuitos.

Art. 3.º El emigrante, una vez formalizado el contenido de la cartera y cuando desee adquirir el billete para su pasaje, la presentará en la Inspección de Emigración del puerto de embarque, donde después que se compruebe que el titular reúne las condiciones necesarias para autorizar su expatriación, le será devuelta con orden par que el consignatario del buque donde haya de embarcar le expenda el billete y con la provisional para ser admitido a bordo.

Art. 4.º El consignatario, en cuanto haya despachado el billete y hecho en la cartera la anotación oportuna de ello, así como de los demás particulares que en la misma consten, entregará al emigrante el ejemplar del billete a él destinado y remitirá el otro más la orden de embarque a él aneja a la Inspección de Emigración, donde luego de comprobar que en el contrato se cumplieron los requisitos señalados en el artículo 35 de la Ley de 21 de diciembre de 1907, se devolverá la mencionada orden al emigrante.

Art. 5.º Para ser admitido en el buque bastará la presentación de la cartera, donde constará ya la firma del consignatario, reconociendo que el emigrante pagó el pasaje.

Art. 6.º Quedan derogadas todas las disposiciones reglamentarias y los acuerdos que las complementen, referentes a documentos precisos para emigrar y tramitación del billete en lo que se opongan a este Decreto, y los artículos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 14 y 112 del Reglamento de 30 de abril, modificados en el sentido que de él se desprende".

total, del pase de la zona respectiva en que así se exprese. 6.º Cuando fueron exceptuados por razones de familia y han pasado las revisiones reglamentarias del certificado de la zona y del permiso de la persona que determinó la excepción o de su tutor si aquélla es menor de edad. 7.º Cuando sirvieron en colonias agrícolas o minas, del certificado de los colonos o administradores, visado por el jefe de la guardia civil, de haber cumplido en ellas el tiempo legal. 8. Cuando fueron excluidos por pertenecer a una comunidad religiosa, del certificado del rector, donde conste que dejaron la carrera eclesiástica pasado el tiempo legal o recibieron órdenes sagradas. 9.º Cuando pertenezcan a la infantería de marina, de los mismos documentos que sus similares del ejército, expedidos por el jefe del regimiento respectivo. 10. Cuando pertenezcan a la inscripción marítima de una autorización escrita del comandante o ayudante de marina, director local de navegación del puerto de embarque, quien la expedirá si procede, previo el examen de la licencia absoluta o pase a la reserva, o cédula de inscripción del interesado, según la situación en que éste se encuentre (art. 9). Sobre esta cuestión resulta de interés la Circular de 22 de marzo de 1910, dirigida a las Juntas locales sobre visados de documentos de las zonas:

«El ilustrísimo señor Subsecretario de Gobernación me dice con esta fecha lo siguiente:

“Excmo. Sr.: Con esta fecha digo a los Capitanes Generales de las regiones y distritos y Gobernadores militares de Ceuta y melilla lo siguiente: El Ministerio de la Gobernación, en Real orden de 17 de noviembre último, manifiesta a este de la Guerra que el Presidente de la Junta local de Emigración le participa que se suceden con frecuencia los casos de individuos que no pueden emigrar por no llevar estampados en sus pases de situación la nota o certificado que previene el artículo 9.º del Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de Emigración, dando motivo a que tengan que quedar abandonados con sus familias sin recursos en los puertos de embarco o que marchen al Extranjero sin llenar los requisitos prevenidos en el citado artículo. Con objeto de evitar la repetición de estos casos y para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto, el Rey (q.D.G.) se ha servido resolver que se recuerde a todas las Zonas de reclutamiento y reserva la Real orden de 14 de julio último, a fin de que den exacto cumplimiento a lo prevenido en el artículo 9.º del mencionado Reglamento. Es, asimismo, la voluntad de S. M. que si, a pesar de lo dispuesto, se presentasen algunos emigrantes en los puertos de embarco sin que en sus pases figure el certificado de referencia por no haberse solicitado oportunamente de la Zona respectiva, se autoriza a las de los mismos puertos para llenar aquel requisito, previa consulta telegráfica al Jefe de la Zona a que el interesado pertenezca, autorizándose estos telegramas por los respectivos Gobernadores militares.

De Real orden lo traslado a V. E. para su conocimiento, manifestándole que S. M. ha dispuesto al propio tiempo que se haga presente a V. E. la conveniencia de que por el Consejo Superior de Emigración se remitan mensualmente a este Ministerio relaciones nominales de los individuos sujetos al servicio militar que hayan emigrado el mes anterior, ajustadas a lo prevenido en el artículo 98 del Reglamento, a fin de que se publiquen en el Diario Oficial y tengan los Cuerpos respectivos noticias de los individuos de los suyos que han emigrado con derecho a ello”».

En las épocas en que esté prohibido emigrar a los que no cumplieron las obligaciones del servicio militar, o a los sujetos a la primera o a la segunda reserva, deberán aquellos a quienes no alcance la prohibición proveerse de los documentos que así lo acrediten, expedidos por la zona respectiva (art. 10).

Los inspectores de emigración podían eximir, bajo su responsabilidad, a los emigrantes de la licencia que el artículo 11 determinaba, cuando la juzgasen innecesaria por acompañar a los menores o a las mujeres emigrantes sus padres, tutores o maridos, o por acreditar cumplidamente aquéllos que van a reunirse con éstos, o por cualquiera otra razón que estime suficiente.

También, bajo su responsabilidad, podían los inspectores prohibir individualmente la emigración de los menores de veinticinco años cuando sospechasen fundadamente que eran objeto de tráfico, castigado en las leyes de protección a la infancia y a la mujer o en las represiones de la trata de blancas.

Los inspectores debían, en todo caso, impedir que emigrase toda persona que no reuniese, a su juicio, los requisitos en la ley y el reglamento exigidos, bien por existir indicios bastantes para suponer que usaba nombre ajeno o supuesto, o bien por resultar falsos los documentos que exhibía.

En estos dos últimos casos, y en los del párrafo segundo, el inspector daba además parte a los tribunales de justicia (art. 12).

De cada una de las exenciones o prohibiciones que en virtud de lo expuesto decretasen los inspectores, daban inmediatamente noticia a la Junta local, cuyo presidente las confirmaba o revocaba en el plazo de veinticuatro horas. El inspector o el emigrante interesado podía alzarse de estas resoluciones ante el Consejo Superior en la forma prevista⁵⁴. El fallo del Consejo Superior era firme y ejecutivo (art. 13).

⁵⁴ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 83: “Las reclamaciones de carácter gubernativo que los emigrantes, los navieros, armadores y consignatarios autorizados, o cualesquiera otras per-

Cuando para la mayor seguridad de emigrar los emigrantes lo creyeren conveniente, podían proveerse del certificado de la Dirección general correspondiente, en donde constaba que no se hallaban sujetos a condena y de un testimonio que en el término de tres días desde el de su solicitud, expedía gratuitamente, y en papel común el Secretario del Juzgado municipal de la localidad de su residencia, acreditando no tener noticia de hallarse el emigrante sujeto a procesamiento. Cuando en la localidad donde reside el presunto emigrante existiera Juzgado de instrucción o Audiencia provincial, el testimonio se podía solicitar de los secretarios respectivos (art. 14)⁵⁵.

sonas que tengan que formular contra los inspectores de emigración o las Juntas locales por actos que éstos hubieran realizado en el ejercicio de sus respectivas funciones, las dirigirán por escrito al Presidente del Consejo Superior, quien las cursará a la Sección segunda para la formación del oportuno expediente.

La Sección segunda tramitará estos expedientes dando audiencia a los interesados durante un plazo que no podrá exceder de un mes; en los quince días siguientes al plazo fijado dictará su resolución, que pondrá término a la vía gubernativa, dejando expedita la contenciosa, en los plazos y en la forma que las leyes y reglamentos vigentes determinan”.

⁵⁵ *Vide* Circular de 1 de noviembre de 1909 sobre documentos de emigración: “El art. 14 del vigente Reglamento provisional de 30 de abril de 1908 dispone que, cuando para la mayor seguridad de emigrar los emigrantes lo creyeran conveniente, podrán proveerse del certificado de la Dirección general correspondiente, en donde conste que no se hallan sujetos a condena y de un testimonio que en el término de tercero día desde el de su solicitud expedirá gratuitamente y en papel común el Secretario del Juzgado municipal de la localidad de su residencia, acreditando no tener noticia de hallarse el emigrante sujeto a procesamiento. Añade dicho artículo que cuando en la localidad donde reside el presunto emigrante existiera Juzgado de Instrucción o Audiencia provincial, el testimonio se podrá solicitar de los Secretarios respectivos.

En armonía con estos preceptos, tengo el honor de comunicar a VS que la circular dada por esta Presidencia el 20 del pasado octubre debe entenderse en el sentido de que sea válida para acreditar que el emigrante no está procesado, la certificación del Juzgado municipal, cuando no exista Juzgado de Instrucción ni audiencia provincial en el punto de donde el emigrante procede”.

2. Régimen jurídico de la emigración

2.1. El Consejo Superior de Emigración⁵⁶

2.1.1. Competencias y atribuciones⁵⁷

El Consejo estaba formado por los vocales determinados en la ley, designados en la forma que en ella y en este reglamento se dispone. Funciona-

⁵⁶ *Vide* Circular de la Dirección de lo Contencioso, de 17 de marzo de 1923, declarando al Consejo Superior de Emigración persona jurídica: "Visto este expediente, y resultando que el Excmo. Señor Marqués de Pilares, en concepto de Presidente del Consejo Superior de Emigración, solicita para dicho organismo la exención del impuesto especial sobre bienes de las personas jurídicas, en instancia que suscribe el 27 de enero pasado;

Resultando que a la instancia acompaña un ejemplar impreso de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración y del Reglamento para la ejecución de la citada Ley, aprobado con carácter provisional por Real orden de 30 de abril de 1908, y modificado por otro Real decreto de 31 de diciembre de 1917;

Considerando que, según dispuso el artículo 8º de la expresada Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, se creó en el Ministerio de la Gobernación el Consejo Superior de Emigración, cuyas atribuciones determina el artículo 9º de la citada Ley, y consisten en la redacción del Reglamento para su ejecución, en la propuesta al Ministro sobre la creación de Juntas y nombramiento de Inspectores de Emigración; la propuesta relativa a la concesión o retirada de autorizaciones a los navieros o armadores; informe al Gobierno sobre las autorizaciones especiales de emigración colectiva; propuesta al Ministro de todas las disposiciones que se juzguen convenientes para el régimen de la emigración, e informes que el Ministro pida; inspección sobre las Juntas de Emigración y demás facultades que se le conceden por la reiteradamente citada Ley;

Considerando que la creación del Consejo Superior de Emigración y las atribuciones que la Ley le confiere, demuestran palmariamente que esta entidad es un organismo de la Administración del Estado, para que ésta, mediante él, ejerza su acción tutelar con relación a la emigración de los ciudadanos españoles;

Considerando que el artículo 101 del Reglamento reformado, de 30 de abril de 1908 confirma este carácter de organismo del Estado que es peculiar del Consejo de Emigración, al disponer que tiene capacidad jurídica para recibir por herencia, legado o donación, «en representación del Estado, los bienes o cantidades que se le confíen con aplicación a los servicios que le son propios»;

Considerando que el artículo 193 del Reglamento de 20 de abril de 1911 declara que gozarán de exención del impuesto sobre los bienes de las personas jurídicas: «B. Por consideración a la entidad propietaria»;

«5. Los bienes de todas clases que pertenezcan al Estado», y basta enunciar esta exención para apreciar que es perfectamente aplicable al organismo de Estado llamado Consejo Superior de Emigración, y que así procede declararlo por lo que respecta a todo el periodo de tiempo que medie entre la creación del impuesto sobre bienes de las personas jurídicas por la Ley de 29 de diciembre de 1910 y la vigencia de la de 24 de diciembre de 1912, que reformó dicho impuesto. Considerando que, según el artículo 22 de esta últimamente citada Ley, quedan exentos de dicho impuesto [...] «C. Los bienes patrimoniales del Estado», y que el artículo 23 de la misma dispone que los bienes comprendidos en los cinco primeros casos del artículo anterior, entre los que figura el señalado con la letra C, no necesitarán obtener declaración especial de exención; preceptos que al ser aplicables al caso presente, llevan a la consecuencia de que, a par-

ba en pleno⁵⁸ o en secciones. En uno y otro caso, tenía las facultades consultivas, ejecutivas y judiciales que la ley y el reglamento le atribuían respectivamente (art. 16).

tir de estas disposiciones, la entidad oficial de que se trata no sólo está exceptuada del impuesto a que venimos refiriéndonos, sino que no necesita opción;

Considerando que la Real orden de 21 de octubre de 1913 faculta al Director general de lo Contencioso del Estado para resolver los expedientes sobre exención del impuesto sobre bienes de las personas jurídicas por delegación del Ministro de Hacienda, salvo los casos que ofrecieran dudas o los que revistan excepcional importancia, ninguno de los cuales se da en el presente expediente, por cuya razón es competente para resolverlo la Dirección general de lo Contencioso del Estado.

Esta Dirección general acuerda declarar exento del impuesto especial sobre bienes de las personas jurídicas al Consejo Superior de Emigración, por el lapso de tiempo comprendido desde que se creó dicho impuesto por la Ley de 29 de diciembre de 1910, hasta que se modificó por la de 24 de diciembre de 1912, desde cuya fecha, aunque ha continuado igualmente exento, según dispone el artículo 23 de la Ley vigente citada”.

⁵⁷ Vide STS de 24 de noviembre de 1914 (Gaceta de Madrid de 27 de enero de 1915, p. 113), sobre provisión de plazas de empleados: “La circunstancia de que por acuerdo del Consejo de Emigración se proveyesen dos de ellas mediante oposición, no exige que las restantes se cubran por el mismo procedimiento, ni confiere derecho a ellas a ninguno de los aprobados, que carecen de acción para combatir en vía contenciosa el nombramiento por el cual sean favorecidos otros.- Convocadas oposiciones para dos plazas de escribientes del Consejo de Emigración y provistas en los dos opositores que el Tribunal examinador propuso, quedó vacante una tercera, para la cual fue nombrado el que en la lista de los aprobados figuraba con el número 15. Don Mariano Díaz Valero, que ocupaba en ella el número 3, pidió que le fuera conferida y denegada su instancia, acudió al TS, que se declara incompetente para conocer de la demanda vistos los arts. 1.º, 4.º y 46 de la ley de 22 de junio de 1894, y 18, número 12, 58/59 del Reglamento de 30 de abril de 1908.

Considerando: Que acordado voluntariamente que las dos vacantes se proveyesen por oposición, «quedó reservada al Tribunal examinador una libre facultad en la designación, puesto que en vez de formularse la propuesta en terna y por lista numerada según el mérito de los opositores, había de ser unipersonal para cada plaza y subordinada siempre a la aprobación de dicho presidente;

Que a mayor abundamiento, si de la convocatoria a oposiciones y de la legislación a que se acomodó no puede surgir derecho alguno preexistente a favor del demandante, ya que el único que en su caso podía invocar sería el de que se observaran en la tramitación las formalidades legales, y éstas fueron fielmente cumplidas, aún se halla más caracterizada la inexistencia de tal derecho si se atiende a que las oposiciones a que concurrió terminaron con la provisión de las dos plazas entonces vacantes, y que el nombramiento, hecho fuera ya de ellas, a favor de don Adolfo Navarrete para cubrir una vacante posteriormente ocurrida, fue el legítimo ejercicio de la facultad que al Consejo pleno asistía para proveerla en la forma que estimara conveniente, sin que esta libre facultad, recabada por él, pudiera estar subordinada al anterior circunstancial acuerdo de proveer por oposición «las dos primeras plazas, ni menos, por tanto, a que si ahora quiso elegir entre los opositores aprobados tuviera que preferir a quien entre ellos alcanzó más ventajosa calificación»:

Y que el acto de provisión pertenece, por tanto a las facultades discrecionales del Gobierno”.

⁵⁸ Vide Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 18: “Corresponde al Consejo pleno: 1.º Velar por la aplicación y ejecución de la Ley y del Reglamento. 2.º Entender en todos aquellos asuntos referentes a la emigración acerca de los cuales le pida el Gobierno su informe. 3.º Dar dictamen en los casos de duda, respecto de la aplicación de la Ley y del Reglamento, así como en las

El Consejo Superior de Emigración se dividía en las cuatro secciones siguientes: 1ª. Sección de inspección⁵⁹. 2ª. Sección de justicia⁶⁰. 3ª. Sección de información y publicidad⁶¹. 4ª. Sección de hacienda⁶² (art. 17).

modificaciones de este último, cuando ellas no sean de apremiante urgencia, a juicio del Ministro de la Gobernación. Si lo fueren se estará a lo prevenido en el art. 33, apartado n) de este Reglamento. 4.º Proponer al Gobierno todas las medidas que estime pertinentes en lo relativo a la emigración. 5.º Ratificar, reformar o rechazar las propuestas que haga la Sección primera para la creación de Juntas y nombramiento de inspectores o de vocales de las Juntas locales; nombrar a éstos y elevar aquéllas, una vez aprobadas; al Ministro de la Gobernación. 6.º Aprobar la Memoria que redacte la Sección tercera, con arreglo al art. 10 de la Ley. 7.º Ratificar o rechazar la propuesta que le haga la Sección tercera para que se prohíba temporalmente la emigración de españoles a determinados países o comarcas, o para que se nombren los inspectores especiales de que trata el art. 47 de la Ley, y elevar, en su caso, ambas propuestas al Gobierno. 8.º Elevar al Consejo de Ministros el informe o la noticia que, en los casos de emigración colectiva deberá redactar la Sección primera. 9.º Aprobar o rechazar la propuesta que le haga la Sección primera para conocer o retirar la autorización a navieros, armadores y consignatarios. 10. Componer la terna, que deberá elevarse al Ministro, para cubrir las vacantes que ocurran, con arreglo al párrafo 5.º del art. 8.º de la Ley. 11. Discutir, reformar, aprobar o rechazar los presupuestos y cuentas anuales que presente la Sección cuarta, así como los sueldos y gratificaciones del personal. 12. Nombrar, separar y corregir al personal administrativo, a propuesta del Presidente. 13. Conocer de las reclamaciones que este Reglamento le atribuye especialmente. 14. Entender en todos los asuntos que, siendo o no de la competencia de las Secciones le sean sometidos, bien por disposición expresa del Reglamento, bien por la voluntad de la Sección. 15. Dictar, a propuesta o previo informe de las Secciones competentes, las instrucciones o tomar las iniciativas necesarias para el cumplimiento de este Reglamento, y proponer al Ministro las disposiciones y los plazos convenientes para la oportuna aplicación parcial y total del mismo”.

⁵⁹ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 19: “Corresponden a la Sección primera, o de Inspección, los asuntos siguientes: 1.º Informar al Consejo pleno de que se prepara alguna emigración colectiva y de si debe o no prohibirse. 2.º Proponer al Consejo pleno la creación de las Juntas de Emigración. 3.º Proponer al mismo los nombres de los Inspectores y los de todo el personal subalterno de la Inspección. 4.º Proponer en la misma forma la concesión o retirada de la autorización a navieros, armadores y consignatarios, con toda independencia de lo dispuesto en el art. 181 de este Reglamento. 5.º Ejercer la alta inspección sobre las Juntas locales de Emigración. 6.º Proponer los dos Vocales de las Juntas de Emigración a que alude el párrafo 2.º del art. 11 de la Ley. 7.º Requerir la intervención de las Autoridades gubernativas, en virtud de lo dispuesto en el núm. 2.º del art. 14 de la misma. 8.º Informar acerca de las cuotas anuales que habrán de satisfacer los navieros o armadores extranjeros con arreglo al párrafo último del art. 22 de la Ley. 9.º Llevar el registro central de consignatarios autorizados y preparar las listas a que alude el art. 24 de la Ley. 10. Declarar las clases que han de considerarse equiparadas a la de tercera para los efectos del art. 2.º de la Ley, y comunicarlo, por conducto del Presidente del Consejo, a las Juntas locales, para que éstas lo publiquen en la forma que previene el art. 74 de este Reglamento. 11. Calcular la patente que le corresponda pagar a cada naviero extranjero, con arreglo al tonelaje de su flota destinada a emigración y al art. 22 de la Ley, y proponerlas al Presidente del Consejo Superior. 12. Proponer al Consejo las autorizaciones que hayan de concederse a los navieros o armadores, o a sus representantes y consignatarios, para instalar en poblaciones distintas de las del embarque de emigrantes Oficinas de información sobre el despacho de los billetes o los viajes de las buques, con sujeción a las instrucciones que para cada caso dicte el Consejo, en armonía con los preceptos de la Ley y del Reglamento. 13. Redactar las instrucciones que haya de dar el Consejo para el cum-

2.1.2. Funcionamiento

El Consejo en pleno se componía de todos los vocales desde el día de su nombramiento, designación o proclamación, o desde que tomaban posesión del cargo, cuando lo eran por razón de él. Tenían además un presidente y un secretario que eran los del Consejo Superior (art. 23).

Cada una de las Secciones se componía de ocho miembros: cinco de ellos eran en cada Sección, dos de los nombrados por el gobierno y uno de cada

plimiento de los artículos 39, 40, 70, 86, 88, 89, 111, 149, 157, 160 y 171 de este Reglamento. 14. Entender e informar en todos los demás asuntos e incidencias relacionados con el servicio de inspección”.

⁶⁰ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 20: «Corresponden a la Sección segunda, o de Justicia, los asuntos siguientes: 1.º Conocer, en apelación, de las sentencias que, como Tribunales arbitrales hayan dictados las Juntas de Emigración, en virtud del artículo 20 de la Ley. 2.º Conocer gubernativamente de las reclamaciones contra las Juntas o Inspectores de que trata el art. 21 de la Ley. 3.º Imponer las multas a que haya lugar en los casos taxativamente determinados en este Reglamento. 4.º Redactar la Instrucción penal prescrita en el art. 182 de este Reglamento».

⁶¹ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 21: “Corresponden a la Sección tercera o de Información y Publicidad, los asuntos siguientes: 1.º Preparar todos aquellos trabajos que se relacionen con el estudio de las causas y efectos de la emigración española en relación con la de otros países, estadísticas de la misma, publicación de los datos y noticias que conduzcan al conocimiento y resolución de este problema, y publicación de las Guías y Cartillas populares, a tenor de lo dispuesto en el art. 10 de la Ley. 2.º Proponer al Consejo pleno que se prohíba la emigración de españoles a determinados países o comarcas. 3.º Redactar la Memoria referente a los trabajos del Consejo Superior, que éste ha de elevar anualmente al Ministro de la Gobernación, conforme a lo preceptuado en el mismo artículo. 4.º Organizar y dirigir las Oficinas informadores que deberán crearse en los puertos de embarque y el servicio central de información a que alude el art. 13 de la Ley. 5.º Formar los registros, catálogos y archivos correspondientes con los datos referentes a la demanda de trabajo, salario, Memorias y demás noticias que los Cónsules remitan al Consejo Superior, conforme a lo dispuesto en el art. 18 de la Ley, y con las notas que le envíen los consignatarios o los Inspectores, en cumplimiento de lo determinado en el art. 29 de la misma. 6.º Llevar el registro de las designaciones especiales que hagan los armadores, en uso de las facultades que les concede el art. 32 de la Ley. 7.º Redactar la Instrucción que preceptúa el art. 160 de este Reglamento. 8.º Todas las demás funciones que el Consejo Superior le encomiende, relacionadas con la información y publicidad».

⁶² *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 22: «Corresponderán a la Sección cuarta, de Hacienda, los asuntos siguientes. 1.º Administrar los fondos que constituyan la Caja de Emigración, creada por el art. 30 de la ley. 2.º Llevar la contabilidad y poner a la firma del Presidente del Consejo los pagos que hayan de ordenarse y las cuentas que deban localizarse. 3.º Tener a su cargo el depósito de ahorros y la remisión del metálico de los emigrantes, de que trata el art. 60, cuando se desenvuelva este servicio. 4.º Proponer al Consejo pleno los sueldos y gratificaciones del personal del Negociado de Emigración y del de Secretaría de las Juntas locales, oyendo a éstas. 5.º Redactar y presentar anualmente al Consejo pleno el presupuesto para el ejercicio siguiente y la liquidación del anterior, con arreglo a los artículos 104 y 106 de este Reglamento”.

clase de los electivos, a saber: un representante de los obreros, uno de los navieros o armadores y otro de los consignatarios. Los tres puestos restantes de cada Sección se cubrían con los vocales natos en la forma siguiente: formaban parte de la primera el Subsecretario de Gobernación, el Inspector de Sanidad exterior y el representante del Ministerio de marina; de la segunda, el Director general de Obras públicas, el Presidente de la Liga Marítima y el Vocal del Instituto de Reformas Sociales; de la tercera, el Subsecretario de Estado, el miembro de la Sociedad Geográfica y el representante del Ministerio de la Guerra, y de la cuarta, el Director de Agricultura, el del Instituto Geográfico y Estadístico y el vocal de la Junta de Colonización Interior⁶³.

Cada Sección tenía adscrito un oficial del negociado correspondiente, que hacía las veces de secretario.

En la primera sesión que celebraba el Consejo pleno, después de verificadas las elecciones de los vocales electivos, se designaban los vocales que debían componer cada Sección. Publicado el reglamento se constituían provisionalmente las Secciones con los vocales natos y los nombrados por Real decreto (art. 24).

Las sesiones del Consejo pleno y las de las Secciones eran ordinarias y extraordinarias. Unas y otras, tan pronto como se constituían definitivamente, acordaban cuándo habían de celebrarse sus sesiones ordinarias. Los presidentes respectivos podían convocar a sesión extraordinaria siempre que lo estimasen necesario, o cuando lo solicitasen la mitad más uno de los vocales que componían el pleno la sección. Las citaciones se hacían por las secretarías correspondientes, con la debida y posible antelación, consignándose el orden del día en la convocatoria

Las sesiones empezaban por la lectura y aprobación del acta de la sesión anterior, y después se seguía el orden de asuntos consignados que podía variarse a propuesta del presidente, por acuerdo de los reunidos. Las preguntas o mociones que los vocales del Consejo o de las Secciones quisieran dirigir, se comunicaban por escrito al presidente, quien las incluiría en el orden del día de la primera sesión ordinaria que se convocase; sin embargo, los presidentes podían, a solicitud de los interesados, poner a discusión cualquier pregunta o moción que los vocales les hubiesen dirigido después de la convocatoria, cuando lo estimasen oportuno, y después de haber agotado el orden del día.

Si los presidentes juzgasen que un asunto estaba suficientemente discutido podían pedir al pleno que sin debate, lo declarase así; y si el acuerdo

⁶³ Rectificación aparecida en la Gaceta de Madrid, del 12 de junio de 1908.

fuese afirmativo, se procedía, sin más deliberación a la votación sobre el fondo (art. 25).

La ausencia injustificada y persistente a las sesiones, ya del pleno, ya de las secciones se consideraba como renuncia tácita del cargo; pero antes de que el Consejo pleno declarase la vacante el presidente del Consejo lo comunicaba al interesado, para que pudiese ser conservado en el cargo si presentaba excusas y el Consejo las estimaba satisfactorias (art. 26).

Para abrir la sesión del Consejo pleno y para tomar acuerdo se requería la presencia de 17 consejeros; para que las secciones pudiesen celebrar sesión o tomar acuerdos se requería el "quórum" de cinco de sus individuos. Todos los consejeros tenían derecho a asistir con voz, pero sin voto, a las deliberaciones de las secciones de las que no formasen parte (art. 27).

Cada sección, en la primera reunión que celebrase, elegiría por mayoría de votos, un presidente de entre los vocales que la formasen.

Los oficiales de negociado de cada sección que funcionasen como secretarios, llevaban el archivo de la documentación de la misma, registros de entrada y salida y libros de actas de las sesiones (art. 28).

Los acuerdos se tomaban por mayoría de votos entre los presentes. Sin embargo, cuando un consejero hubiere asistido a la deliberación del asunto y la votación sobre el mismo, quedara para otra sesión, podía aun cuando no asistiera a ella enviar por escrito su voto al presidente, el cual daba lectura del mismo y le computaba como si quien lo emite estuviera presente. Siempre que se tratase del nombramiento, corrección o separación del personal, o de la designación de nombres para cubrir vacantes del consejo, las votaciones eran por papeletas y secretas (art. 29).

Cuando por la gravedad del asunto sometido a la resolución de una Sección o por la diversidad de pareceres entre los vocales, acordaren éstos inhibirse por mayoría de votos, el asunto era sometido al pleno, aun cuando perteneciese al número de los asignados a las secciones por este reglamento.

Si del voto de una sección resultare empate, el asunto era elevado también al Consejo pleno, sin repetir la votación. El empate en el Consejo pleno se resolvía por el voto del presidente, que sólo en este caso era de calidad (art. 30).

El presidente del Consejo y los de las Secciones podían llamar, para que informasen ante el Consejo o la Sección correspondiente, al funcionario administrativo cuya opinión creían interesante conocer. La petición se hacía directamente por el Presidente del Consejo al jefe del departamento a que pertenecía el funcionario que se tratase (art. 31).

2.1.3. *Los presidentes del Consejo y de las Secciones*

Era presidente del Consejo Superior de Emigración el que sus miembros eligiesen, de entre los vocales por mayoría de votos⁶⁴. Eran presidentes de las secciones⁶⁵ los elegidos con arreglo al art. 28 de este reglamento.

2.1.4. *El secretario del Consejo Superior*

Conforme a lo dispuesto en el art. 8º de la Ley, era secretario del Consejo Superior el jefe del negociado de emigración (art. 35).

El secretario del consejo estaba, para todos los asuntos que a éste correspondían, a las órdenes inmediatas del presidente, quien podía delegar en él la firma de los asuntos de trámite. En las sesiones del Consejo, tenía voz, pero no voto (art. 36).

Era competencia del secretario: redactar el acta de las sesiones; leer el acta de la sesión y los documentos de que hubiese de darse cuenta; llevar nota

⁶⁴ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 33: "Son atribuciones del Presidente del Consejo: a) Convocar la Corporación en pleno y presidir sus sesiones; b) Distribuir los asuntos en caso de duda, entre las diferentes Secciones; c) Velar por la ejecución de los acuerdos del Consejo pleno; d) Proponer el Consejo pleno los nombramientos, ascensos, correcciones y separaciones de los funcionarios administrativos a sus órdenes; e) Ordenar los pagos y legalizar las cuentas con sujeción al presupuesto aprobado; f) Dictar el orden del día para las sesiones que celebre el Consejo en pleno; g) Abrir y levantar la sesión y dirigir las discusiones; h) Autorizar las actas con su Vº Bº; i) Transmitir a las Autoridades el requerimiento que hubiese acordado la Sección primera en virtud de lo dispuesto en el número 6º del art. 19 de la Ley; j) Transmitir al Ministro de la Gobernación el informe que acuerde la sección primera, en uso de la facultad contenida en el número 7º del mismo artículo 19; k) Transmitir a las Juntas locales el acuerdo adoptado por la Sección primera por efecto del núm. 9º del propio artículo; l) Llevar la representación y la voz del Consejo en los actos públicos, así como en sus relaciones con otras personas o entidades; m) Llevar la representación legal del Consejo en toda las acciones civiles, penales y administrativas que en su nombre se ejerciten y en los litios o expedientes que contra él se promuevan; n) Resolver, con el Presidente de la Sección correspondiente, el asunto que por su urgencia no pudiera ser sometido a aquella a quien compete, a reserva de que el Presidente de la Sección dé cuenta a la misma en el plazo más breve posible; o) Dictaminar en los casos comprendidos en el número 3º del artículo 18 de este Reglamento, cuando fueren de apremiante urgencia, y a reserva también de dar cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre".

⁶⁵ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 34: "Los Presidentes de las Secciones tendrán, dentro de ellas, las facultades que el artículo anterior confiere al Presidente del Consejo, en los apartados a), c), f), g) y k); resolverán con el Presidente del Consejo, en los casos a que alude el apartado n), y le sustituirán en sus funciones en los casos de enfermedad, ausencia o vacante, por el orden de antigüedad en el cargo, o siendo ésta la misma, por el de edad.

Los Presidentes de las Secciones serán sustituidos por los Vocales de las mismas, siguiendo el orden de antigüedad en la Sección, o si ésta fuera igual, el de antigüedad en el cargo, y en último caso, el de edad".

del orden con que era pedida la palabra, autorizar con su firma la convocatoria y el acta de cada una de las sesiones; llevar el archivo de la documentación del Consejo en pleno; expedir las certificaciones que le fuesen pedidas con el V.º B.º del presidente (art. 37).

El secretario del consejo tenía a sus órdenes al personal auxiliar que el consejo estimase oportuno (art. 38).

2.2. El procedimiento electoral para la designación de vocales, propietarios y suplentes, representantes de los navieros y armadores, de los consignatarios y de los obreros

2.2.1. Cuestiones generales

La elección de los vocales y suplentes que debían representar en el Consejo Superior a los obreros, a los navieros, armadores, y consignatarios, se realizaba mediante una sola convocatoria que iniciaba el Consejo Superior; el escrutinio tenía lugar en un solo acto y ante el Consejo en pleno.

Desde la fecha de la convocatoria hasta la del escrutinio debía mediar por lo menos un mes (art. 39).

Todos los trámites para la elección quedaban detallados en la Real orden de convocatoria que, a propuesta del Consejo Superior, dictaba el Ministro de la Gobernación, dirigida a los Gobernadores civiles, y publicada en la «Gaceta de Madrid» y en los «Boletines Oficiales». Esta Real orden fijaba la fecha en que quedaban cerrados los plazos para la admisión de los boletines de votación de los navieros, armadores y consignatarios, y para la designación de compromisarios de las sociedades obreras; la fecha en que se celebraba la elección de los representantes obreros en cada capital de provincia; el día en que había de hacerse el escrutinio por el Consejo Superior, y cuantas instrucciones fuesen convenientes para la elección (art. 40).

El resumen de la elección lo hacía la Secretaría del Consejo Superior, la cual preparaba este resumen para ser sometido el día señalado al Consejo en pleno; este proclamaba en el mismo acto los vocales electos, dando cuenta al Ministro de la Gobernación para que declarase vocales elegidos el Consejo en la representación correspondiente a los que hubiesen sido proclamados (art. 41)⁶⁶.

⁶⁶ *Vide* STS de 2 de junio de 1921, sobre elección de vocales del Consejo Superior de Emigración (Gaceta de Madrid de 25 de junio, p. 189): "Acción o derecho para impugnar la Real orden anulatoria de la elección de vocales suplentes que representan en el Consejo Superior a los navieros, armadores y consignatarios. -Se establece, en síntesis que carecen de derecho para acudir con éxito a la vía contenciosa las Compañías navieras que tomaron parte en la elección

El cargo de vocal electivo o suplente duraba cuatro años y el de suplente requería, como condición indispensable, la residencia en Madrid. El suplente, además de sustituir al propietario en casos de ausencia y enfermedad, ocupaba definitivamente el cargo en propiedad cuando quedase vacante por defunción o renuncia (art. 42).

Podían verificarse elecciones parciales cuando se considerase incompleta la representación de alguno de los elementos a juicio del Consejo Superior y en todo caso cuando faltasen más de tres de una misma clase de los electivos (art. 43).

2.2.2. Elección de los vocales representantes de los navieros, armadores y consignatarios

Eran electores para la elección de representantes de navieros y armadores, todos aquellos navieros y armadores que habiendo obtenido el permiso que establecía el art. 22 de la Ley, y para la de los consignatarios los que hubiesen obtenido la autorización a que hacía referencia el art. 23.

Eran elegibles los españoles mayores de edad que no estuviesen procesados o sujetos al cumplimiento de condena (art. 44).

Los navieros o armadores que quisieran tomar parte en la elección debían enviar al Consejo Superior, dentro del plazo determinado en la Real orden de convocatoria, un boletín que contenía: 1.º El nombre del candidato propietario. 2.º El nombre del suplente. 3.º El nombre del naviero o armador y su firma. 4.º El sello de la compañía que represente. Un mismo naviero o armador podía presentar tantos pliegos como representaciones de compañías autorizadas tuviese reconocidas (art. 45).

Los consignatarios enviaban con los mismos requisitos otro boletín que contenía: 1.º El nombre del candidato propietario. 2.º El nombre del suplente 3.º El nombre del consignatario y su firma.

Dichos boletines se incluían en un sobre lacrado, en cuya cubierta se escribía: «Consejo Superior de Emigración: elección de vocales (navieros y arma-

anulada, si no aducen en esa vía «disposición alguna que les conceda el de oponerse a la declaración de nulidad de aquel acto, acordada por causas ajenas a su intervención», y que en cambio debe prosperar la demanda deducida por el Vocal cuyo nombramiento anula la Real orden si la elección se ajustó estrictamente a los términos de la convocatoria, ésta se hizo firme por no haberla combatido ninguna de las entidades a quienes excluía de la facultad de tomar parte en tan importante acto, y éste se verificó guardando los trámites legales y reglamentarios a que aluden los artículos 40 y 41 del Reglamento de 30 de abril de 1908, en relación con el Real decreto de 21 de enero de 1911; sin que, por otra parte, pueda el Tribunal hacer pronunciamiento alguno respecto de los demás Vocales electos que se aquietaron con el acuerdo ministerial, que declaró la nulidad de la elección”.

dores o consignatarios, según los casos)» y la firma del naviero, armador o consignatario. Este sobre se incluía en otro, certificado, dirigido al Presidente del Consejo Superior (art. 46).

Los pliegos se abrían en el acto del escrutinio, y en seguida se publicaba el resultado y se hacía la proclamación de los vocales propietarios y suplentes que resultaban con mayor número de votos. En caso de empate, se procedía, acto seguido, al sorteo de los empatados.

2.2.3. Elección de los representantes de la clase obrera

La elección de los cuatro vocales del Consejo y de los seis suplentes que habían de tener la representación de los obreros se verificaba en el territorio de la Península e islas adyacentes en un mismo día, en el salón de actos de la casa consistorial de cada ayuntamiento de la capital de provincia, bajo la presidencia del alcalde (art. 48).

Tomaban parte en la elección de estos vocales y suplentes los compromisarios elegidos por las asociaciones o sociedades obreras legalmente constituidas. Cada sociedad o asociación elegía un solo compromisario, mientras no se formase un censo oficial en que constase el número de afiliados a cada una de ellas.

Cuando este censo existía se establecía la siguiente regla proporcional: hasta el límite de 1.000 asociados, comprendidas todas las fracciones, un compromisario; hasta el límite de 2.000, no comprendidas las fracciones de 1.000 en adelante, dos compromisarios; excediendo de 3.000 asociados, tres compromisarios (art. 49).

La elección de compromisarios había de recaer necesariamente en individuos pertenecientes a la sociedad o asociación. Si alguno de los elegidos por la sociedad o asociación que no radicase en la capital de la provincia careciese de medios o no se hallare en condiciones para concurrir a la capital el día de la elección, podía con anuencia de la Junta directiva, delegar en algún afiliado o en el compromisario elegido por alguna de las sociedades o asociaciones análogas radicadas en dicha capital y residentes en la misma. Esta delegación se comunicaba por la Junta directiva, en tiempo hábil, al alcalde de la capital y al interesado (art. 50)

Terminado el plazo que la convocatoria señalaba para la designación de compromisarios y remisión de sus nombramientos al Gobernador civil esta hacía publicar en el Boletín de la provincia la lista de las sociedades y asociaciones y la de los compromisarios designados por cada una de ellas y seguidamente convocaba a éstos para que concurriesen a la elección de vocales el día que se fijase. La orden de la convocatoria se publicaba en el boletín al propio tiempo que las indicadas listas (art. 51).

La elección de vocales era pública y por papeletas, cada una de las cuales sólo podía contener un voto, consignándose el número de votos que cada candidato obtenía y el nombre de las sociedades o asociaciones a que correspondían esos votos.

Se levantaba acta por duplicado del resultado de la elección consignándose a continuación las protestas que se hicieren, enviándose seguidamente uno de los ejemplares al Gobernador civil, que sin demora alguna lo remitía directamente al Consejo Superior, quedando el otro archivado en la alcaldía (art. 52).

El resumen del escrutinio lo hacía la secretaria general por el número de votos que cada candidato había obtenido en las diferentes elecciones provinciales. En caso de empate se procedía al sorteo en el mismo acto.

No podía ser menor de diez días el plazo que se concedía a las sociedades o corporaciones para la designación de compromisarios y remisión de los nombramientos a los Gobiernos civiles, y el que mediaba desde la publicación de los nombramientos en el boletín hasta el día de la elección en la capital de la provincia (art. 53).

2.3. El negociado de emigración

2.3.1. Cuestiones generales

Los asuntos en que debía entender el negociado que crea el artículo 8 de la ley, y a los que se refiere el artículo 7 de la misma, debían ser determinados por una comisión del consejo superior presidida por el presidente de ésta y compuesta por los Subsecretarios de Estado y Gobernación y los representantes de los Ministerios de Guerra y Marina (art. 54).

El negociado se dividía en cuatro dependencias tituladas, de inspección, de justicia, de información y publicidad y de hacienda. Se correspondía con las secciones del pleno, y eran sus órganos administrativos para las funciones que incumbían a cada una de las cuatro secciones.

Al frente de cada una de ellas, había un oficial, a las órdenes inmediatas de un jefe de negociado, auxiliado del número de funcionarios que el pleno considerase necesario nombrar.

Nombrados los cuatro oficiales correspondientes a las cuatro dependencias indicadas, presentaban al jefe un plan de organización interior de las mismas, indicando el número mínimo de auxiliares absolutamente precisos para el desempeño de los diferentes asuntos señalados a cada dependencia. El jefe de negociado, con tales datos redactaba un plan de organización de

aquel que sometía a la aprobación del presidente del consejo, para que éste, a su vez, lo sometiese a la del Consejo en pleno (art. 55).

Aprobado el plan por el consejo, se hacían los nombramientos del personal auxiliar en la forma reglamentaria. Organizado el negociado de este modo, el personal no se aumentaba sino cuando el aumento de asuntos ordinarios lo exigía inevitablemente, a juicio del consejo en pleno (art. 56).

2.3.2. Designación, corrección y separación del personal

El jefe del negociado de emigración era el jefe de la sección de reformas sociales del ministerio, conforme a lo dispuesto en el Real decreto de 2 de enero de 1908 (art. 57).

Los oficiales de las cuatro dependencias del negociado eran nombrados por el consejo en pleno, a propuesta del presidente, sin otra norma que la reconocida idoneidad de los designados por anteriores, notorias y relevantes manifestaciones de competencia. En la misma forma se hacían los nombramientos del personal auxiliar.

Las propuestas del personal eran siempre razonadas, indicándose en ellas las condiciones que cada cargo exigía y las circunstancias que en cada caso concurrían. En los nombramientos de oficiales y auxiliares podía ser oído el jefe del negociado de emigración (art. 58).

Los oficiales y auxiliares eran nombrados interinamente, y el nombramiento definitivo no recaía hasta pasado un año, durante el cual se comprobaba la eficacia de sus servicios. Se podía ampliar el plazo o acordar el cese del empleado si éste carecía de las debidas aptitudes.

Los oficiales y auxiliares nombrados en propiedad no podían ser separados sino en virtud de expediente instruido y fallado por el consejo en pleno. Tanto los nombramientos interinos como los definitivos, eran firmados por el presidente del consejo superior y rubricados por el secretario del mismo.

El jefe de negociado estaba facultado para corregir disciplinariamente a sus subordinados, dando siempre conocimiento de ello al presidente.

Cuando debía instruirse expediente al personal, se hacía siempre ante el presidente del consejo o el de la sección en quien delegase, y se fallaba por el consejo en pleno, debiendo reunir la resolución, si fuese desfavorable, las dos terceras partes de los votos que se emitiesen (art. 59).

2.3.3. Gratificaciones y ascensos

Las gratificaciones de todo el personal afecto al negociado de emigración eran las que acordaba el Consejo en pleno, a propuesta de la sección de hacienda (art. 60).

Los ascensos se acordaban por servicios y méritos. El ascenso por servicios tenía lugar cada cinco años, y consistía en un aumento del 10 al 20 por 100 de la gratificación que el empleado disfrutaba. El ascenso por méritos era acordado por el consejo en pleno, a propuesta razonada del presidente, y consistía en la anticipación del plazo que se señalaba para el ascenso por servicios (art. 61).

2.3.4. Procedimiento general administrativo

Sin perjuicio de lo dispuesto en el reglamento interior del Ministerio de la Gobernación para el régimen de las dependencias del mismo, se tenía en cuenta lo preceptuado en los artículos que detallo a continuación (art. 62).

Cada una de las dependencias del negociado se relacionaba inmediatamente con el jefe del mismo, y éste con el presidente del consejo superior y con los presidentes de las secciones. El jefe de negociado podía, sin embargo, delegar algunas de estas funciones en un oficial de la dependencia cuando se tratase de asuntos que afectasen a la sección respectiva (art. 63).

Los asuntos del negociado se clasificaban genéricamente del siguiente modo: 1.º De trámite. 2.º De informe. 3.º De preparación y elaboración.

Los asuntos de trámite tenían curso inmediato, procurándose que en el mismo día de su entrada pasen a la dependencia que corresponda; si en algún caso existiese impedimento para no proceder de esta manera, se hacía constar justificadamente.

En los asuntos de informe se invertía el tiempo absolutamente preciso para diligenciar todos los pormenores que fuesen necesarios, haciéndose constar en el informe las fechas en que fue pedido, tramitado y ultimado.

En los asuntos de preparación y elaboración que se referían a investigaciones, informaciones y publicaciones a cargo del consejo, lo único exigible era la constancia en el trabajo, acomodándose cada asunto en lo que respecta al tiempo de ejecución, a lo que en cada caso particular se determinase (art. 64).

Las dependencias del negociado utilizaban siempre los procedimientos más expeditivos, siendo regla en los asuntos de trámite el decreto marginal, y prefiriéndose la minuta rubricada a toda otra forma de expediente.

Diariamente se llevaba en cada dependencia del negociado un índice del despacho de asuntos, y con los índices se formaba mensualmente la estadística de la documentación cursada, con los pormenores de detalle que se juzgasen necesarios. Cada dependencia del negociado tenía ordenada su

documentación de manera que en cualquier momento podía compulsar lo que estimase oportuno.

La entrada y salida de la documentación de todas las dependencias del consejo se verificaba por el registro general del negociado, sin perjuicio de los registros especiales que habían de llevar la secretaría, las secciones del pleno y las dependencias del negociado de emigración (art. 65).

Para definir el procedimiento según la naturaleza de los asuntos se dividían estos en dos categorías: 1.^a Asuntos corporativos. 2.^a Asuntos especiales.

Se conceptuaban corporativos todos los asuntos que exigían acuerdos del consejo en pleno o en secciones; en estos casos, las dependencias administrativas del negociado se limitaban a tramitar lo que se acordase y a facilitar los datos que la corporación les pidiese.

Se conceptuaban especiales los asuntos propios de cada dependencia del negociado, la cual en este caso tenía iniciativa para proponer las resoluciones que hubiesen de adoptarse y para que se resolviesen con expedición todos los asuntos en curso (art. 66).

Los oficiales de las dependencias del negociado despachaban con el jefe y eran sustituidos en ausencias y enfermedades por el auxiliar que aquél designase. En ausencias o enfermedades del jefe hacía sus veces el oficial que designase (art. 67).

El presidente señalaba las horas de oficina ordinarias y extraordinarias (art. 68).

2.3.5. Las juntas locales de emigración

El consejo superior, en una de sus primeras sesiones redactaba y elevaba al Ministro de la Gobernación relación de los puertos en que habían de constituirse, desde luego, Juntas locales, que eran las únicas habilitadas para el embarque de emigrantes.

El Ministro de la Gobernación oficiaba al de Marina para que designase su representante, al de Gracia y Justicia, para que éste encargase al Colegio de Abogados, o, en su defecto al juzgado de primera instancia, el nombramiento de vocal que la ley les concedía; al de Fomento para que transmitiese la designación del presidente de la cámara de comercio o nombre a un industrial del puerto respectivo; elegía además, los dos vocales que, según la ley, debía designar y ordenaba al ayuntamiento que nombrase al concejal que había de representarle.

Hechas estas designaciones el Ministro de la Gobernación nombraba presidente de la junta local a cualquiera de sus vocales (art. 69).

El presidente nombrado convocaba, en el plazo más breve, a los vocales y constituía provisionalmente la junta local, que elegía de su seno un secretario provisional.

La junta procedía lo más rápidamente posible, a la convocatoria para las elecciones de los dos vocales que habían de representar a las sociedades obreras, y de los otros dos que habían de ser nombrados por los navieros y consignatarios, o sólo por éstos cuando no hubiere navieros en la localidad. En la convocatoria, elección y proclamación de los electos se seguía el mismo procedimiento establecido en los artículos anteriores para la convocatoria, elección y proclamación de los vocales del consejo superior.

Las dudas, cuestiones o reclamaciones que pudieran surgir eran elevadas al presidente del consejo, quien las sometía al pleno, o, caso de urgencia, las resolvía de acuerdo con el presidente de la sección primera (art. 70).

Proclamados los vocales electivos, la junta se constituía definitivamente, eligiendo también el secretario definitivo.

Cuando ocurría vacante por cesar alguno de los vocales en el cargo, cuya posesión le daba derecho a formar parte de la Junta, el presidente de la misma lo ponía en conocimiento del presidente del consejo superior, quien lo comunicaba a su vez al Ministro de la Gobernación, para que éste procurase la nueva designación en la forma que determinaba para cada caso el artículo 69. Si la vacante ocurriese por defunción, renuncia o destitución de alguno de los vocales nombrados por el ministro, o de los que en lo sucesivo designase el consejo superior, se estaba a lo dispuesto en el artículo 72⁶⁷. Si quedaban vacantes dos puestos de la misma clase de los

⁶⁷ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 72: "Corresponden a las juntas locales los siguientes asuntos: 1.º Formar anualmente la lista de personas idóneas para cubrir las vacantes que ocurran entre los vocales designados ahora por el Ministro de la Gobernación, y, en lo sucesivo, por el Consejo Superior. 2.º Velar por el cumplimiento y aplicación de la Ley y de este Reglamento. 3.º Requerir la intervención de las Autoridades cuando lo crean oportuno. 4.º Conocer, como Tribunales arbitrales, de las reclamaciones que por infracción de la ley deduzcan los emigrantes contra navieros, armadores y consignatarios. 5.º Conceder las autorizaciones a los consignatarios a que alude el artículo 23 de la Ley, previos los requisitos que ella y este Reglamento determinan. 6.º Autorizar la expedición de los billetes de transporte, visando o sellando los libros talonarios. 7.º Imponer a los navieros o armadores y consignatarios las multas a que hubiere lugar, con arreglo al artículo 52 de la Ley, en la forma en que este Reglamento lo desenvuelve. 8.º Informar a los emigrantes sobre cuanto soliciten pertinente a su viaje y recibir sus quejas. A este efecto, las Juntas llevarán un libro, en el que los emigrantes podrán consignar las quejas que tuvieren. 9.º Todos los demás que este Reglamento les asigna especialmente y los que le delegue el Consejo Superior".

electivos, se procedía a nuevas elecciones en la forma que ha sido determinada en el artículo 70 (art. 71).

Correspondían al presidente de la junta local los siguientes asuntos: 1.º Velar por el cumplimiento de los acuerdos de la junta local. 2.º Convocatoria, presidir sus sesiones, señalar los asuntos que debían ser tratados, dirigir las discusiones y autorizar las actas con su V.º B.º 3.º Ser el órgano de comunicación entre la junta local y el consejo superior. 4.º Todos los demás que el reglamento le encomendaba y los que le delegasen la junta local o el consejo superior.

Cuando quedaba vacante la presidencia la ejercía interinamente el vocal más antiguo en el cargo. Cuando había varios vocales cuyos nombramientos eran de una misma fecha, la ejercía el de más edad, quien ponía el hecho en conocimiento del Ministro de la Gobernación, para que procediese a la provisión de la vacante (art. 73).

Cuando el consejo superior a propuesta de la sección primera, lo juzgaba oportuno, podía poner a disposición de una junta local parte de sus ingresos o abandonar en beneficio suyo uno de sus orígenes de renta. La junta local podía nombrar entonces un secretario retribuido, que pertenecía o no al número de sus vocales y poner a sus órdenes el personal subalterno que estimase necesario. El presupuesto que a tal fin redactaba la junta local no regía hasta después de aprobado por la sección cuarta del consejo superior, quien examinaba también las cuentas y aprobaba las liquidaciones de cada ejercicio (art. 75).

2.4. Los deberes de las autoridades gubernativas y los cónsules en lo referente a emigración

Las autoridades gubernativas y sus agentes no podían intervenir en las cuestiones de emigración sino en los casos taxativamente determinados en el art. 14 de la ley, y aun en ellos ponían el hecho en conocimiento del presidente de la junta local

En los casos comprendidos en los números 3.º y 4.º del artículo 14 de la Ley, las autoridades gubernativas requerían siempre el auxilio del inspector de emigración (art. 76).

Los cónsules de España en los países a donde se dirigían nuestros emigrantes llevaban un libro de reclamaciones con arreglo al formulario redactado por la sección tercera del consejo superior, y anotaban en él cuantas se formulaban, las gestiones que realizaban para tramitarlas, su resultado. Llevaban también una lista de las personas que habían repatriado, con expresión de su nombre y apellidos, edad, estado, profesión, lugar de ori-

gen, fecha y puerto del embarque y del desembarque, tiempo que habían permanecido en el extranjero, lugares donde vivieron y trabajos a que se dedicaron, causa y fecha de su repatriación.

Los cónsules hacían constar en la memoria anual el número e importancia de las sociedades y patronatos que existían en el territorio de su jurisdicción para defensa, tutela o ayuda mutua de los españoles; los servicios que habían prestado, y los nombres de las personas que más se distinguían en ellos (art. 77).

En los consulados se llevaba el registro de los emigrantes menores de veinte años de que trata el artículo 17 de la Ley, y era obligación de los cónsules comunicar al Ministerio de la Gobernación, por conducto del de Estado, las comparecencias, notificaciones y demás trámites que las leyes de reclutamiento y reemplazo determinaban (art. 78).

La sección tercera del consejo superior remitía al principio de cada trimestre, por conducto del presidente del Consejo de Ministros de Estado, un formulario de las preguntas que deseaba dirigir a los cónsules de España en los países de emigración, para que el ministro los hiciese llegar a su destino. A medida que llegaban las respuestas, que los cónsules procuraban despachar con la mayor rapidez posible, el ministro de Estado las enviaba al consejo superior y la sección tercera incluía resumen de su contenido, así como del de la memoria estadística y explicativa que anualmente habían de remitir los cónsules, según el párrafo 2º del artículo 18 de la ley, en la memoria anual que debía redactar el consejo superior según el artículo 10 de la ley (art. 79).

Los cónsules que pidiesen u obtuviesen de los emigrantes alguna remuneración por los servicios que les prestasen o los documentos que a su instancia les expidiesen para los efectos de la ley o del reglamento, estaban sujetos a lo dispuesto en el artículo 175 del reglamento⁶⁸ (art. 80).

2.5. Las reclamaciones y su procedimiento

Los emigrantes que se considerasen lesionados en alguno de los derechos que la ley o el reglamento les concediesen por algún acto de los navieros, armadores o consignatarios, debían acudir ante el presidente de la junta

⁶⁸ Vide Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 175: "El funcionario público que solicitare u obtuviere del emigrante remuneración de cualquier clase, en dinero o en especie directa o indirectamente para sí o para tercera persona, por la expedición de los documentos de que habrán de proveerse, según este Reglamento, los que abandonen el territorio patrio, quedará sujeto a lo dispuesto en el artículo 414 del Código penal".

local, a las horas y en la forma que determinase el reglamento de régimen interior antes aludido, y del que tenían conocimiento por la oficina informadora. Por escrito, en papel común o de palabra, especificaban el derecho que creían vulnerado y el hecho que motivaba la reclamación; si ésta se hacía de palabra, el secretario de la junta local la consignaba por escrito en forma clara y sucinta.

La junta local tramitaba la reclamación en la forma que el reglamento interior determinaba; pero había de oír necesariamente al demandado y dictar su fallo en el término del tercer día, comunicándolo en el acto por conducto del secretario a los interesados.

Si la reclamación se formulaba por escrito en el extranjero, el presidente de la junta local enviaba copia del fallo al del consejo superior, quien cuidaba de hacerle llegar a poder del interesado por conducto del ministro de Estado y del representante diplomático consular español más próximo al lugar donde residía (art. 81).

Los interesados podían apelar el fallo de la junta local ante el consejo superior en el plazo de un mes desde que la sentencia les fuese notificada a cuyo efecto, el secretario o agente diplomático o consular, en cada caso, recogían recibo, con la fecha de la notificación y la forma del litigante.

La apelación podía entablarse de palabra o por escrito dirigido al presidente del consejo, quien lo cursaba a la sección segunda del consejo superior, si se hiciese de palabra, el secretario de la sección consignaba en un escrito breve y sucinto la alegación del apelante.

La sección segunda reclamaba de la junta local correspondiente copia de la sentencia y daba traslado a la parte contraria en el término de ocho días desde aquel en que recibía la noticia de la apelación, fijando además el plazo para contestar, que no podía exceder de quince días, si el apelado se encontraba en España, ni de seis meses si se hallaba en el extranjero.

Transcurrido ese plazo, tanto si se había recibido contestación como si no, la sección segunda dictaba sentencia confirmando la de la junta local o revocándola, y dictando en su lugar la que correspondía, y el secretario de la misma cuidaba de enviar una copia a cada uno de los interesados y otra al presidente del consejo o al de la junta local, según fuese uno u otro el encargado de cumplirla.

Contra la sentencia del consejo superior en la sección segunda o en pleno, cuando así procediese con arreglo al artículo 30 del reglamento, no se daba recurso alguno (art. 82).

3. Las personas autorizadas para transportar emigrantes

3.1. Los navieros y armadores

En el plazo de un mes a contar desde el día en que el reglamento fue publicado en la Gaceta de Madrid, los navieros o armadores que pretendían dedicarse al transporte de emigrantes, y en cualquier tiempo los que en lo sucesivo pensaban dedicarse a dicho tráfico, debían solicitar al ministro de la gobernación el permiso a que se refería el art. 22 de la ley, con arreglo a lo que disponían los artículos siguientes (art. 84).

Los navieros o armadores españoles debían acompañar a la solicitud los siguientes documentos: 1.º Un ejemplar de los estatutos si se trataba de una sociedad. 2.º Certificación comprensiva de los nombres, apellidos y nacionalidad de los administradores y consejeros de la sociedad, expedida por el secretario del consejo de administración con el visto bueno de su presidente. 3.º Certificación de las autoridades de marina de hallarse los buques abanderados y matriculados en España con arreglo a las disposiciones vigentes, y certificación del registro mercantil, en que constasen las circunstancias enumeradas en el número 1º del artículo 22 del Código de Comercio. 4.º Carta de pago acreditando haber consignado en la caja de emigración la fianza de 50.000 pesetas en metálico o en efectos de la deuda que sería admitido en todos los casos previstos por este reglamento, al tipo medio de cotización del mes anterior a aquel en que se hubiese constituido la fianza (art. 85).

Los navieros o armadores extranjeros debían acompañar a la solicitud los documentos siguientes: 1.º Un ejemplar de los estatutos si se trataba de una sociedad. 2.º El poder o testimonio debidamente legalizado a favor del súbdito español que debía representarlos. Este documento no era necesario cuando la solicitud se hacía por un súbdito español, a nombre y con poder de la persona o entidad extranjera, porque entonces se entendía que este apoderado era también su representante. 3.º Certificación del registro civil, o fe de bautismo en su caso, que acreditase la nacionalidad española del representante. 4.º Carta de pago acreditando que el referido súbdito español en representación del naviero o armador extranjero, había consignado en la caja de emigración, a disposición del consejo superior de emigración, la fianza de 50.000 pesetas en metálico o en efectos de la deuda pública. 5.º Documentos que acreditaran el número de buques que poseían para dedicarlos al transporte de emigrantes, y su tonelaje, datos que se tenían en cuenta por el consejo superior para el cálculo y la determinación de la patente que correspondiese a cada naviero o armador (art. 86).

Transcurrido el plazo que fijaba el artículo 84, el ministerio de la gobernación remitía las instancias que había recibido con los documentos que las

acompañaban, al presidente del consejo superior, quien las cursaba a la sección primera, para que éste, en el plazo más breve posible, redactase la propuesta a que aludía el número 4.º del artículo 19, la cual era sometida al pleno, con arreglo al número 9.º del artículo 18, y el dictamen que el pleno emitía era elevado por el presidente al ministro de la gobernación para la resolución definitiva.

Desde que recaía esa resolución sólo podían dedicarse al transporte de emigrantes los navieros o armadores autorizados. Si fuese negativa, podía entablarse recurso contencioso-administrativo. Idéntica tramitación se daba a las solicitudes que presentasen en lo sucesivo (art. 87).

El consejo superior, definitivamente constituido procedía a expedir las patentes, cuyo pago era necesario para utilizar la autorización a que he hecho referencia en el artículo anterior.

La sección primera examinaba los documentos presentados, en cumplimiento del número 5.º del artículo 86, y dictaminaba acerca de las cuotas que durante el primer año debían satisfacer los navieros o armadores extranjeros autorizados para transportar emigrantes.

El presidente del consejo superior remitía los dictámenes de la sección primera al ministro de la gobernación para que resolviese en definitiva sin ulterior recurso.

Transcurrido un mes desde la resolución del ministro, los buques que pertenecían a personas o entidades extranjeras que no estuviesen provistas de la debida patente, no podían tomar a bordo emigrantes españoles, aun cuando tenían la autorización de que trataba el artículo 87.

Las patentes iban firmadas por el presidente y por el secretario del consejo superior, y se expedían previa presentación del recibo de la cuota anual firmado por el presidente y el secretario de la sección cuarta (art. 88).

Los representantes españoles de los navieros o armadores extranjeros comunicaban todos los años, en el curso del mes de diciembre, a la sección primera, si para el año siguiente iba a tener lugar alguna modificación en el número de buques de las empresas que representaban dedicados al transporte de emigrantes, o en el tonelaje de ellos, detallando y justificando las que habían de producirse.

Si la sección primera lo creía oportuno, pediría al ministro de la gobernación en el curso de la primera quincena de enero, que modificase las cuotas que habían de satisfacer aquel año todas o algunas de las empresas patentadas. El ministro resolvía en el curso de la segunda quincena, entendiéndose que, si no resolvía, confirmaba las cuotas del año anterior. El día 1º de abril, el presidente de la sección cuarta enviaba al de la primera una

lista de los representantes que habían satisfecho sus cuotas y nota de su importe. Cuando faltase alguno de los que debían satisfacerla o no la hubieran pagado íntegramente, el presidente del consejo superior le retiraba la patente mientras no abonase el importe de su deuda, con los intereses de demora a que hubiese lugar (art. 89).

3.2. Los consignatarios

Los consignatarios que deseaban dedicarse a la expedición de emigrantes solicitaban la autorización que prevenía el art. 23 de la ley, de las juntas locales, en el mes siguiente al día de su constitución provisional; los que en lo sucesivo querían dedicarse a esta expedición, lo solicitaban en cualquier tiempo, de las juntas locales definitivas del puerto de que se trataba, y todos lo solicitaban siempre en la forma que se determina a continuación (art. 90).

Los consignatarios debían acompañar a la solicitud los documentos siguientes: 1.º Declaración de las compañías y líneas cuyos buques les están consignados. 2.º Certificación del registro, o fe de bautismo, en su caso, que acreditasen la nacionalidad española del solicitante. 3.º Certificación del ministerio de gracia y justicia acreditando que no han sufrido condena. 4.º Carta de pago acreditando haber consignado en la caja de emigración una fianza de 25.000 pesetas en metálico o efectos de la deuda pública (art. 91).

Las juntas locales otorgaban el permiso dentro de los quince días siguientes al plazo de mes señalado en el art. 90; sólo podían denegarse cuando no se presentaban todos los documentos exigidos, y cuando les constase que el solicitante no estaba en pleno goce de sus derechos civiles: desde entonces no podían dedicarse a la expedición de emigrantes sino los consignatarios debidamente autorizados.

Si la resolución de la junta local fuese negativa, el interesado podía formular la oportuna reclamación ante el consejo superior, en la forma que el art. 83 determinase, y contra el acuerdo del consejo podía entablarse el oportuno recurso contencioso-administrativo (art. 92).

No podían ser consignatarios, por razón de la incompatibilidad a que alude el art. 24 de la ley: 1.º Los magistrados, jueces de instrucción y municipales; los secretarios y vicesecretarios de audiencia y los secretarios de juzgado. 2.º Los generales, jefes y oficiales del ejército y armada en servicio activo. 3.º Los gobernadores civiles, los secretarios, oficiales y empleados de esos gobiernos. 4.º Los alcaldes, tenientes de alcalde, concejales jurados, si los hubiere, así como los secretarios de ayuntamiento y empleados municipales. 5.º Las demás personas que ejerzan jurisdicción (art. 93).

Cuando fallecía el consignatario autorizado podía su casa seguir despachando los buques de su consignación mientras se producía el nombramiento de sucesor, y sólo durante el plazo máximo de un mes a contar de la fecha del fallecimiento; la fianza constituida a nombre del fallecido continuaba afectada a las responsabilidades en que pudiera incurrirse durante la interinidad. También seguía afectada subsidiariamente a las responsabilidades de la consignación la fianza del armador, con arreglo al art. 26 de la ley.

El armador extranjero podía, en caso de fallecimiento o destitución de su consignatario, encargar a su representante autorizado de la consignación de sus buques en cualquier puerto español, mientras nombra uno nuevo, sin que la interinidad pudiese exceder de dos meses desde la fecha del fallecimiento o la de la destitución. Dicho representante debía notificarlo de oficio al consejo superior de emigración, recibiendo de éste, dentro de las veinticuatro horas, una comunicación dirigida a la junta local del puerto de que se tratase, acreditándole como tal consignatario (art. 94).

3.3. Cuestiones generales

Los armadores o navieros nacionales y los consignatarios llevaban los libros que determinaba el art. 33 del Código de Comercio, y los consignatarios, además, un registro general de los emigrantes que embarcaban en sus buques.

Los consignatarios tenían la obligación de conservar a disposición de las juntas locales de emigración, durante cinco años, dicho registro y los libros talonarios, con la matriz de los billetes, a que ese refería el art. 36 de la ley (art. 95).

Cuando un armador, naviero o consignatario renunciase a la autorización que tenía concedida para dedicarse al transporte o expedición de emigrantes, debía comunicarlo por escrito al consejo superior de emigración, quien en el plazo de quince días desde el que recibió la renuncia le declaraba exento del pago de patente en lo sucesivo, pero sin derecho a la devolución de la ya satisfecha (art. 96).

Cuando el gobierno prohibía temporalmente la emigración a determinados países o comarcas en virtud de lo establecido en el art. 15 de la ley, el presidente del consejo superior pedía a la sección primera lista de los navieros o armadores y consignatarios autorizados que solían expedir o transportar emigrantes a los países o comarcas de que se tratase, y transmitía a las juntas locales de los puertos donde tocaban los buques de los navieros o armadores, o residían los consignatarios, las órdenes oportunas para que fuesen retiradas las autorizaciones en lo que se refería al transporte de esos países o comarcas.

Asimismo cuidaba el presidente del consejo de comunicar a las juntas locales, a los efectos oportunos, la retirada de autorizaciones que se pronunciasen contra navieros, armadores o consignatarios por faltas graves comprobadas en el ejercicio de sus cargos (art. 97).

Los consignatarios enviaban al cónsul de España en el puerto de destino, por el mismo buque que conducía los emigrantes, una relación de éstos. Los individuos sujetos al servicio militar figuraban en relación separada, en la que se hacía además constar la situación en que se encontraba y el cuerpo o unidad al que pertenecía. Cuando no había inspector en viaje, enviaban también al consejo superior de emigración, por conducto de la junta local, dentro de los quince días siguientes al de la salida del buque, copias duplicadas de las relaciones expuestas (art. 98).

Los consignatarios de los armadores en los puertos de destino de las expediciones como representantes de ellos en cuanto se referían a la aplicación de la ley, recibían y atendían en la forma que procedía las reclamaciones y observaciones que les eran hechas por los cónsules de España o por los inspectores de emigración, y daban recibo, cuando les era pedido, de las comunicaciones que las referidas autoridades les dirigían

Los armadores podían hacerse representar a los efectos de este artículo, en los puertos de destino por persona que no fuese precisamente el consignatario de los buques, poniéndolo en conocimiento del consejo superior de emigración. En todo caso, los armadores eran subsidiariamente responsables de las infracciones de la ley y del reglamento que cometiesen sus representantes en los puertos de destino (art. 99).

Los navieros o sus representantes, y, en su caso, los consignatarios, estaban obligados a entregar a la junta local del puerto donde radicasen dos ejemplares de cada uno de los anuncios, prospectos o impresos que publicasen.

La junta local devolvía inmediatamente uno de los ejemplares visados y con el sello de la misa, que los navieros, y, en su caso, los consignatarios, debían custodiar a disposición de los inspectores de emigración. Todos los demás anuncios que ponían en circulación o daban a la publicidad, debían hallarse de completo acuerdo con este ejemplar. Cuando dichos anuncios se publicasen donde no había junta local de emigración, debían ser autorizados por la sección tercera del consejo superior.

Los anuncios y publicaciones que hacían los armadores y consignatarios sólo podían contener: los nombres de la compañía y del capitán del buque; las características de este buque; las fechas de entrada y salida; los nombres de los puertos de procedencia, destino y escala; la duración máxima probable del viaje; el precio del pasaje, y la clase de alimentación que se daba durante el mismo. También se podían distribuir o fijar cromos o foto-

grafías de los buques siempre que no contuviesen más informes de los que se han señalado en el párrafo anterior.

Cuando el cartel, anuncio o prospecto no se ajustaba estrictamente a lo preceptuado en el párrafo anterior, era remitido por el presidente de la junta local al del consejo superior, y sólo podía circular con la autorización de la sección tercera del consejo (art. 100)⁶⁹.

3.4. La caja de emigración

El consejo superior de emigración tenía capacidad jurídica para recibir por herencia, legado o donación, en representación del Estado, los bienes o cantidades que se le confiaban con aplicación a los servicios que le eran propios, así como para adquirir por cualquier otro título y contratar con arreglo a las disposiciones vigentes (art. 101).

Había una caja de emigración que recibía todos los ingresos y satisfacía todos los gastos que ocasionaba el servicio. Constituían los fondos de esa caja: 1.º La asignación que anualmente se fijaba en el presupuesto del Estado. 2.º El importe de las patentes que se refería el art. 22 de la ley. 3.º El importe de las multas impuestas por infracción de las disposiciones vigentes sobre emigración. 4.º Los ingresos que producían las publicaciones del consejo. 5.º Los donativos y subvenciones procedentes de corporaciones o particulares. 6.º Cualesquiera otros ingresos que pudieran obtenerse con arreglo al mencionado art. 101 (art. 102).

Constituida así la caja de emigración, los fondos en ella existentes eran llevados al Banco de España, en donde quedaban en cuenta corriente a dis-

⁶⁹ *Vide* Real orden de 30 de marzo de 1909, sobre autorización de anuncios (Gaceta de Madrid de 2 de abril de 1909): "De acuerdo con lo propuesto por el Pleno del Consejo Superior de Emigración,

S. M. el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer que se aclare el artículo 100 del Reglamento de Emigración en los términos siguientes:

1.º Las Compañías navieras deberán solicitar al Consejo (Sección tercera) la autorización para publicar sus anuncios.

2.º Los consignatarios solicitarán el permiso de la Junta local o del Consejo si no residen en puerto autorizado.

3.º Los anuncios de carácter local que pretendan publicar las Compañías necesitarán solamente el permiso de la Junta local.

4.º El permiso obtenido del Consejo o de las Juntas servirá para todas las publicaciones.

5.º En cuanto a lo dispuesto en el párrafo 5.º se entenderá que no podrán ponerse más datos que los allí indicados, pero el anunciante está facultado para suprimir los que no juzgue necesarios, y las Compañías podrán hacer cuantas publicaciones deseen sin necesidad de autorización, siempre que en ellas no se haga referencia ni indicación alguna que pueda referirse a los emigrantes, caso en el cual la Junta local limitará su acción a la parte de pasaje de tercera clase".

posición del consejo, salvo la cantidad necesaria para gastos inmediatos que no debía exceder nunca de 5.000 pesetas.

Los talones para retirar fondos del banco, órdenes de transferencia, etc., iban firmados por el presidente y por el secretario del consejo de emigración o por quienes hiciesen sus veces. Era ordenador de pagos el presidente del consejo de emigración, y tesorero-contador, el secretario del mismo (art. 103).

Estaba al frente del servicio de contabilidad el presidente de la sección cuarta, y era secretario-contador el oficial del negociado adscrito a esa sección. El negociado de contabilidad llevaba al día un libro de caja, un diario, un libro mayor, un libro de inventarios y los libros auxiliares que el consejo creyese oportuno abrir en lo sucesivo.

En el libro mayor no podían faltar las cuentas del tesoro público, caja, banco de España, fianzas, personal, material, inspección, multas y subvenciones a sociedades y patronatos.

Se hacía mensualmente un balance del movimiento de fondos, que la sección de hacienda presentaba en la sesión ordinaria más próxima que celebrase el consejo, y anualmente se redactaba una memoria, con la cuenta justificada y el balance de situación, la cual, una vez aprobada por el consejo y firmada por el presidente, era enviada antes de 1º de mayo al ministro de la gobernación, quien ordenaba su publicación en la Gaceta de Madrid (art. 104).

Eran conceptos de gasto de la caja de emigración: 1.º El personal y el material propios del servicio. 2.º Las subvenciones y auxilios a favor de las sociedades o patronatos que tuviesen por objeto la defensa, tutela o ayuda mutua de los españoles residentes en país extranjero. 3.º Cualesquiera otros que ocasionase la aplicación de la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la misma (art. 105).

Para el régimen interior del servicio de contabilidad, así como para la formulación del presupuesto anual, la sección cuarta del consejo superior establecía el régimen técnico, que era aprobado por el consejo pleno, procurando la mayor claridad y sencillez, y fijaba la cuantía y forma de la fianza que había de prestar el funcionario encargado de la caja (art. 106).

3.5. Régimen de las fianzas

Para que pudiera hacerse efectiva la responsabilidad pecuniaria en que hubiere incurrido el naviero, armador o consignatario autorizado era preciso que aquel a instancia del cual se siguió el litigio exhibiese la sentencia

firme que pronunciaron a su favor los tribunales ordinarios, las juntas locales o el consejo superior en cada caso.

El secretario del consejo notificaba el hecho al naviero, armador o consignatario condenado para que en el término de ocho días formulase oposición, si a ella hubiese lugar, o, caso contrario, repusiera la fianza en todo su integridad, dentro del mes siguiente al día en que recibiese la notificación.

Si formulase oposición, se incoaba por la sección segunda el oportuno expediente, que en el término de quince días era resuelto definitivamente por ella, con audiencia de las dos partes interesadas.

Conocida la conformidad del naviero, armador o consignatario, o transcurridos ocho días sin que se formulase oposición o recayese en el expediente resolución contraria a ella, el presidente del consejo lo comunicaba al de la sección cuarta, para que éste preparase el libramiento, que aquel firmaba, a favor del reclamante. Si transcurriese un mes desde que se pagó el libramiento sin que el naviero, armador o consignatario repusiera la fianza, le era retirada la autorización para dedicarse al transporte o expedición de emigrantes hasta que se abonase el importe de su deuda (art. 107).

Cuando la responsabilidad que hubiere de hacerse efectiva procediere de una multa, bastaba que quien la hubiera pronunciado, con arreglo a la ley y al reglamento, lo pusiera en conocimiento del presidente del consejo, una vez que la resolución fuese firme.

El secretario del consejo lo comunicaba al interesado para que pagase o formulase oposición. Si transcurridos ocho días no hubiere pagado, el presidente lo comunicaba al de la sección cuarta para que ordenase el ingreso en la caja de emigración de la cantidad correspondiente, y el secretario del consejo lo comunicaba al interesado para que repusiera la fianza, siguiéndose desde entonces la tramitación que el artículo anterior determinaba (art. 108).

Para la devolución de la fianza se formaba expediente en el que se oía al interesado, a la junta local del domicilio del mismo, a la inspección y a los cónsules de los lugares donde aquel hubiese hecho el transporte de los emigrantes. La instrucción de este expediente no podía durar más de seis meses. Resuelto el expediente por el consejo se publicaba en la Gaceta el acuerdo provisional para que pudiesen reclamar, en término de dos meses, los que se creyesen con derecho contra la fianza. Pasado este plazo sin que hubiere reclamación, el acuerdo era declarado definitivo por Real orden del ministro de la gobernación.

En todo caso debía recaer el acuerdo definitivo antes de transcurridos nueve meses desde que se solicitó la devolución de la fianza.

Contra la Real orden del ministro acordando o denegando la devolución de la fianza podía entablarse recurso contencioso-administrativo (art. 109).

4. El contrato de transporte de emigrantes⁷⁰

4.1. El billete

Las compañías navieras autorizadas para transportar emigrantes debían llevar libros talonarios, que constaban de una matriz y varias hojas numeradas, cada una de las cuales contenía dos ejemplares iguales del formulario para billetes, que se especifica en el artículo siguiente, y del formulario de la orden de embarque.

Las juntas locales debían devolver, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas, los libros talonarios que les presentaban los navieros o consignatarios, siempre que se ajustasen al modelo reglamentario y luego de haber visado y sellado todas sus hojas (art. 110).

El billete de pasaje se ajustaba a un modelo que publicaba el consejo superior de emigración⁷¹. Iban firmados por el consignatario o los consignatarios autorizados y por el emigrante, o, caso de que este no supiese firmar, por el presidente de la junta local.

Al dorso del billete se especificaba la alimentación que reglamentariamente tenía derecho el emigrante, bajo los tres epígrafes de almuerzo, comida

⁷⁰ Vide Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 128: "Todas las cuestiones que surjan con ocasión de la aplicación de los artículos comprendidos en este capítulo IV del Reglamento, si proceden de los emigrantes y se deducen contra navieros, armadores o consignatarios, se entenderá que pertenecen al número de las reclamaciones a que alude el art. 20 de la Ley, y se tramitarán en la forma que previenen los artículos 81 y 82 de este Reglamento.

Si los promovedores de estas cuestiones fueron los navieros, armadores o consignatarios, la reclamación se entenderá comprendida en el art. 21 de la ley, y será tramitada en la forma prescrita por el art. 83 de este Reglamento".

⁷¹ Vide Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 111, donde precisaba el formulario: «"Nombre de la compañía. Billete de pasaje expedido a D. [...], de [...] años de edad, profesión [...], estado [...], último domicilio [...], sabe leer y escribir [...], con [...] bultos de equipaje y [...] kilogramos de peso, de [...] clase, en el vapor [...], capitán [...], para embarcar el día [...] de [...] en el puerto de [...] para el de [...], con trasbordo en el puerto de [...] (cuando el viaje era directo, no se rellenaba este espacio) al vapor [...] (si era gratuito, se ponía la palabra gratuito), en viaje de duración probable de [...], con escalas en [...] y en clase de [...], y por el precio de [...]".

El formulario de la orden de embarque era el siguiente: "La Junta local del puerto de [...] autoriza el embarque de D. [...], con billete anexo núm. [...], en el vapor [...], Capitán [...], del puerto de [...] al de [...], con trasbordo en el puerto de [...], al vapor [...], fecha del embarque [...], clase [...], precio cobrado (cifra y letra) (si era gratuito, debía indicarse) [...], plazo probable de duración del viaje [...] días, escalas intermedias [...]".».

y cena; el número de kilogramos de peso de equipaje cuyo transporte era obligatorio por el precio del billete, que no podía ser inferior a 100 kilogramos, ni su volumen superior a medio metro cúbico; y se transcribían además los artículos 2, 3, 5, 36 (párrafos 3 y 4), 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45 y 46 de la Ley y los del reglamento que determinaba el modelo.

Podían las empresas insertar también las condiciones generales del pasaje y régimen interior de los buques, siempre que no se opusieran a lo establecido por la ley y el reglamento, todo ello con arreglo a instrucciones especiales que se dictaban, desarrollando los preceptos del reglamento al publicarse el modelo reglamentario del billete (art. 111).

También resulta de interés la emisión de una circular con fecha 11 de abril de 1910, sobre billetes provisionales para embarcar en distinto puerto habilitado de aquel en que fueron expedidos:

«Este Consejo Superior de Emigración en Pleno de conformidad con lo informado por la Sección I, ha acordado autorizar a las Casas consignatarias dedicadas al tráfico de la emigración para que expidan billetes provisionales de emigrantes que han de embarcar en otro puerto habilitado que aquel en que sean expedidos, con sujeción a los requisitos siguientes:

1.º Antes de expedirse los billetes provisionales, quienes los expidan deberán exigir al emigrante la presentación de los documentos necesarios para poder emigrar, con arreglo a lo dispuesto en la Ley y el Reglamento.

2.º El consignatario o consignatarios de puerto o puertos que se indiquen en el billete provisional canjearán éste por el definitivo previa su presentación, siempre que se hubiera realizado el pago completo del pasaje, o previa la presentación del billete provisional y el pago del resto de la cantidad no satisfecha.

3.º El billete definitivo se ajustará, en cuanto a su tramitación, a lo dispuesto en el art. 112 del Reglamento.

4.º Si una vez expedido el billete provisional las Juntas o los Inspectores vieran que el emigrante no reúne las condiciones exigidas y no pudiera, por lo tanto, marchar al extranjero, el Consignatario estará obligado a devolverle la cantidad que hubiera pagado por dicho billete provisional.

5.º Cuando un emigrante quisiera rescindir el contrato de pasaje en donde adquirió el billete, lo comunicará al encargado de la oficina donde dicho billete se expidió, y la rescisión se ajustará a lo dispuesto en los artículos 114, 115, 116 y 117 del Reglamento, teniendo en cuenta para el cómputo del precio del billete la cantidad que se hubiese entregado a dicha oficina.

6.º Para los efectos de la rescisión del billete provisional, así como en los casos de suspensión del viaje, cuando se encuentre el emigrante en el puerto de embarque se considerará equiparado el billete provisional al definitivo.

7.º Las denuncias o reclamaciones que surjan como consecuencia de la presentación, canje o pago del billete provisional en el puerto de embarque, se interpondrán y sustanciarán ante el Inspector en puerto y la Junta local correspondiente.

8.º Estos billetes serán talonarios y sus dimensiones totales, comprendidas las márgenes de 43 centímetros de ancho por 37 de alto. La matriz tendrá 18 centímetros y el billete 25 centímetros. Las dimensiones de cajas serán: en la matriz, 13 centímetros y 5 milímetros, y en el billete, de 22 centímetros y 5 milímetros. [...]».

El emigrante provisto del ejemplar del billete que le había entregado el consignatario a cambio del precio del pasaje, o previa exhibición del documento en que acreditase tener derecho al transporte gratuito, se presentaba en las oficinas de la junta local que debían establecerse lo más cerca posible de los despachos de los consignatarios de buques, aduanas, marina y sanidad.

Los empleados de las juntas locales a quienes incumbía este servicio entregaban en el acto al emigrante que presentase el billete la orden de embarque, firmada por el secretario, con el V.º B.º del presidente, siempre que esta orden, con el otro ejemplar del billete hubiese sido remitida por el consignatario una hora antes, por lo menos.

Cuando con objeto de evitar el retraso en la partida de un buque fuese preciso prorrogar las horas de oficina ordinarias que señalaba el reglamento interior de la junta local, se podía continuar, a instancia del consignatario, el despacho hasta las diez de la noche.

En este caso el consignatario ingresaba en la caja de emigración 10 pesetas por cada hora o fracción de hora que se trabajase fuera de las ordinarias, y lo que se recaudaba se repartía por la mitad entre el personal que hubiese prestado el servicio y la caja de emigración (art. 112)⁷².

⁷² Vide Real Decreto de 12 de agosto de 1912, reformando el artículo 112 del Reglamento de 30 de abril de 1908: "Exposición.

Señor: Entre los preceptos tutelares del emigrante, contenidos en el Real decreto de 30 de abril de 1908, dictado para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907, existe un artículo, el 112, que regula la forma en que ha de ser tramitado el billete de pasaje. En virtud de esta disposición, el emigrante debe acudir, en primer término, ante el consignatario debidamente autorizado, para que éste, a cambio del precio del pasaje o previa la exhibición del documento que acredite el derecho a transporte gratuito, le expida el correspondiente billete. Como por virtud de la citada ley no pueden emigrar determinadas personas que no reúnen las condiciones legales para ello, los consignatarios autorizados exigen, como requisito previo, la exhibición y entrega en sus oficinas de los documentos acreditativos de que quienes pretenden emigrar no se hallen comprendidos en ninguna de las prohibiciones señaladas por la Ley. Esto ha dado lugar a frecuentes abusos por parte de algunos consignatarios, que retienen indebidamente dicha documentación procurando no expedir billetes hasta tanto que no tienen conocimiento

Los billetes de emigrante, adquiridos en el extranjero y puestos a nombre de personas que debían embarcar en España, daban derecho a éstas a efectuar el expresado embarque en el primer buque del naviero que los hubie-

exacto de la fecha en que habrá de llegar el buque y de que éste tiene plazas vacantes suficientes para los emigrantes que pretenden embarcar, tendiendo con esto no sólo a eludir el pago de las indemnizaciones de dos pesetas diarias que, conforme al artículo 40 de la Ley, debe pagar el consignatario del barco por cada día de retraso en la llegada del buque con relación a la fecha determinada en el billete, sino también con objeto de impedir que el emigrante, bien por mudar de parecer, bien por tener conocimiento de que arribe al puerto algún buque autorizado en fecha que le fuera más conveniente para emprender su viaje, acuda a otra casa consignataria para solicitar la expedición del billete.

Por otra parte, el no poner limitación al número de éstos ha dado lugar a que se expidan billetes en cantidad mayor que la de plazas disponibles en el barco con lo que se ha ocasionado a los emigrantes perjuicios y trastornos de consideración. Este estado de cosas ha originado numerosas reclamaciones entabladas ante el Consejo Superior de Emigración, el cual ha estudiado la manera de evitar los referidos abusos, y no habiendo encontrado medio eficaz de conseguirlo dentro del Reglamento vigente, se ha dirigido al Ministro que suscribe, proponiéndole que para el cumplimiento del contenido del último párrafo del artículo 36 de la Ley de Emigración, en que se dice que el Reglamento determinará la tramitación que ha de seguirse para la adquisición del billete en la forma más conveniente para que resulte eficaz y rápida, ha propuesto la modificación del artículo 112 del Reglamento en el sentido de que el emigrante acuda en primer término con sus documentos a la Junta local de Emigración, para que este organismo sea el encargado de determinar si se encuentra o no comprendido dentro de las prohibiciones que la Ley marca para emigrar, expidiéndole, en caso de que no se halle comprendido, un documento, en el cual se hagan constar estos extremos, documento que será presentado a los consignatarios y ante cuya exhibición deberán resolver éstos a expedir o no el billete de pasaje, no pudiendo en ningún caso retener en su poder dicho documento, a no ser a cambio del billete, ni expedir mayor número de éstos que el de plazas disponibles en el barco. [...].

Real decreto

De conformidad con lo propuesto por el Ministro de Fomento,
Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º El artículo 112 del Reglamento de 30 de abril de 1908 se considerará redactado en la siguiente forma:

Art. 112. El emigrante se presentará primeramente a la Junta local de Emigración en el puerto de embarque, donde se examinará su documentación, y si se hallara conforme y se creyera que aquel individuo reúne las condiciones legales para poder emigrar, le será entregado un documento en el que se haga constar el nombre y apellidos, naturaleza y edad del emigrante o emigrantes si se tratara de una familia, el punto de destino, las palabras «Puede expedírsele el billete», la firma del Secretario con el V.º B.º del Presidente y el sello de la Junta local.

El consignatario, previa la presentación de este documento, expedirá el billete, o, en otro caso, devolverá inmediatamente los documentos que no podrá retener en su poder sin que expida el billete.

Los consignatarios deberán expedir los billetes por riguroso orden de numeración de los mismos, y para el embarque deberán tener preferencia los emigrantes por el orden de numeración que figure en los billetes.

El emigrante provisto del ejemplar del billete que le habrá entregado el consignatario, se presentará en las oficinas de la Junta local, que deberán establecerse lo más cerca posible de los despachos de los consignatarios de buques, Aduanas, Marina y Sanidad.

Los empleados de las Juntas locales a quienes incumba este servicio entregarán en el acto al emigrante que presente el billete la orden de embarque firmada por el Secretario con el V.º B.º

se expedido y que saliese para el destino indicado en los expresados billetes.

Estos "billetes de llamada" debían ser presentados al naviero o a su representante en España para su canje por el billete definitivo que se ajustaba al modelo reglamentado. Para que los poseedores de los "billetes de llamada" tuviesen derecho al embarque en el primer vapor, debían solicitarlo del naviero con quince días de anticipación, cuando menos, a la fecha de salida del buque, bien personalmente mediante la presentación del "billete de llamada", bien por medio de carta certificada, con acuse de recibo.

A las reclamaciones o indemnizaciones que motivasen estos billetes les eran aplicables las reglas prescritas en la ley para las que se originasen con ocasión de los billetes ordinarios.

Cuando el naviero tuviese cedidos o comprometidos todos los pasajes de un buque en el momento en que le fuesen presentados los "billetes de llamada", los propietarios de estos billetes no tenían derecho a embarcar sino en el buque siguiente (art. 113)⁷³.

del Presidente, siempre que esta orden, con el otro ejemplar del billete, haya sido remitida por el consignatario una hora antes por lo menos.

Cuando con objeto de evitar el retraso en la partida de un buque, fuera preciso prorrogar las horas de oficina ordinarias que señala el Reglamento interior de la Junta local, se podrá continuar, a instancia del consignado, el despacho hasta las diez de la noche.

En este caso, el consignatario ingresará en la Caja de Emigración 10 pesetas por cada hora o fracción de hora que se trabaje fuera de las ordinarias, y lo que se recaude se repartirá por mitad entre el personal que haya prestado el servicio y la Caja de Emigración.

Los consignatarios autorizados para el transporte de emigrantes deberán poner en lugar visible de su oficina un cartel en el que conste el número de plazas que le haya reservado la Compañía para el buque y el puerto de que se trate, y deberán advertir previamente al que solicite billete el número de orden que le ha de corresponder en relación con dichas plazas, sin que pueda expedir nunca mayor número de billetes que el total anunciado.

Si el número de plazas de que pueda disponer un buque en un puerto fuera ampliado por la Compañía antes de la llegada del barco, el consignatario lo hará saber al público.

De todos los datos a que se refiere el párrafo anterior deberán tener conocimiento la Junta local y el Inspector, a los cuales se les comunicarán por los consignatarios tan pronto como lleguen a su noticia.

No podrán ser autorizados los billetes despachados por los consignatarios con cuatro horas de antelación a la salida del barco, a no ser que esta prohibición cause perjuicio a algún emigrante, en cuyo caso el Inspector podrá autorizar especialmente el despacho del billete.

Artículo 2.º El Consejo Superior de Emigración dictará las oportunas disposiciones para la aplicación del artículo anterior, resolviendo las dudas y consultas que acerca del particular se susciten".

⁷³ Vide Reglas de 28 de febrero de 1913, para el cumplimiento del artículo 113 del Reglamento, referente a los billetes de llamada: "Ha llegado a conocimiento de este Consejo que en algunos casos no se cumplen los preceptos contenidos en la Real orden del Ministerio de fomento, fecha 19 de abril de 1911, aclarando el alcance de las disposiciones contenidas en el artículo 113 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Emigración, acerca de la forma de utilizar los billetes de llamada, publicada en la «Gaceta de Madrid» de 4 de mayo del mismo año, que dice así:

A pesar de todo, la confusión existente obliga a publicar una Real Orden de 16 de agosto de 1916, dictando reglas encaminadas a evitar las dudas surgidas con motivo de la utilización por los emigrantes de los billetes de llamada (Gaceta de Madrid de 9 de septiembre):

«Las dudas surgidas con motivo de la utilización de los billetes de llamada, a que se refiere el artículo 113 del Reglamento provisional de Emigración, y las cuestiones a que ha dado lugar la alteración o paralización de los servicios de algunas Compañías navieras con motivo del presente estado de guerra entre las principales potencias, ha puesto de relieve la necesidad de hacer una reglamentación prudente y previsora que corte las dificultades ya conocidas e impida que se susciten otras en perjuicio del emigrante.

Por ello,

SM el Rey (q.D.g.), de acuerdo con lo propuesto por la Sección primera del

Excmo. Sr.: Vista la comunicación dirigida por V. E. a este Ministerio proponiendo que se dicte una disposición aclaratoria del artículo 113 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Emigración, regulando la forma como podrán ser utilizados los billetes de llamada a que alude el citado artículo para evitar el empleo abusivo del citado billete, con lo que se puede transformar en precepto encaminado a conceder facilidades para reunirse una familia disgregada por la emigración, en medio de realizar la recluta de emigrantes, burlando así la disposición contenida en el Real decreto de 26 de agosto de 1910, que prohíbe la emigración gratuita al Brasil.

SM el Rey (q.D.g.), de conformidad con lo propuesto por el Consejo Superior de Emigración, se ha servido disponer lo siguiente:

1.º Los billetes de llamada a que alude el artículo 113 del Reglamento provisional para la ejecución de la ley de Emigración, sólo podrán ser utilizados cuando entre los adquirentes y el que haya de realizar el viaje exista alguno de los siguientes grados de parentesco: cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos legítimos, naturales y adoptivos o afines en los mismos grados. También podrán ser utilizados por los pupilos los billetes de llamada adquiridos por los tutores, bajo cuya custodia y guarda se hallen.

2.º El parentesco en las circunstancias a que hace referencia el número anterior deberá consignarse en el billete y acreditarse en debida forma ante la Junta local de Emigración del puerto de embarque.

3.º La Junta local de Emigración del puerto de embarque podrá autorizar especialmente y por excepción algún billete de llamada que, sin estar comprendido dentro de las condiciones especificadas en el número 1.º, sean semejantes, debiendo hacerse constar en este caso en dicho billete la excepción en virtud de la cual ha sido autorizado.

4.º Que todo billete de llamada que no se ajuste a las condiciones anteriores se considerará nulo para los efectos del embarque del interesado en concepto de emigrante.

5.º Que con objeto de no perjudicar a quienes estén en posesión de billetes de llamada, no se apliquen estas disposiciones aclaratorias del artículo 113 del Reglamento de Emigración hasta que hayan transcurrido tres meses a contar desde esta fecha.

Transcurrido con exceso el plazo de tres meses que dicha Real orden fijaba en su apartado 5.º, para que entrasen en vigor las disposiciones de la misma, por lo que no hay causas que justifiquen su incumplimiento, y tratándose de un asunto de la mayor trascendencia para el buen régimen emigratorio y para la misión tutelar del emigrante que este Consejo y las entidades y funcionarios que de él dependen deben llenar, recuerdo a V. S. el estricto cumplimiento de la soberana disposición citada”.

Consejo Superior de Emigración, aprobado por el Pleno, ha tenido a bien disponer lo siguiente:

1.º El billete de llamada da derecho al titular para el embarque en el puerto consignado en dicho billete o en cualquiera otro puerto habilitado de escala posterior de los buques de la Compañía expendedora.

2.º Si el titular del billete de llamada optase por embarcar en puerto de escala posterior al consignado en aquél, no tendrá que abonar sobreprecio ni diferencia alguna.

3.º De acuerdo con lo determinado en el artículo 113 del reglamento, los billetes de emigrantes adquiridos en el Extranjero y puestos a nombre de personas que deban embarcar en España, darán derecho a éstas a efectuar el expresado embarque en el primer buque del naviero que los haya expedido y que salga para el destino indicado en los expresados billetes.

Estos billetes de llamada deberán ser presentados al naviero o su representante en España para su canje por el billete definitivo que se ajustará al modelo reglamentario. Para que los poseedores de los billetes de llamada tengan derecho al embarque en el primer vapor, deberán solicitarlo del naviero con quince días de anticipación, cuando menos, a la fecha de salida del buque, bien personalmente, mediante la presentación del billete de llamada, bien por medio de carta certificada con acuse de recibo.

A las reclamaciones o indemnizaciones que motiven estos billetes serán aplicables las reglas prescritas en la Ley para las que se originen con ocasión de los billetes ordinarios. Cuando el naviero tenga pedidos o comprometidos todos los pasajes de un buque, en el momento en que le sean presentados los billetes de llamada, los propietarios de esos billetes no tendrán derecho a embarcar sino en el buque siguiente.

Para todo lo que hace referencia a reserva de puestos en los buques se estará a lo dispuesto en la Real orden regulando la prelación del despacho de los billetes de emigrantes.

4.º Ninguna Compañía podrá extender billetes de llamada para embarcar en puertos donde no hagan escala sus buques.

5.º Si después de expedir un billete de llamada, la Compañía suspendiera o suprimiera sus servicios en España, o al puerto de destino que figure en el billete, estará obligada a satisfacer el pasaje del titular del billete, si fuera familiar, de las personas consignadas en él, en buques autorizados de otras Compañías que toquen en el puerto determinado en el billete, en la forma y plazo que fija el artículo 113 del Reglamento, o a entregar al titular, a elección de éste, el importe del pasaje o pasajes para que haga el viaje por cuenta propia.

6.º Si por cualquier motivo la Compañía expendedora suprimiera o suspendiera la escala de sus buques en el puerto determinado en el billete de lla-

mada estará obligada a costear el viaje por ferrocarril desde el puerto antedicho al en que toquen sus buques al titular del billete y demás personas consignadas en el mismo si fuera familiar, y abonarles una indemnización de 3,50 pesetas por persona y día, a contar desde el de su llegada al puerto en que debía embarcar, según el billete, hasta el del embarque en el puerto a donde haya tenido que tomar el buque.

7.º En los billetes de llamada se insertará el artículo 113 del Reglamento y se hará constar en caracteres fácilmente visibles que el precio abonado no excluye al emigrante de la obligación de satisfacer los impuestos establecidos por los Gobiernos nacionales y extranjeros sobre embarques.

8.º Una vez canjeado el billete de llamada por el definitivo que dan los que fueron poseedores del billete de llamada equiparados, para todos los demás efectos, a los emigrantes portadores de billetes ordinarios».

4.2. La rescisión del contrato

Cuando un emigrante deseaba rescindir el contrato de transporte y lo anunciaba al consignatario que le expidió el billete, por lo menos cinco días antes de la fecha fijada para la salida del buque en que debía embarcarse, dicho consignatario le devolvía la mitad del importe del pasaje que hubiese sido cobrado, siempre que acreditase el emigrante ser el titular del billete. El consignatario que hacía el pago pedía al emigrante que le firmase en el resguardo provisional o en el billete, según los casos, recibo de la cantidad, conservando esos documentos en su poder.

El consignatario daba cuenta de la rescisión a la junta local, y el presidente de ésta ponía su V.º B.º al pie del recibo de devolución, firmado por el emigrante y devolvía al consignatario la orden de embarque. Si el emigrante no sabía firmar, lo hacía en su representación quien autorizase la junta local (art. 114).

Cuando la rescisión se fundase en la enfermedad del emigrante o de persona de su familia que debía acompañarle, y se pedía, por lo menos seis horas antes de la fijada para la salida del buque, era preciso, para que pudiese ser exigida, que el interesado presentase certificación facultativa, acreditando que la dolencia alegada impedía a la persona enferma emprender el viaje.

El consignatario podía hacer visitar al enfermo por el médico que designase, si no hubiese acuerdo entre ambos facultativos, se ponía el hecho en conocimiento del presidente de la junta local, quien hacía visitar al enfermo, si se encontraba en la población, por el médico de sanidad marítima, y oído su parecer, resolvía en definitiva sin ulterior recurso.

Todas estas diligencias debían practicarse con la premura que requería el caso.

Aceptada la petición de rescisión o acordada por la junta local, se procedía a la devolución de la mitad del pasaje, en la misma forma que se establecía para el caso de rescisión voluntaria.

Cuando el enfermo que motivaba la petición de rescisión no se encontraba en el puerto, era potestativo en el consignatario pedir al presidente de la junta local que designase a expensas del propio consignatario, el médico que había de realizar la visita encomendada en el puerto al de sanidad marítima, o rescindir el contrato en la forma que el artículo anterior prevenía, aunque faltasen menos de cinco días para la salida del buque (art. 115).

Si el contrato se rescindía por muerte del emigrante, el precio íntegro que hubiese satisfecho por su pasaje lo entregaba el consignatario al presidente de la junta local, quien lo conservaba en depósito para entregarlo a quienes fuesen declarados herederos del causante (art. 116).

Eran también causas legítimas para la rescisión del contrato las siguientes: 1ª. La enfermedad grave o la muerte del padre, de la madre, del cónyuge o de alguno de los hijos del emigrante, aun cuando el enfermo o difunto no hubiera de acompañarle, siempre que hubiese sobrevenido con posterioridad a la adquisición del billete y se anunciase seis horas antes de la del embarque. Eran aplicables a este caso las disposiciones de los artículos 114 y 115. 2ª. Todas las de fuerza mayor, debidamente comprobadas. 3ª. La rescisión por cualquier causa que no fuese la voluntad del emigrante, del contrato que le determinó a expatriarse, siempre que el interesado lo participase seis horas antes de la del embarque, acreditando haber sido ese contrato la causa que le impulsó a emigrar y haber tenido conocimiento de su rescisión después de adquirido el billete (art. 117).

4.3. La suspensión del viaje

Cuando el viaje se suspendía por causas ajenas al emigrante, el consignatario del buque debía satisfacer al emigrante que no residiera con anterioridad en el puerto de embarque la indemnización de dos pesetas por cada día de retraso, que entregaba mediante recibo firmado por el interesado, o por quien designase la junta local, si el emigrante no sabía firmar (art. 118)⁷⁴.

⁷⁴ *Vide* Instrucciones de 21 de mayo de 1909, a las Juntas locales sobre fecha de salida de buques: "En la sesión celebrada por la Sección primera de este Consejo Superior el día 13 de los corrientes se acordó encarecer a las Juntas locales de Emigración la urgente necesidad de que se sirvan comprobar en todos los casos si la fecha de salida de los buques coincide con la fijada en los anuncios aprobados por dichas Juntas, para evitar los perjuicios que esta diferen-

El consignatario quedaba exento de la obligación de indemnizar en los casos siguientes, siempre que ocurriesen con posterioridad a la fecha de expedición del billete: 1.º Cuando una huelga impida la salida del barco. 2.º Cuando el estado del mar no permita el acceso al buque o la salida de éste. 3.º Cuando el barco se incendie, naufrague o sufra averías que le impidan zarpar. 4.º Cuando por razones sanitarias o por cualesquiera otras, las autoridades competentes prohíban la entrada del barco en el puerto o su salida. 5. Cuando por razones de orden público o por cualesquiera otras, las autoridades competentes prohíban la entrada de forasteros en la ciudad o la salida de pasajeros del puerto. 6. Cuando por terremotos, derrumbamientos o cualesquiera accidentes sea imposible el acceso a los muelles de pasajeros del puerto.

También estaban exentos los consignatarios del pago de la indemnización cuando la causa que determinaba el retraso del viaje sobreviniera estando ya a bordo el emigrante, siempre que le mantuviesen dentro de él, a sus expensas, hasta que la salida se verificase (art. 119)⁷⁵.

El consignatario podía ser requerido por la junta local, o pedir autorización a ella, para que los emigrantes que debieran embarcar en un buque, cuya salida se hubiese retrasado por alguna de las causas ajenas al emigrante, lo hicieran en otro buque, propio o ajeno, que se hallase admitido para esta

cia de fechas pudiera ocasionar al emigrante por no hacer efectiva los consignatarios la indemnización a que se refiere el artículo 118 del Reglamento.

También se acordó pedir a esos organismos locales que comuniquen a este Consejo Superior y procuren desde luego corregir los abusos que en el asunto de que se trata puedan observar, así como que propongan, si lo estiman necesario, las modificaciones o disposiciones aclaratorias que crean pertinentes, al objeto de evitar aquéllos por medio de la más recta interpretación del artículo 118 del Reglamento. [...]”.

⁷⁵ *Vide* Real Orden de 12 de mayo de 1919, incluyendo la niebla entre los casos de fuerza mayor: “Excmo. Sr.: Visto el informe de la Comisión permanente del Consejo Superior de Emigración, emitido con motivo de instancia fecha 5 del corriente, presentada por la Compañía Trasatlántica, en solicitud de que se considere la niebla entre los casos de fuerza mayor a que se refiere el artículo 119 del Reglamento para la ejecución de la vigente ley de Emigración, SM el Rey (q.D.g.), conformándose con el dictamen de la Comisión permanente de dicho Consejo, ha tenido a bien disponer que el referido artículo 119 para la ejecución de la Ley de Emigración se entienda de aplicación para casos de niebla –como incluido entre los de fuerza mayor–, a condición de que la presencia de aquel meteoro se compruebe por el Inspector del puerto ante quien se alegue esa circunstancia, mediante el examen del cuaderno de bitácora y demás procedimientos que su pericia y celo le sugieran”. *Vide* Acuerdo de 3 de diciembre de 1919, sobre fuerza mayor: “Comisión permanente. –Sesión de 3 de diciembre de 1919–. Con motivo de la aclaración al número primero del artículo 119 del Reglamento, se acuerda que debe interpretarse la huelga en sentido amplio, o sea teniendo en consideración las huelgas que surjan en el puerto de arranque de viaje en los de escala, con tal de que haya sido éste el verdadero motivo del retraso; extremo que comprobarán los Inspectores tanto por el informe de la Inspección de los puertos precedentes en el viaje y las anotaciones correspondientes en las tarjetas como por los medios que su celo les sugiera, y por su parte, los consignatarios, cuando tengan noticia de huelga, cuidarán de anunciarlo, para evitar perjuicio a los emigrantes”.

clase de servicios, y en las mismas condiciones estipuladas para el primer buque.

Si la junta local ordenaba o autorizaba este cambio y el segundo buque zarpa del puerto antes de transcurrir quince días desde el día en que debió salir el primero, los emigrantes que no embarcaban en él perderían el derecho a la indemnización que el art. 40 de la ley les otorgaba; pero si hubiesen de transcurrir más de quince días entre la fecha anunciada y la salida tendrían opción los emigrantes para efectuarla en el segundo barco o rescindir el contrato (art. 120).

Las compañías de ferrocarriles expedían a cuantos solicitasen billetes especiales que contenían en el anverso la leyenda "billete de emigrante" y en el reverso una transcripción del artículo 43 de la ley, el número del tren para el cual fueron expedidos y el nombre del emigrante.

Cuando el emigrante que justifique su calidad de tal ante el presidente de la junta local no pudiera embarcar por retraso del tren, lo comunicaba a dicho presidente entregándole el billete que a tal efecto no podía ser nunca recogido por los empleados. El presidente de la junta local indagaba si el retraso fue o no debido a fuerza mayor, y cuando a su juicio no lo fuere, reclamaba el cumplimiento del art. 43 de la ley.

Si la compañía se negase arbitrariamente a cumplirlo, el presidente de la junta local anticipaba al emigrante la indemnización a que tenía derecho y comunicaba la negativa de la compañía al presidente del consejo superior, para que éste entablase la oportuna reclamación (art. 121)⁷⁶.

⁷⁶ Vide Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 25 de enero de 1909, sobre documentos precisos para obtener el billete de emigrante en los ferrocarriles: «Vista una instancia elevada por los Directores de las Compañías de Caminos de Hierro del Norte y de los Ferrocarriles de Madrid, Zaragoza y Alicante, en súplica de que se modifique el art. 121 del Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de Emigración, en forma que obligue al emigrante a acreditar su condición de tal para obtener el correspondiente billete especial, y que éste habrá de contener la fecha de su expedición, se componga de dos partes iguales, que el emigrante debe de presentar unidas al término del viaje, para que las separen los empleados de la Compañía, entreguen uno al emigrante y conserven la otra en su poder.

Oído el Consejo Superior de Emigración, y de conformidad con su dictamen, SM el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer:

1.º Que no se puede acceder actualmente a la primera parte de la petición de las Compañías en atención a que el emigrante carece de medios de acreditar su salida de tal hasta obtener el billete de pasaje en la forma que determina la Ley y el Reglamento, y, por tanto, que las Compañías deben proveer del billete especial a quien lo reclame, mientras no se establezca algún trámite que deben cumplir quienes pretenden emigrar antes de salir de la localidad de su residencia y que pueda servir para acreditar su calidad de emigrante.

2.º Que en lo que se refiere a la forma del billete especial de emigrantes, no hay ningún inconveniente en acceder a lo solicitado por las Compañías ferroviarias mencionadas, por no existir ningún precepto legal ni reglamentario que lo impida”.

En el caso de pérdida de un equipaje de emigrante en un buque, o mientras dicho equipaje se hallaba al cuidado de un naviero o consignatario autorizado, la indemnización que debía satisfacerse al damnificado no podía en ningún caso exceder de 100 pesetas.

Para tener derecho a esa indemnización era necesaria la presentación del billete, en el que constase el número y clase de los efectos embarcados o admitidos para embarcar (art. 122).

4.4. La repatriación de los emigrados

La obligación que imponía a las empresas navieras el artículo 45 de la ley, de repatriar gratuitamente al emigrante que fuese rechazado, en el punto de destino, por virtud de las leyes sobre inmigración en dicho país se cumplía dando cuenta del hecho al cónsul de España, quién extendía la orden de repatriación gratuita.

Era condición indispensable para hacer cumplir a la empresa naviera esta obligación, que la disposición en que se funde la negativa a recibir al emigrante haya sido publicada oficialmente en el país de destino, y que calculado el tiempo que emplea el correo desde el punto de origen o por cualquier otro medio, pudiese probarse que dicha orden había debido ser conocida en el puerto de embarque antes de expender el billete (art. 123).

Al fin de cada trimestre, el cónsul de España en el puerto de destino dirigía una comunicación al consignatario o representante de cada armador que había desembarcado emigrantes procedentes de España en dicho período, en la que hacía constar el total de los desembarcados por cada naviero, y fijaba el 20 por 100 que, como máximo, debía repatriar, durante el trimestre siguiente a mitad de precio.

En el consulado se ponía a disposición de dichos consignatarios o de sus representantes un estado detallado con el nombre de cada armador, el nombre de los buques llegados durante el primer trimestre anterior y el número de emigrantes que cada uno condujo, procedentes de España, así como otro estado detallado de los emigrantes repatriados por cada naviero durante el trimestre (art. 124).

Para determinar ese 20 por 100 los cónsules observaban las reglas siguientes: 1.^a Que la obligación de repatriar se reparta lo más equitativamente posible entre todos los navieros sobre quienes pese. 2.^a Que se reparta proporcionalmente en los varios viajes de regreso que tengan lugar durante el año. 3.^a Que en este 20 por 100 estén comprendidos los individuos que deban ser repatriados con arreglo a los artículos 45 y siguientes de la Instrucción de 1.º de octubre de 1889 para los consulados, cuyas disposicio-

nes se entenderán modificadas en el sentido que preceptúa el art. 45 de la Ley de Emigración, respecto del pago de la mitad del precio del pasaje. 4.^a Que sean preferidos los emigrantes comprendidos en alguna de las condiciones siguientes, por el mismo orden en que se enumeran: a) Obligados a regresar a España para cumplir sus deberes militares; b) Rechazados por una ley prohibitiva de la inmigración, de la que el consignatario o naviero no pudieron tener noticia antes del embarque; c) Indigentes, debiendo ser preferidos aquellos cuya familia sea más numerosa, cuando regresen con ella; d) Menores de edad; e) Náufragos; f) Incluidos en las disposiciones a que alude la regla 3.^a de este artículo (art. 125).

Las empresas tenían derecho a percibir íntegro el importe del pasaje de retorno de los emigrados cuando las disposiciones que regulaban la inmigración se modificaban, derogaban o sustituían en forma que impidiese el desembarco a los emigrados y en fecha que hiciese imposible esta transformación al celebrarse el contrato de embarque.

Si los inmigrantes que hubiesen de ser repatriados no pudiesen satisfacer dicho importe, el consejo superior computaba a la empresa por dos cada uno de los que repatrió gratuitamente por tal causa, en descargo de la obligación que el art. 46 de la ley imponía (art. 126).

Cuando un buque nacional o extranjero, al terminar su viaje de regreso, no recalaba en ningún puerto de España, el 20 por 100 de emigrados a él correspondiente podía ser repatriado en otro cualquiera, siempre que dicho buque estuviese admitido por las autoridades de emigración por reunir las condiciones que prescribía el reglamento.

La repatriación era por cuenta del armador del buque que la motivaba, y él o su representante pagaban al del buque que la realizaba un pasaje entero por cada persona repatriada.

Los cónsules de España en el Extranjero ordenaban esta repatriación librando el correspondiente testimonio para que en todo lugar pudiera acreditarse el cumplimiento.

Los armadores o representantes de ambos buques se ponían de acuerdo con los consulados a los efectos expuestos (art. 127).

5. Las condiciones de los buques dedicados al transporte de emigrantes

5.1. Consideraciones generales⁷⁷

Para que los buques mercantes nacionales y extranjeros, propiedad de navieros autorizados para dedicarse al transporte de emigrantes español-

⁷⁷ *Vide* Circular de 12 de noviembre de 1908 sobre inspección y reconocimiento de buques: "Para el debido cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 129, 130, 131 y 161 del Reglamento provisional de la Ley de Emigración, el Ministerio de Marina ha dictado, con fecha 13 de octubre último, una Real orden cuya parte dispositiva dice lo siguiente:

«Primero. Que dicha inspección tendrá lugar en los puertos de Bilbao, Cádiz, Cartagena, Barcelona y Ferrol, pues aunque este último no está habilitado con Junta local de Emigración, como la tiene La Coruña, podrá la de este último puerto certificar del reconocimiento de fondos de los buques que lo necesitaren en El Ferrol. Cuando los buques no hayan de verificar el reconocimiento en seco podrán hacerlo en cualquiera de los demás puertos designados con Juntas locales de Emigración.

Segundo. La Junta encargada de la inspección estará constituida por un delegado de la autoridad de Marina que sea Oficial; los peritos arqueador y mecánico y el Médico de la Comandancia de Marina para lo concerniente a la higiene y salubridad del buque y para el reconocimiento de víveres y medicinas. En los puertos donde no haya Médico de la Armada será sustituido por el de Sanidad del puerto.

Tercero. La forma de verificar dicha inspección será con arreglo al vigente Reglamento de arcos y a la Real orden dictada por el Ministerio de Marina en 1.º de abril de 1889, pareciendo innecesario determinar la forma de reconocer los víveres y botiquín; y

Cuarto. Los reconocimientos periódicos y extraordinarios que en lo sucesivo sufran esos buques se verificarán en la misma forma que los demás, o sea con arreglo a lo dispuesto en la citada Real orden de 1.º de abril de 1889».

Con fecha 21 de octubre, el mismo Ministerio, de acuerdo con el de la Gobernación y con el fin de que se conceda a estas Compañías de navegación autorizadas un plazo prudencial, dispuso que desde esta fecha hasta el 31 de diciembre próximo pongan sus buques en condiciones reglamentarias, y para regular los reconocimientos que hasta dicha fecha han de verificarse dictó una Circular la Dirección general de Navegación y Pesca Marítima, dirigida a los Comandantes de Marina de las provinciales, cuya parte dispositiva dice lo siguiente:

«a) Se podrá dispensar del reconocimiento del casco y máquinas.

Es válido el certificado expedido por la nación de la bandera del buque y por el "Lloyd Inglés" o el "Bureau Veritas" o la "Seeberufsgenossenschaft".

b) No se permitirá llevar más emigrantes en los que corresponda por la cubicación y superficie señaladas en el artículo 136 del Reglamento y por el número de literas.

Se exigirá:

c) Que los alojamientos estén bien ventilados.

d) El alumbrado eléctrico y luces supletorias.

e) El material de enfermerías, lavaderos y retretes, como disponen los artículos 145, 146 y 147 del Reglamento.

Desde el 1.º de enero próximo se exigirán en toda su extensión las disposiciones del Reglamento de la Ley de Emigración».

El Consejo Superior en pleno, en su sesión de 31 de octubre último acordó que se diera traslado de estas disposiciones a las Juntas locales de Emigración, y en cumplimiento de dicho acuerdo se lo comunico a V.S. para su conocimiento y efectos oportunos [...]"

les, pudiesen practicar dicho transporte, debían reunir las condiciones prescritas por la Real Orden de 8 de enero de 1890 y por el Reglamento de Sanidad Exterior de 27 de octubre de 1899, con las ampliaciones y modificaciones que se preceptúan a continuación (art. 129)⁷⁸.

Los buques tanto españoles como extranjeros no eran autorizados para transportar emigrantes españoles cuando no reunían las condiciones de navegabilidad y seguridad que exigían las disposiciones vigentes en España. A los efectos de este artículo, debían los mencionados buques pasar en un puerto español, habilitado para este servicio por el Ministerio de Marina, los reconocimientos en su casco, máquinas y calderas prescritos por Real Orden de 1 de abril de 1889.

Para los reconocimientos periódicos sucesivos que esa misma Real Orden disponía, tenían validez en España los certificados anuales expedidos por el Loyd inglés o el Véritas francés, a que se refiriere el art. 4 de dicha Real Orden. Pero cuando existiera en nuestra nación una entidad registradora de carácter oficial o autorizada por el gobierno que pudiese expedirlos, eran sus certificados obligatorios para los buques, así españoles como extranjeros, que transportasen emigrantes. Podían además ser admitidos los certificados de entidades similares de otras naciones, cuando entre ellas y España existiese reciprocidad en la admisión de tales certificados (art. 130).

⁷⁸ Vide Real Orden de 24 de marzo de 1909, por la que se establecen las reglas a que deben ajustarse los inspectores de puerto para realizar los reconocimientos a bordo de los buques: "Con objeto de regular la forma en que deben realizarse los reconocimientos a bordo de los buques dedicados al transporte de emigrantes, a los efectos de comprobar que reúnen, tanto las condiciones de navegabilidad y seguridad, como de higiene, a que hace referencia el capítulo V del Reglamento, y para evitar que estos reconocimientos se realicen en un mismo buque que toque en varios puertos de España por distintos Inspectores con diversos criterios que alteren el carácter de unidad que debe presidir a la inspección, la Sección primera de este Consejo Superior, en la sesión celebrada el día 8 del corriente, acordó dictar las siguientes reglas, a las que deben ajustarse los Inspectores de puertos al realizar los reconocimientos a bordo de los buques:

1.^ª Sólo se exigirá la exhibición del certificado de reconocimiento a que se refiere el apartado a) de la Real orden del Ministerio de Marina de 26 de enero de 1909, en el primer puerto de España donde toque el buque autorizado para el transporte de emigrantes, y únicamente en los casos en que exista alguna reclamación se exigirá la misma exhibición en los demás puertos.

2.^ª La inspección a bordo para comprobar que el buque reúne las condiciones de higiene reglamentarias se verificará igualmente en el primer puerto de España en que el buque toque, realizándose tan sólo en los sucesivos en los casos en que haya queja o reclamación y previo acuerdo de la Junta local.

Si al verificar este nuevo reconocimiento encontrara el Inspector algún reparo que oponer al buque, después de oír las observaciones del Capitán levantará un acta por duplicado, y, absteniéndose de todo procedimiento remitirá uno de los ejemplares al Consejo Superior.

Lo que pongo en su conocimiento, para que se sirva comunicarlo al Inspector de Emigración en ese puerto, dé cumplimiento al mencionado acuerdo".

Los mencionados buques debían además someterse, antes de su primer viaje, a la inspección especial regulada en el artículo 161 de este reglamento⁷⁹, en la que deberán acreditar, durante dos horas, una marcha mínima de 11 millas; pero quedaban exentos de ella cuando el capitán justificase, por los cuadernos de bitácora y diarios de navegación o itinerarios, debidamente autorizados, que el andar medio del buque durante el último viaje verificado en los seis meses anteriores fue el de 10 millas como mínimo (art. 131).

Quedaba prohibido a los capitanes de los buques mencionados: 1.º Alterar, cuando llevasen embarcados emigrantes españoles, las derrotas de los buques, a fin de dar remolques o prestar cualquiera otra clase de servicios a otras embarcaciones, a no ser en casos de socorro o auxilio necesario, por hallarse éstas o sus tripulantes en peligro. 2.º Transportar explosivos

⁷⁹ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 161: "Los buques, así nacionales como extranjeros, que hayan de conducir emigrantes españoles, para obtener la autorización que requiere el artículo 129, deberán someterse, antes de embarcar emigrantes en el primer viaje, a una inspección especial, que llevarán a cabo las autoridades de Marina de los puertos habilitados por el Ministerio de Marina para este servicio, asistidas por quienes designe dicho Ministerio.

En esta inspección se practicará la prueba de velocidad cuando el Capitán del buque no exhiba los documentos que previene el artículo 131 de este Reglamento, y serán rechazados los buques que durante dos horas de marcha, a ser posible con el calado medio que a cada cual corresponda, no alcancen una marcha mínima de 11 millas por hora. Se acreditan en general, las demás condiciones que se especifican en el capítulo V, y se comprobarán muy especialmente las que se refieren a los extremos siguientes: a) Cubicación de todos los locales que se destinen a emigrantes conforme a las prescripciones del presente Reglamento; b) Número de literas que correspondan a la cubicación de dichos departamentos, dimensiones, colocación y material de las mismas; c) Espacios destinados a pasadizos y disposición de las escotillas y de sus escalas; d) Mangueras de aire, tubos y aparatos de ventilación mecánica; e) Alumbrado eléctrico y luces supletorias; f) Material de salvamento y contra incendios que exista; g) Material de respeto para casco, máquinas y calderas; h) Espacios para emigrantes en cubierta; i) Disposición de enfermerías, retretes y lavaderos, j) Cámaras frigoríficas, neveras y aparatos de destilación.

Del resultado de esa inspección especial se expedirá un certificado, en el cual consten las condiciones del buque en lo referente a cada uno de los apartados que se enumeran en forma clara y precisa.

De dicho certificado se entregará copia autorizada al Capitán del buque, que éste tendrá a disposición de los Inspectores, Juntas locales y autoridades de Marina y Sanidad.

El original se enviará a la Junta local, y donde no la hubiere, al Consejo Superior. La Junta local o la Sección primera del Consejo, en su caso, examinará las condiciones del buque, comprobadas por la Inspección especial, y según se ajusten o no a las prescripciones reglamentarias, concederán o denegarán al buque, en la persona de su Capitán, la autorización para transportar emigrantes. Cuando la resolución de la Junta local fuere negativa y el Capitán del buque o el representante de la Empresa naviera reclamen, la resolución podrá ser revisada por la Sección primera del Consejo".

o materias peligrosas mientras tenga a bordo emigrantes españoles⁸⁰. 3.º Efectuar en puertos extranjeros transbordos de emigrantes españoles, como no sea por fuerza mayor⁸¹. 4.º Efectuar en puertos españoles transbordos de emigrantes no autorizados en los billetes de los mismos, salvo casos de

⁸⁰ *Vide* Circular de 21 de mayo de 1915, sobre embarque de sustancias explosivas y materias peligrosas: "Este Consejo Superior, en sesión celebrada en Pleno el día 23 de marzo último, teniendo en cuenta que las reglas establecidas por acuerdos anteriores respecto del transporte de explosivos y materias peligrosas en los buques que conduzcan emigrantes, fueron acordadas para cumplir lo dispuesto en el número 2º del artículo 132 del Reglamento y por no existir una reglamentación en la materia, y que con fecha 10 de febrero último se publicó un Real decreto de marina clasificando y regulando el transporte de materias infectantes, tensivas, inflamables, explosivas y fulminantes, y considerando que esta materia son los preceptos de Marina los que deben regir no sólo por haber sido implantados por Real decreto, sino también para evitar un dualismo en la aplicación de las disposiciones que regulan el transporte marítimo, ha acordado.

1.º Que queden sin efecto las disposiciones aprobadas por el Consejo en esta materia.

2.º Que se considere que la prohibición de transportar explosivos y materias peligrosas en los buques, mientras lleven a bordo emigrantes españoles, está condicionada y regulada por los preceptos del Real decreto de 10 de febrero del corriente año, quedando sujetos a ellos los Capitanes de los aludidos buques para el cumplimiento de lo dispuesto en el número 2.º del artículo 132 del Reglamento.

3.º Que los Inspectores de Emigración velen por el cumplimiento de dichas disposiciones, dando cuenta a las autoridades de Marina de las infracciones que se cometan para que adopten las disposiciones que estimen oportunas".

⁸¹ *Vide* Circular de 17 de abril de 1914, trasladando R.O. sobre transbordos: "El Excmo. Sr. Ministro de Fomento me dice con fecha 25 de marzo último lo siguiente.

«Excmo. Sr.: Vista la comunicación de VE, en la que manifiesta a este Ministerio que la experiencia ha demostrado que la aplicación estricta del número 3.º del art. 132 del Reglamento provisional de 30 de abril de 1908, lejos de ajustarse al espíritu tutelar que informa la ley de Emigración, condena en ocasiones al emigrante a forzoso desamparo, dejándole fuera de la acción protectora del régimen emigratorio;

Que por el hecho de no existir desde nuestra patria líneas directas de buques a todos los países de inmigración y aun en el caso de que existiendo partan de costas muy distantes de la región de donde los emigrantes proceden, obligan a éstos a valerse de combinaciones y enlaces de las distintas líneas. En tales circunstancias, si la absoluta prohibición de los transbordos subsiste, ocurre que los emigrantes salen de España con billete directo hasta puerto de país de inmigración, que no es precisamente el de su verdadero destino, y luego tienen que seguir su viaje en total desamparo, fuera de la acción tutelar del régimen emigratorio;

Que la realidad ha demostrado que es hartó más beneficioso para los emigrantes condicionar aquello que no cabe impedir, y que los transbordos en determinadas circunstancias, lejos de perjudicar a los pasajeros, pueden serles necesarios, pues en tal caso, los emigrantes irán amparados hasta el final de su viaje, cosa muy distinta de aquellos transbordos caprichosos e impuestos por el excesivo interés de las empresas navieras que el Reglamento trata justamente de impedir.

Por tanto, el Consejo, procurando mayores ventajas para los emigrantes, considera que, sin alterar el texto reglamentario, cabe dictar una disposición aclaratoria del número 3.º del art. 132 del Reglamento, que ponga este precepto en armonía con el espíritu y la finalidad de la Ley, y por ello el Pleno, en su sesión de 6 de febrero corriente, ha acordado solicitar se dicte la Real orden correspondiente que aclare el repetido número 3º del art. 132 del Reglamento, auto-

fuerza mayor. 5.º Autorizar, mientras tengan emigrantes españoles a bordo, juegos de envite o azar penados por las leyes españolas. 6.º Embarcar emigrantes españoles en puertos extranjeros sin autorización del Consejo Superior de Emigración (art. 132).

Para el cumplimiento de lo que disponen los anteriores artículos, los buques, así nacionales como extranjeros, que se dediquen al transporte de emigrantes españoles, estaban sujetos a la inspección prevenida en el capítulo V de la Ley, tal como la desenvuelve el capítulo VI de este reglamento, y sus capitanes se entendían sometidos a la jurisdicción disciplinaria del consejo superior de emigración y de las autoridades que de él dependían,

rizando los transbordos de emigrantes en puertos extranjeros, en los casos y mediante las condiciones que se determinan por este Ministerio.

En vista de lo expuesto, SM el Rey (q.D.g.) ha tenido a bien disponer:

1.º Que el trayecto del viaje, después del trasbordo, constituya la última y más pequeña parte del mismo.

2.º Que los buques a los cuales se realice el traslado, reúnan todas las condiciones de navegabilidad, seguridad e higiene exigidas por el Reglamento vigente y disposiciones complementarias, en relación con la clase de servicios que ha de practicar, y que el trato, alimentación y colocación a bordo de los emigrantes sea el mismo que se exige por las disposiciones antes mencionadas.

Para comprobar estas circunstancias podrán ser reconocidos estos buques por los Inspectores de Emigración en unión del Cónsul de la nación, en el puerto donde esta operación se efectúe, y serán de cuenta de la Compañía autorizada los gastos que la práctica de estas operaciones ocasione.

3.º Que las Compañías autorizadas que expidan el billete en España sean responsables de todas las infracciones que se comentan de la Ley y del Reglamento de Emigración vigentes, tanto en sus buques como en los de las Compañías donde realicen trasbordo.

4.º Que los buques donde efectúen los trasbordos queden también sujetos a la Inspección que marca la Ley, debiendo responder la Compañía naviera autorizada de las infracciones y obstáculos que se opongan a la práctica de esta Inspección.

5.º Que los Cónsules en los puertos de destino comprueben que los emigrantes han sido transportados en buenas condiciones y formulen, en otro caso, las oportunas reclamaciones.

6.º Que para los efectos de la repatriación queden sujetas las Compañías a los preceptos reglamentarios como si sus buques llegaran al puerto de destino, siendo responsable la Compañía autorizada de las infracciones que en esta materia se cometan.

7.º Que en los billetes que expidan las Compañías navieras autorizadas y en los anuncios que se fijen referentes a viajes en los que hayan de efectuarse trasbordos, se especifique debidamente que éste habrá de realizarse, para que tenga conocimiento de ello el emigrante.

8.º Que las Compañías que dentro de las condiciones contenidas en los números anteriores pretendan realizar trasbordos soliciten con la debida antelación el oportuno permiso, especificando el modo y condiciones en que habrán de efectuarse para que la Sección I, estudiando concretamente la petición, pueda autorizarlos o denegarlos.

9.º Desde el punto de salida hasta el destino consignado en el billete, todos los gastos de comida, alojamiento y trasbordo del emigrante, así como los de transporte de equipaje, serán de cuenta de la Compañía porteadora.

10. Las Juntas locales de los puertos habilitados podrán autorizar billetes de emigrantes con trasbordo en Gibraltar no es necesaria la intervención del Cónsul de España, bastando que sean entregadas a éste por los Capitanes de los buques las listas de emigrantes que conduzcan, a que se refiere el párrafo precedente».

sin perjuicio de las responsabilidades legales que alcanzasen a las empresas navieras y consignatarias (art. 133).

5.2. Requerimientos

El casco de los buques autorizados debía hallarse dividido por medio de compartimentos estancos en número y disposiciones tales que, inundando el mayor de ellos pudiera el buque sostenerse a flote. Los mencionados buques debían hallarse provistos del material de salvamento que determinaba el reglamento de 17 de abril de 1891. Debían poseer además un número prudencial de aparatos matafuegos y de granadas o frascos contra incendios, situados en lugares convenientes y fácilmente accesibles.

Debían hallarse también dotados de los instrumentos, herramientas, material de respeto para máquinas y calderas y de otra clase que preceptuaba el reglamento de 16 de marzo de 1892, siendo obligatoria la dotación de las piezas de respeto, aparatos e instrumentos que en dicho reglamento se consignaban con carácter facultativo.

Finalmente, los buques estaban provistos de un apartado de desinfección por vapor, bajo presión, de probada eficacia, y los mamparos de hierro que rodeaban las máquinas y calderas debían ir revestidos, en la parte exterior, del conveniente material refractario o aislador en los sitios en que el calor pudiera causar riesgo o molestia al pasaje (art. 134).

Todos los locales destinados a emigrantes y los pasadizos o entradas que a dichos locales conducían, debían estar iluminados con luz eléctrica durante la noche, y siempre que fuese necesario. Debía existir además en los mismos un alumbrado supletorio de faroles de aceite.

En los casos en que a bordo de un buque que transportase emigrantes se establezca para éstos cantinas o puestos para la expedición de bebidas y comestibles, debía fijarse en sitio visible, una tarifa impresa y sin enmiendas, visada por la junta local de emigración del puerto de salida. La junta local debía poseer un ejemplar de la mencionada tarifa (art. 135).

Los emigrantes estaban alojados en locales cerrados, sobre cubierta, que tuviesen la debida solidez, y en dos entrepuentes, bajo cubierta, cuyo puntal no podía, en ningún caso, ser inferior a 1,90 metros, medido de cubierta a cubierta.

El espacio destinado a los emigrantes se computaba en esos locales a razón de 2,75 metros cúbicos por pasajero mayor de diez años; pero si el puntal del alojamiento entre cubierta y cubierta excedía de 2,50 metros, el excedente no se tenía en cuenta para este arqueo.

Se concedía un aumento del 8 por 100 sobre el número de pasajeros asignable a dichos locales cuando éstos, además de la ventilación natural que les correspondiese, tuviesen aparatos de ventilación mecánica para la renovación del aire, cuyo funcionamiento ofreciera garantía y eficacia suficientes a juicio del Ministerio de Marina.

Además a los vapores, que por tener cámara frigorífica para la conservación de víveres no llevasen ganados sobre cubierta, se les concedía otro 8 por 100 de aumento sobre el número de emigrantes, asignable a todo el buque.

Para computar los 2,75 metros cúbicos, o los que resultaren después de aplicar el beneficio del 8 por 100 por ventilación mecánica y del otro 8 por 100 por cámara frigorífica, se tenían en cuenta, además de los espacios ocupados con literas y los correspondientes pasadizos de acceso a las mismas, con la anchura de 0,60 a 0,70 metros que disponía el artículo 142⁸², aquellos otros espacios, en los mismos locales o en otros cubiertos, que estuviesen vacíos, que el naviero destinase en forma permanente a los emigrantes, y en los cuales pudieran éstos permanecer aun con lluvia o malos tiempos.

En la cubicación adicional de estos espacios o locales no será computable lo que exceda de 0,50 metros cúbicos por pasajero mayor de diez años, con objeto de que en ningún caso el volumen destinado a cada emigrante en el dormitorio sea inferior a 1,80 metros cúbicos, aun con la aplicación de los dos antedichos beneficios del 8 por 100. La superficie por individuo, correspondiente al citado espacio de 0,50 metros cúbicos adicional, nunca podrá ser inferior a 0,45 metros cuadrados.

Además, deberá siempre corresponder a cada emigrante un espacio mínimo de 0,45 metros cuadrados de sitio libre en la cubierta, computándose el espacio que ocupaban las toldillas, tambuchos de las casetas y falsa

⁸² *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 142: "Los pasadizos de acceso general a las literas deberán ser, por los menos, de 0,70 metros de ancho, como los que circundan las escotillas. Los pasadizos que se utilicen sólo para determinados grupos de literas deberán tener cuando menos, 0,60 metros de ancho.

Estos pasadizos deberán hallarse constantemente despejados. Sin embargo, los emigrantes podrán llevar consigo en los dormitorios los efectos de vestir que estrictamente necesiten; pero en ningún caso podrán obstruir con ellos la libre circulación en los mencionados pasadizos, ni el volumen de dichos efectos exceder de 50 decímetros cúbicos.

Los espacios sobrantes de los locales destinados a pasajeros y no ocupados por éstos, podrán utilizarse con carga a efectos que no sean explosivos o inflamables, ni nocivos o molestos por su olor, haciéndose en forma sólida las separaciones convenientes entre los locales que ocupen estos efectos y los de pasajeros. En ningún caso se permitirá llevar animales vivos ni muertos en esos espacios".

cubierta, mientras sean estos sitios fácilmente accesibles, estén sólidamente contruidos y se hallen provistos de las correspondientes barandillas. En cada buque se adoptaba un solo sistema para la cubicación y el reparto de todos los espacios entre los emigrantes de suerte que fuesen en iguales condiciones (art. 136).

Los alojamientos para emigrantes debían tener escotillas, situadas precisamente encima de tales alojamientos. El área de abertura de estas escotillas, adicionada al área de todas las demás aberturas o tubos de ventilación existentes en un mismo local, debía ser un 4 por 100 del área de dicho local. En los buques, así nacionales como extranjeros, donde esa proporción mínima no existía, se reducía en una décima parte la cabida del pasaje en dichos locales.

A los buques de nueva construcción que entrasen en servicio después de hallarse en vigor el reglamento que estoy comentando, se les exigía una proporción del 5 por 100 en el área de las mencionadas escotillas.

Las escalas que en dichas escotillas debían utilizar los emigrantes tenían la anchura conveniente, a juicio de las autoridades de marina; pero en ningún caso esa anchura sería menor de 0,70 metros, a menos que fuesen dobles y contrapuestas, una de ellas, al menos, debía poderse utilizar en todo tiempo, incluso durante las operaciones de carga y descarga de mercancías. Dichas escalas debían ir provistas de un pasamano de hierro, y estaban cubiertas hasta la altura de dicho pasamano por una faja de lona convenientemente sujeta.

Las bocas de las escotillas de las bodegas debían ir cerradas en firme durante el viaje y cubiertas por encerados que evitasen toda emanación molesta para pasajeros; cuando se abrían para efectuar operaciones de carga y descarga, debían estar defendidas por rejas de barrotes de hierro que ofrecían completa seguridad al pasaje (art. 137).

En todo local en que se alojasen más de 25 y menos de 100 emigrantes debía existir, cuando menos, un ventilador de hierro; dos, si el número de aquellos llegaba a 200, y cuatro, si excedía. El diámetro de dichos tubos ventiladores nunca era menor de 20 centímetros; su entrada de aire se elevaba dos metros sobre el nivel de la cubierta, y en todo caso sobresalía de los toldos; pero se toleraban diámetros menores cuando la deficiencia estaba suplida por un número mayor de mangueras de aire que completaban el área de ventilación prescrita (art. 138).

A cada emigrante mayor de diez años se le asignaba una litera de 1,80 a 1,83 metros de largo por 0,53 a 0,50 metros de ancho, medidos por dentro de las gualdas. Dos niños del mismo sexo, menores de diez años y mayores de dos, tenían derecho a ocupar una litera. Los menores de dos años debían ocupar la litera de la persona que les acompañase.

Las literas debían ser de hierro, sólidamente construidas y fijadas, y en su parte exterior más visible llevaban la numeración que les correspondiese. Cada litera se hallaba dotada de un colchón con almohada y un cubrecama, debiendo ser sustituido el colchón por una lona estirada cuando la temperatura permanente en el alojamiento fuese superior a 25 grados. Los cubrecamas eran dos por cada litera ocupada por dos niños (art. 139).

Sin perjuicio del espacio que a cada emigrante correspondía, según el art. 136, no se permitía establecer más que dos órdenes de literas en los locales cuyo puntal no excedía de 1,90 metros. En locales de 2,30 metros o mayores se permitía establecer tres órdenes de literas, siempre que los espacios entre las mismas fuesen los siguientes: desde el piso de la cubierta a la parte inferior de la litera baja, 0,40 metros; desde la parte superior del plano de la armadura de dicha litera baja a la parte inferior de la de en medio, 0,60 metros; desde la parte superior de esta última a la parte inferior de la cubierta (techo), 0,60 metros.

En las inmediaciones de los departamentos de máquinas y calderas no podían ser instaladas literas para emigrantes, a no ser de tal modo que en ningún caso pudiesen causar daño a su salud (art. 140).

Cuando las circunstancias lo requieran, en los locales destinados a las mujeres, y en las enfermerías correspondientes a las mismas, se instalaban literas especiales de 1,83 metros de largo por 0,80 de ancho, en la proporción de un 6 por 100 de la totalidad de literas de aquel departamento, con destino a mujeres encinta o con un niño menor de dos años; esas literas, así como las que ocupen dos niños debían ser accesibles por el lado de su longitud (art. 141).

Se debía hacer la debida separación entre los departamentos de hombres y los de mujeres, ya colocándolos en sollados distintos, ya mediante sólidos mamparos de tabla; si el número de individuos formando familia era importante se procuraba separarla de los hombres solos y de las mujeres solas.

Los niños mayores de siete años se alojaban con los hombres, y las niñas, cualquiera que fuese su edad, se alojaban con las mujeres.

Para los efectos del cálculo de la cubicación de espacios en los alojamientos, cada dos niños mayores de dos años y menores de diez se computaban como un emigrante. Los menores de dos años no eran computados (art. 143).

A los buques extranjeros autorizados para embarcar emigrantes en puertos españoles que no tenían al cuidado de sus alojamientos personal que hablase español, cuando embarcasen más de 100 emigrantes españoles

podían exigirles las juntas locales que embarcasen un camarero o bodeguero español por cada alojamiento o departamento o grupo de ellos destinados a más de 100 hombres, e igualmente una camarera o bodegaera española para cada departamento análogo de mujeres. En ningún caso podían prestar ese servicio los emigrantes u otros pasajeros.

La manutención y el sueldo del citado personal español corría a cargo del armador, y debían ser los que correspondían al personal de igual categoría embarcado en el buque.

El armador estaba obligado a repatriar hasta el puerto de embarque todo este personal, el cual disfrutaba de sueldo y manutención hasta el día de su llegada a dicho puerto.

El naviero debía satisfacer a dicho personal, en el momento de su embarque, el sueldo correspondiente a medio mes (art. 144)⁸³.

Sin perjuicio de lo que disponía el artículo 105 del reglamento de sanidad exterior de 27 de octubre de 1899 respecto a enfermerías, se acondicionaban estas de modo que existiese una perfecta separación entre el departamento que en las mismas se destinaba a hombres y el que se destinaba a mujeres, y se habilitaba un departamento especial que pudiese ser dedicado al tratamiento de enfermos infecciosos, aplicándose, además a éstos las disposiciones de dicho reglamento que les afectasen.

A la salida de los buques podía permitirse que se hallase montada una mitad solamente del número de literas de enfermería prescrito, sin perjuicio de instalar las demás a medida que resultasen necesarias. Estas literas serían accesibles por el lado de su longitud.

La dotación de cada litera de enfermería era la siguiente: un bastidor de lona estirada; una colchoneta de lana o crin vegetal; dos almohadas; dos juegos de sábanas y fundas de almohadas; un cubrecamas o manta de lana; una escupidera de hierro esmaltado; una vasera de alambre galvanizado (art. 145)⁸⁴.

⁸³ *Vide* Acuerdo del Consejo General de Emigración de 23 de junio de 1909, sobre embarque de camareros: "En consultas elevadas por la Junta local de La Coruña acerca de la interpretación que ha de darse al artículo 144 del Reglamento se tomó el acuerdo de que debe exigirse a los buques extranjeros autorizados para el transporte de emigrantes que cuando embarquen en un solo departamento o en grupo de ellos que se comuniquen, cien o más emigrantes, lleven para su servicio un camarero español, y que, cuando viajen en alojamientos separados y en cada uno de ellos no se alojen 100 emigrantes, deberá embarcarse un camarero español por cada 100 emigrantes, recusando los que viajen en alojamientos separados".

⁸⁴ *Vide* interpretación del art. 145 del Reglamento que hace el Consejo Superior de Emigración: "En la sesión celebrada el día 18 del corriente (febrero) por esta Sección I del Consejo Superior, se dio cuenta de la consulta elevada por esa Junta local de su digna Presidencia, sobre si ha de interpretarse el artículo 145 del Reglamento en el sentido de que en las áreas y volú-

Existían a bordo de los buques que conducían emigrantes cuatro lavaderos, por medio de artesas, o una general con cuatro compartimentos, y entrada y salida de agua independiente para cada uno. Estos lavaderos se hallaban a disposición de los emigrantes durante las horas hábiles del día, y el servicio de agua dulce se regulaba del modo siguiente: hasta 300 emigrantes, una hora de agua dulce al día; de 300 a 600 ídem, dos ídem; de 600 en adelante, tres ídem.

Además de estos lavaderos, tenían los buques el local para duchas y lavabos de hombres y mujeres que dispone el artículo 104 del citado reglamento de sanidad (art. 146). Para uso de los emigrantes debían existir a bordo con la debida separación, dos locales destinados a retretes, uno para los hombres y otro para las mujeres⁸⁵. El número de mingitorios que se instalarán, además, será el de la mitad de los retretes para hombres exigidos en cada caso⁸⁶.

menes del local destinado a enfermerías pueden computarse las del departamento especial dedicado al tratamiento de enfermos infecciosos o si, por el contrario, los locales especiales dedicados a esta clase de enfermos han de ser por completo independientes de los que el art. 120 del Reglamento de Sanidad Exterior establece respecto a la capacidad de las enfermerías, y se tomó el acuerdo de evacuar dicha consulta en el sentido de que debe considerarse comprendido el local destinado a enfermería especial de infecciosos, dentro de la capacidad suficiente para alojar el 4 por 100 de pasajes de tercera, según previene el Reglamento provisional de Sanidad Exterior vigente en su citado artículo”.

⁸⁵ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 147, donde establecía la siguiente proporción:

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Hasta 100 emigrantes	2	1	3
Desde 100-250	3	2	5
Desde 250-450	5	2	7
Desde 450-700	6	3	9
Desde 700-1.000	8	4	12

Desde 1.000 en adelante, por cada 200 pasajeros de aumento, un retrete para hombres y otro para mujeres.

⁸⁶ *Vide* Circular de 14 de octubre de 1913, relativa a la instalación de retretes y enfermerías en los buques que conduzcan emigrantes: “En la sesión celebrada por la Sección I de este Consejo el día 3 de los corrientes, se acordó manifestar a las Juntas e Inspectores de Emigración y a los Representantes de las Compañías navieras autorizadas para el transporte de emigrantes que de ninguna manera puede admitirse que los barcos tengan instalados los retretes en los alojamientos, por infringir lo dispuesto en el artículo 147 del Reglamento, que prescribe que estos servicios han de estar montados según las reglas de la más perfecta higiene; que tampoco es tolerable la instalación de enfermerías en los alojamientos, por oponerse a lo dispuesto en el artículo 145 del Reglamento de Emigración, en relación con el 120 de Sanidad exterior, y que no se autorizará el embarque de emigrantes en buques que adolezcan de estas deficiencias al mes de ser comunicados estos acuerdos”. *Vide* aclaración de 29 de noviembre de

Todos estos locales estaban divididos por mamparos o planchas de hierro de un metro de alto, con pasamanos, construidos según las reglas de la más perfecta higiene, y tenían en la entrada un mamparo de hierro que ocultaba su interior. Tenían además servicio de agua corriente, y su descarga se efectuaba por fuera del costado. En todos ellos había alumbrado eléctrico suficiente durante la noche, y el número proporcional de faroles de aceite para alumbrado supletorio (art. 147).

No era compatible el transporte de emigrantes con el de ganados y el de toda otra clase de animales vivos o muertos en número superior al necesario para el consumo del buque durante su viaje (art. 148)⁸⁷.

1913 a la Circular de 14 de octubre de 1913, sobre instalación de retretes y enfermerías en buques autorizados para el transporte de emigrantes: «En las sesiones celebradas por la Sección I de este Consejo en los días 19 y 26 de los corrientes, se dio cuenta de una consulta elevada por el Inspector de La Coruña acerca de la interpretación de lo dispuesto en la Circular de 14 de octubre último, sobre instalación de retretes y enfermerías, y la Sección acordó:

1.º Que se puede permitir el emplazamiento de locales para enfermos comunes en el mismo local que se utilice para dormitorio de emigrantes, siempre que éste quede aislado por un sólido mamparo en firme o por un pasillo y que su entrada no tenga acceso inmediato por el alojamiento.

2.º Puede también permitirse la instalación de retretes en los mismos locales utilizados como alojamientos si se hallan instalados en forma que sus emanaciones no causen la más leve molestia al pasaje, separados del alojamiento por un mamparo en firme formado por talones perfectamente ensamblados, de no ser metálicos, que no comuniquen directamente con el alojamiento y tengan la ventilación propia que sea necesaria.

3.º Estos acuerdos no se refieren a los retretes que con arreglo al Reglamento de Sanidad exterior deben llevar a ser posible, las enfermerías, si bien la instalación de éstas ha de sujetarse también a las más rigurosas prescripciones higiénicas; y

4.º Que estas disposiciones referentes a retretes y enfermerías comenzarán a aplicarse desde el día 1º de enero de 1914”.

⁸⁷ *Vide* Real Orden de 10 de noviembre de 1908, sobre transporte de animales vivos y carnes en buques de emigrantes: “Ilmo. Sr.: vista una instancia elevada por don Francisco Setuain, en representación de varias Compañías navieras y en súplica de que no se prohíba en absoluto transportar en los buques de emigrantes animales vivos en corto número y carnes en pequeña cantidad, siempre que éstas y aquéllos vayan en condiciones higiénicas que alejen todo peligro;

Oído el Consejo Superior de Emigración en pleno y de acuerdo con su informe SM el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer:

1.º Que se aclare el artículo 148 del Reglamento provisional para la ejecución de la Ley de Emigración en el sentido de que el precepto en él contenido no excluya total y absolutamente la eventual conducción de ganados en general y de animales vivos o muertos en particular, en número superior al necesario para el consumo del buque durante su viaje, cuando el transporte sea de animales reconocidamente sanos y se verifique para animales vivos en locales que no estén inmediatos a los ocupados por los emigrantes en cubiertas o entrepuentes y en jaulas que reúnan todas las condiciones necesarias de higiene y seguridad, y para los animales muertos, enteros o descuartizados, en cámaras frigoríficas. Bien entendido que los animales vivos no podrán exceder de un corto número adecuado y proporcional a las condiciones y capacidad de cada buque y al transporte de emigrantes que verifique, que estará limitado exclusivamente a clases especiales con destino a la cría caballar, asnal, bovina, lanar u otras análogas; al

5.3. Víveres y provisiones

Los buques autorizados para transportar emigrantes cumplían, por lo que se refiere a víveres y provisiones, lo dispuesto en las Reales órdenes de 8 de enero de 1890 y 23 de noviembre de 1899, con las modificaciones y ampliaciones que preceptúa el reglamento.

No se permitía la salida de ningún buque sin que tuviese a bordo la cantidad de víveres necesaria para el total de emigrantes que conduzca, en proporción a la duración del viaje mas una mitad, y sin que esa cantidad reúna la cantidad y variedad de géneros alimenticios que exigía el consejo superior en las instrucciones que sobre el particular dictaban las juntas locales, a propuesta o previo informe de la sección primera del mismo (art. 149).

Los capitanes de buques españoles y extranjeros autorizados para transportar emigrantes, antes de embarcar emigrantes en cada uno de sus viajes, enviaban a la junta local una nota, formada y duplicada, detallando una por una las clases de vivieres y provisiones que tenían a bordo e indicando además las respectivas cantidades. La junta local, después de examinada la nota, la remitía al inspector para las comprobaciones que preceptuaba el reglamento en su artículo 161. Tanto la junta local como los inspectores, podían exigir una muestra de los citados víveres para su examen o análisis si lo creían conveniente (art. 150).

Los buques extranjeros autorizados para transportar emigrantes españoles debían tomar en España los víveres llamados vulgarmente *de fresco* que necesitaban en proporción al número de aquellos que debían embarcar. En todo caso, alcanzaba esta prescripción a las siguientes especies: carnes, aceite de oliva, arroz, pastas, harinas, legumbres, frutas, azúcar, vino y vinagre. El vino para distribuir a los emigrantes debía ser de producción nacional. El pan que se servía, debía ser fresco (art. 151).

La alimentación del emigrante debía distribuirse en tres comidas al día, y, en conjunto, no debía ser inferior, en ningún caso, a los 1.643 gramos de peso que prescribía la Real Orden de 23 de noviembre de 1889, para cada día y por cada emigrante mayor de diez años. A los niños desde dos hasta diez años se las daba media ración.

Debía llevarse a bordo la cantidad de leche esterilizada, huevos e ingredientes para caldos que fuese necesaria, a juicio del médico de a bordo para

transporte de reses bravas para lidia, y al de caballos de lujo, de tiro o silla; pero no se tolerará nunca el transporte de ganado en pipara, la venta comercial ni consumo público.

2.º El Consejo Superior de Emigración dará instrucciones en este sentido a los Inspectores y Juntas locales de Emigración para que velen por la aplicación del citado artículo de acuerdo con lo preceptuado en el artículo anterior.

3.º Que se tenga en cuenta esta disposición cuando se trate de la redacción del Reglamento definitivo”.

la alimentación de los niños menores de dos años y de los enfermos cuyas circunstancias lo requiriesen.

La composición de las comidas variaba durante la semana, y su condimentación debía ser esmerada. Era obligatorio servir carne fresca lo menos cinco días a la semana (art. 152).

La provisión de agua en los buques se calculaba a razón de cinco litros de agua potable por día y por cada persona embarcada, sumados pasaje y tripulación, comprendidas las escalas. Dicha provisión se llevaba en aljibes de hierro, en perfecto estado de limpieza y conservación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 del reglamento de sanidad exterior. Llevaban los buques un aparato de destilación capaz de producir cinco litros de agua al día por cada persona embarcada, sumados pasaje y tripulación (art. 153).

A los enfermos y convalecientes se les facilitaba gratuitamente, además de las medicinas, la alimentación especial que prescribía el médico de a bordo. También podía el médico ordenar raciones suplementarias de alimentación especial a las mujeres y niños que las necesitasen, ya sea por su estado especial o por consecuencia de trastornos causados por el viaje (art. 154).

Los utensilios de cocina eran con preferencia de hierro galvanizado, y si eran de cobre, estaban perfectamente estañados. Los utensilios para uso de los emigrantes eran de hierro galvanizado o esmaltado (art. 155).

Para la conservación de los víveres que lo requiriesen, los buques poseían una nevera capaz para una provisión de hielo, a razón de cinco kilogramos por emigrante (art. 156).

6. La inspección

Una vez publicado el reglamento, el consejo superior de emigración abrió un concurso provisional para la provisión de las plazas de inspectores correspondientes a las clases segunda y tercera de las determinadas en el artículo 159 del reglamento⁸⁸. Además se dictaron instrucciones para su provisión y se determinaron los sueldos y gratificaciones que habían de percibir los nombrados.

⁸⁸ *Vide* Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de 21 de diciembre de 1907 sobre emigración, de 30 de abril de 1908, art. 159: "Aparte los especiales, los inspectores de emigración serán de cuatro clases, a saber: 1.º Inspectores en el interior, que prestarán sus servicios en las regiones de donde suelen salir los emigrantes españoles. 2.º Inspectores en puerto, que ejercerán sus funciones en los puertos de embarque de emigrantes, desde que éstos lleguen al puerto hasta la salida de los buques que les conduzcan. 3.º Inspectores en viaje que acompañarán a los emigrantes durante la travesía a bordo de los buques. 4.º Inspectores en

Para tomar parte en este concurso se requería: a) Ser o haber sido médico de la armada, de la marina civil o de sanidad exterior, con más de un año de embarque; b) Ser o haber sido médico del ejército o de la armada, habiendo prestado servicios en ultramar; c) Ser o haber sido jefe u oficial del cuerpo general o de cualquier otro de la armada, con más de un año de embarque; d) Ser o haber sido jefe u oficial del ejército, habiendo prestado servicios en ultramar; e) Ser o haber sido capitán de buque mercante que hubiese transportado tropas o emigrantes con América u Oceanía, en cuatro o más viajes.

A la solicitud acompañaban los concursantes, además de los documentos que acreditasen las condiciones que estoy expresando, todos los demás que creyesen conducentes a demostrar su idoneidad para el cargo que aspiraban a desempeñar.

La sección primera del consejo examinaba las solicitudes y elevaba al pleno ponencia razonada, con relaciones nominales, por orden preferente de las personas aptas para cada clase de cargos que oportunamente debían proveerse.

El Consejo en pleno aprobaba o modificaba la ponencia de la sección y elevaba la propuesta que procedía al ministro, a los efectos del artículo 48 de la ley, o hacía los nombramientos cuando se trataba de los inspectores especiales (art. 157).

Para proveer vacantes, así como para hacer nuevas provisiones, incluso las de inspectores especiales a que alude el párrafo 3º del artículo 47 de la ley, el consejo superior abrirá, cuando sea necesario, nuevos concursos, fijando el plazo para la admisión de solicitudes; las condiciones que han de reunir los concursantes, que podrán ser las mismas que el artículo anterior especifica u otras distintas, pero que deberán expresarse en cada caso con toda claridad, y los sueldos y gratificaciones que disfrutarán los nombrados.

Anunciados los concursos se aplicará lo dispuesto en los tres últimos párrafos del artículo anterior (art. 158).

el exterior, que ejercerán su cometido en los puertos y regiones a donde suele dirigirse la emigración española.

Los de primera y tercera clase dependerán inmediatamente de la sección primera del consejo; los de la segunda, de las Juntas locales, y los de la cuarta, de la Sección tercera del Consejo Superior.

Además de la inspección encomendada a los inspectores nombrados con ese objeto, se crea otra, encomendada a los agentes diplomáticos y consulares de España en los puertos de escala y en los que será dirigida por la Sección tercera del Consejo Superior, por conducto del Ministro de Estado. También subsistirá la de las autoridades de Marina en los puertos de salida, que dirigirá la Sección primera por conducto del Ministro de Marina, con arreglo a las disposiciones vigentes para el reconocimiento de buques, máquinas y calderas”.

La sección primera del consejo superior redactaba en el plazo más breve posible, dos instrucciones separadas, claras y completas, especificando la forma en que debían ejercer los inspectores de la primera y de la tercera clase el cometido que les confería la ley y el reglamento; instrucciones que, una vez aprobadas por el pleno, se hacían circular para su exacto cumplimiento.

Cada una de las juntas locales redactaba, asimismo, la instrucción para los inspectores que de ella dependían, que era aprobada por el consejo superior en pleno, previo dictamen de la sección primera.

La sección tercera redactaba la instrucción a que habían de acomodarse los inspectores de la clase cuarta, así como la que había de dirigirse a los agentes diplomáticos y consulares de España en países de emigración española y en los puertos de escala de los buques que conducían emigrantes. Una vez aprobadas por el consejo pleno se remitía estas instrucciones a los interesados por el debido conducto (art. 160).

Cualquier junta local podía ordenar, cuando juzgaba que existían motivos para ello, una nueva inspección especial, que se llevaba a cabo en la forma determinada en el artículo 161; si el resultado de ella no era satisfactorio, la junta retiraba provisionalmente la autorización concedida al buque y esta retirada era definitiva cuando el capitán del buque o el representante de la empresa no acudían en alzada dentro de los ocho días siguientes al día en que la resolución les fue notificada, ante la sección primera, o cuando ésta confirmaba el acuerdo de la junta local.

Durante las mencionadas visitas e inspecciones, los navieros o consignatarios, así españoles como extranjeros, y los capitanes de los buques debían facilitar a la autoridad de marina, o a sus delegados oficiales, todos cuantos datos y planos les fuesen pedidos y ellos pudiesen facilitar o procurarse, datos y planos de los cuales podía exigir un duplicado la mencionada autoridad (art. 162).

La inspección a bordo en viaje, era obligatoria en los siguientes casos: 1.º Siempre que el buque hubiese sido objeto de reparo, censura o penalidad, en viaje análogo inmediato anterior, y embarque de 50 emigrantes españoles. 2.º Siempre que el buque transporte más de 300 emigrantes españoles y no hubiese sido objeto, durante un año de inspección permanente en viaje análogo. 3.º Siempre que el buque transporte más de 500 emigrantes españoles y, aun habiendo sido objeto durante el año de inspección permanente en viaje análogo, los resultados de ella no fueran satisfactorios. 4.º Siempre que lo ordene el consejo superior por una disposición general o especial (art. 163).

El inspector en viaje velaba por la aplicación de la ley y del reglamento durante la travesía y exigía, si era preciso, su cumplimiento. Formaba cuan-

do fuere desobedecido, el oportuno atestado, que remitía después al consejo superior, a los efectos penales a que hubiere lugar. Imponía las multas que el capítulo específico le autorizaba para imponer, y recibía, comprobaba y atendía las quejas y reclamaciones de los emigrantes, todo ello con arreglo a la instrucción a que aludía el artículo 160 del reglamento. Bastaba un aviso, dado con veinticuatro horas de anticipación al naviero o armador o al consignatario por las juntas locales, para que fuese obligatorio reservar al inspector en viaje el pasaje y la manutención gratuitos, con arreglo al artículo 50 de la ley, o sea los que correspondían a la primera clase, con sitio preferente en la mesa de la oficialidad (art. 164).

No podía ser nombrado inspector en viaje quien hubiese prestado antes servicios en la compañía a que el buque perteneciera.

El inspector de viaje, cuando era médico, cuidaba también del servicio sanitario en los buques, con arreglo a lo que determinaba el reglamento, y en los casos en que el buque extranjero estaba obligado a embarcar un médico español, este sería, precisamente, el inspector en viaje.

El inspector en viaje era repatriado en la forma que prevenía el párrafo 20 del artículo 50 de la ley, y en las mismas condiciones de pasaje y manutención determinadas anteriormente (art. 165).

Todo buque que transportaba más de 100 emigrantes españoles debía llevar de dotación el médico que prescribía el art. 56 del reglamento de sanidad exterior, y cuando el número de emigrantes excedía de 1.000, debía llevar otro médico en las condiciones que dicho artículo del reglamento de sanidad preceptuaba.

Las juntas locales de emigración cuidaban del cumplimiento del párrafo anterior, y podían además exigir el embarque de un médico, un practicante y un enfermero españoles, o que hablen el castellano, en los buques extranjeros autorizados para transportar emigrantes españoles, y en los casos siguientes: cuando el buque transporte más de 100 emigrantes españoles y no lleve médico de dotación, o cuando éste no hable castellano; cuando el número de emigrantes españoles haga exceder de 1.000 el total de los que conduce el buque y éste sólo lleve un médico de dotación, o aun llevando dos, cuando ninguno de ellos hable el castellano. Podrán, asimismo, las juntas exigir el embarque de un médico, un practicante y un enfermero españoles, así como el de uno o varios cocineros, también españoles, en todos aquellos buques que pertenezcan a naciones cuyas leyes o reglamentos de emigración impongan el embarque de esta clase de personal nacional en los buques españoles que transporten emigrantes extranjeros (art. 166).

Cuando los buques extranjeros que transporten más de 50 emigrantes españoles no lleven médico, ni practicante español, o que hablen el castellano,

podían las juntas locales ordenar que formase parte de la dotación un enfermero o enfermera españoles o que hablasen castellano con los mismos derechos, en lo referente a manutención, sueldo y repatriación que este reglamento concedía a los inspectores en viaje españoles que embarcasen en buques extranjeros. Siempre que los emigrantes españoles no pasaran de 300, los enfermeros españoles, cuando los había, podían desempeñar también el cargo de bodegueros.

Las juntas locales cuidaban de tener siempre dispuesto personal de aptitud probada para cubrir las plazas a que este artículo y el anterior aludían (art. 167)⁸⁹.

El médico español o el inspector en viaje, cuando fuese médico, tenía, en buques extranjeros la dirección del servicio sanitario en lo referente al pasaje emigrante español, a cuyo fin tenía a su disposición el material de enfermería, los productos medicinales y aparatos utensilios de cirugía y el personal de enfermería necesario para el cumplimiento de su misión. El sueldo que disfrutaba el médico español desde el día de su embarque hasta el de su ingreso al puerto donde embarcaba lo hacía efectivo el armador, con arreglo a los mismos tipos y condiciones señalados a los de igual categoría o clase en el citado buque.

El inspector, fuese o no médico, cuidaba de que se cumpliesen los artículos 64 a 70 del reglamento de sanidad exterior vigente, con las modificaciones introducidas por la Real Orden de 7 de diciembre de 1899.

De las denuncias y reclamaciones que recibiese del pasaje, en lo que concernía a su cometido facultativo, daba inmediata cuenta al capitán para que, de común acuerdo se adoptasen las medidas necesarias, atendándose para ello a lo prescrito en el artículo 69 del reglamento de sanidad exterior, modificado por la citada Real Orden (art. 168).

La asistencia facultativa del médico español era gratuita para el pasaje emigrante español, así como el servicio de medicinas y el material sanitario.

⁸⁹ *Vide* Circular del Consejo de Emigración, de 31 de julio de 1911, relativa a la preferencia que debe darse a los médicos de la marina civil para su embarque en vapores que transporten emigrantes: "En la sesión celebrada por la Sección I de este Consejo Superior el día 8 de los corrientes, se dio cuenta de la instancia elevada por varios médicos de la Marina civil, en súplica de que se conceda a los de su clase derecho preferente para embarcar en los buques que conduzcan emigrantes en los casos en que el Reglamento de Emigración dispone que sea embarcado un médico español, y la Sección acordó que las Juntas locales tengan siempre a disposición de las Compañías navieras en consonancia con lo que preceptúa el último párrafo del art. 167 del Reglamento, una relación en que figuren todos los médicos de la Marina civil, dispuestos a embarcar en el puerto respectivo, y que éstos sean preferidos para el embarque siempre que se pueda elegir por lo menos entre dos de los que, reuniendo estas condiciones, se hallen dispuestos a embarcar. [...]".

El médico inspector en viaje llevaba un libro que, debidamente foliado y autorizado, le entregaba en cada caso la junta local de emigración del puerto de salida, que se titulaba Diario sanitario, y donde consignaba cuantas observaciones fuesen, a su juicio, dignas de ello, tanto en los viajes de emigración como en los de repatriación, y principalmente cuantos hechos se referían a la higiene y estado sanitario del buque en que prestaba sus servicios (art. 169).

El inspector de viaje cuidaba además: 1.º De evitar, con arreglo al artículo 119 del reglamento de sanidad exterior, que embarcasen, aun en las escalas que efectuase el buque en el extranjero, personas que padeciesen enfermedades contagiosas. 2.º De aislar convenientemente los enfermos de infecciones contagiosas que a bordo pudieran existir. 3.º De la dirección y cumplimiento de las desinfecciones preceptuadas por dicho reglamento en sus artículos 120 a 129. 4.º De no permitir embarques en puertos declarados oficialmente contaminados o sucios. 5.º De que los víveres y aguas destinadas a los pasajeros se hallen bien conservados e higiénicamente servidos. 6.º De que los locales destinados al pasaje se mantengan limpios y en condiciones de salubridad. 7.º De que en los casos de defunción a bordo se cumpliera rigurosamente lo dispuesto en el artículo 129 del citado Reglamento de Sanidad (art. 170).

En la instrucción que la sección primera debía redactar para los inspectores en viaje, con arreglo al artículo 160 del reglamento se determinaba la dotación de productos medicinales, de aparatos de cirugía y de material sanitario que debían tener a bordo los buques autorizados para transportar emigrantes españoles.

Cuando el buque no llevaba inspector en viaje cuidaban del cumplimiento de lo que esa instrucción disponía los inspectores de la segunda clase, a cuyo efecto la recibían también de las juntas locales (art. 171).

7. Sanciones

No podían establecerse en el territorio español oficinas de información acerca de los billetes de emigrantes o los viajes de los buques que los conduzcan sino por los consignatarios, navieros y armadores autorizados o por los representantes de estos últimos; ni podían tampoco despachar billetes de emigrantes sino en estas oficinas.

Los consignatarios, navieros y armadores autorizados y los representantes de estos últimos no podían establecer esas oficinas fuera de los puertos de embarque, sino previa autorización de la sección primera del consejo superior, en la que se precisaban las condiciones a que había de ajustarse su funcionamiento.

Toda oficina que se instalaba contraviniendo lo preceptuado, era considerada como agencia de emigración de las prohibidas por el artículo 34 de la ley, a los efectos penales a que hubiese lugar (art. 172)⁹⁰.

Cuando los inspectores de emigración tenían noticia de alguna falta o de algún delito que no pertenecía al número de los que ellos podían castigar, ponían el hecho en conocimiento de los tribunales ordinarios, de la junta local o del consejo superior según los casos (art. 173).

Los inspectores de emigración, los miembros de las juntas locales y los del consejo superior tenían, siempre que estuviesen en el ejercicio de sus respectivas funciones, el carácter de autoridad, y a los delitos que contra ellos se cometiesen eran aplicables los capítulos IV y V del título II del libro II del Código penal.

A estas autoridades les era aplicable el título VII del mismo libro II del Código penal por los delitos que cometieren en el ejercicio de sus cargos, y cuando fueren condenados por delitos comprendidos en los capítulos I y IX de este título, los tribunales de justicia les aplicaban siempre, en su grado máximo las penas respectivas (art. 174).

Los médicos nombrados con arreglo a los artículos del capítulo anterior, fuesen o no inspectores, estaban sujetos a las sanciones establecidas por los

⁹⁰ Vide STS de 11 de diciembre de 1909, sobre agencia clandestina de emigración: "Oficina de información sobre billetes de emigrantes y viajes de buques establecidas en el interior del Reino, equiparadas a las agencias de emigración. Reparto de anuncios constitutivo de propaganda punible.- Consta que Manuel Corchuelo, con anterioridad al 1.º de enero de 1908, venía dedicándose a la agencia de embarques de emigrantes para Ultramar; y que en cierto periódico de Salamanca insertó en dicho año un anuncio en el que, titulándose representante de Compañías navieras, en aquella ciudad, para embarque a varios puertos de América, se expresaba el precio del pasaje y se advertía que para informes y salidas podían dirigirse a él, en Salamanca, y domicilio que en él se menciona; y que José Sánchez Pavón recibió por el correo varios de los indicados anuncios, repartiéndolos en su pueblo. Absueltos ambos en la causa que se les siguió por infracción de la ley de Emigración, acudió el Ministerio fiscal al Tribunal Supremo, que casó y anuló el fallo recurrido, estableciendo:

Que no pude desconocerse que los hechos enumerados caen bajo la sanción del art. 33 de la ley de Emigración, en cuanto a Corchuelo, porque si bien en la [...] sentencia se declara que no consta que después de 1.º de enero de 1908 ejerciera la industria de agente de embarque para emigrantes, las oficinas de información se hallan equiparadas, por el art. 172 del Reglamento, a las Agencias de emigración, y aquel tenía una oficina de aquella clase en relación con los buques que hacían rumbo a los puertos de América, pues no cabe dar otro sentido a la advertencia consignada en el anuncio de que se ha hecho mérito, dado que en ellas se ofrecían informes sobre el viaje, se precisaba la persona que se decía autorizada por los armadores para suministrarlos y el lugar en que podían tomarse, sin que, aun suponiendo que Corchuelo fuera representante de las Compañías navieras estuviese autorizado para establecer semejante oficina en una ciudad del interior del Reino; y por lo que respecta a Sánchez Pavón, porque el hecho imputado al mismo de repartir en un pueblo rural [...] los mencionados anuncios, implica sin género alguno de duda, una verdadera propaganda para el fomento de la emigración".

artículos 66, 67, 68 y 69 del reglamento vigente de sanidad exterior, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pudieran incurrir (art. 176).

Si en el curso de la travesía fuere sorprendida en un buque de los que podían transportar emigrantes, persona que hubiese embarcado como tal sin reunir los requisitos legales, provista de un billete auténtico, el capitán debería entregarla al cónsul español del primer puerto donde el barco arribare, y era obligación de la casa consignataria reexpedirla y mantenerla durante la travesía hasta el regreso a España. Lo mismo ocurría si no obstante estaba provisto del billete el pseudoemigrante, constaba que embarcó con la autorización o el conocimiento del naviero, armador o consignatario.

Cuando esto no constaba o cuando el billete era falso, el delincuente era también repatriado; pero el capitán podía exigirle durante el tiempo que permaneciese a bordo, que prestase gratuitamente su servicio.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el culpable, una vez repatriado, era entregado a las autoridades españolas para que le fuesen exigidas las responsabilidades civiles y criminales a que hubiese lugar (art. 177).

Los que fundaban una agencia de emigración, la dirigían o explotaban; los que reclutasen emigrantes por cuenta propia o al servicio de una agencia, y los que lucrándose o no, hiciesen propagando oral o escrita para fomentar la emigración, eran castigados con la pena de prisión correccional en su grado mínimo (art. 178)⁹¹.

⁹¹ *Vide* Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 5 de julio de 1920, sobre procedimiento en actuaciones por delitos de emigración, extracto: "Después de recordar los arts. 33, 34 y 55 de la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907 y el 178 de su Reglamento de 30 de abril de 1908, dice que es indispensable que los individuos del ministerio fiscal desplieguen el mayor celo «atendiendo no sólo a la intervención demandada procesalmente cuando por otro origen se haya incoado causa con motivo u ocasión de lo que a emigración se refiera, sino procurando interponer la iniciativa para promover la formación de las causas, como prescribe el núm. 7º del art. 838 de la ley sobre organización del Poder judicial», cuando llegue a su conocimiento algún hecho que revela la perpetración de un delito que afecte a la emigración, y para llenar el deber prevenido en el art. 105 de la ley de Enjuiciamiento criminal, es preciso –añade– que los fiscales requieran la cooperación de las Juntas locales de emigración y de las autoridades gubernativas y de policía para que les faciliten noticias respecto de la recluta de emigrantes, «y los antecedentes indiciarios de prueba que de la existencia de agencias clandestinas de emigración puedan tener, con los cuales elementos se apresurarán a formalizar la correspondiente querrela, de la cual darán inmediata noticia a este Centro, como así bien del curso ulterior de cada proceso, todos los que habrán de ser personal y directamente inspeccionados; y si en alguna de dichas causas se hiciera declaración de procesamiento, el ministerio fiscal, por regla general de criterio y sin merma de facultades que para el caso de notoria inocencia de los encartados nos están confiadas en la delicada iniciativa para sostener la acción, promoverán la apertura de los juicios»".

Los navieros, armadores o consignatarios que, por sí o valiéndose de intermediarios, contrataren sin autorización el transporte de emigrantes o los embarcaren en sus buques, eran castigados con la pena de arresto mayor.

Se entendía que no tenían autorización los navieros, armadores o consignatarios que, habiéndola solicitado no la obtuvieron, y aquellos a quienes le fuere retirada por cualquiera de las causas que en este reglamento se enumeran, en la forma prescrita para cada caso, así como los que estando en pleno uso de su autorización embarcasen emigrantes en buques que no la tenían para transportarlos, por no haberla obtenido o por haberles sido retirada en la forma reglamentaria (art. 179).

Los navieros, armadores y consignatarios autorizados que hicieren, a sabiendas, un contrato de transporte con persona a quien la ley prohibía emigrar, o la recibieran sin billete a bordo de sus barcos, también a sabiendas, estaban sujetos a las responsabilidades que las leyes vigentes señalaban para cada caso (art. 180).

Cuando la sección segunda del consejo superior tuviese noticia por sí o en virtud de denuncia de los inspectores o juntas locales de un delito cometido por un naviero, armador o consignatario autorizado, que constase en virtud de sentencia firme, o de una falta que intrínsecamente o por la repetición con que se cometió mereciese, a su juicio, el calificativo de grave, a los efectos del artículo 28 de la ley, elevaba al consejo pleno la propuesta razonada de que se retire al culpable la autorización para dedicarse a las operaciones de emigración.

El consejo pleno podía oír al interesado, si lo estimaba necesario, y contra su resolución, que era, desde luego ejecutiva, podía entablarse recurso contencioso-administrativo (art. 181).

La sección segunda del consejo superior dictaba, en el plazo más breve posible, una instrucción, en la que se enumeraban todas las infracciones a que aludía el art. 52 de la ley, determinando la competencia para conocer de ellas y la cuantía de las multas que en cada caso podían aplicarse, dentro de los límites que el citado artículo señalaba. Se especificaba en cada caso quienes debían satisfacer la multa que se imponía, a saber: si la empresa naviera o armadora, su representante español, el consignatario o el capitán del buque, y se determinaban los casos de responsabilidad subsidiaria que procedían (art. 182).

Cuando con arreglo a la instrucción a que aludía el artículo anterior, correspondiese a los inspectores de emigración el conocimiento de una falta, los reos de las multas por ellos impuestas podían alzarse en el término de cuarenta y ocho horas hábiles desde la de la notificación, ante el presidente de la junta local, exponiendo, de palabra o por escrito, las razones que creye-

sen pertinentes. El presidente convocaba, dentro de los tres días siguientes al de la apelación, la junta local en pleno, y confirmaba o revocaba la multa impuesta sin ulterior recurso.

La junta local podía ampliar dos días más el plazo señalado en el párrafo anterior, cuando creyese oportuno practicar alguna diligencia de prueba (art. 183).

Cuando el conocimiento de la falta se atribuía por la instrucción a la junta local en pleno, esta dictaba su fallo dentro de los tres días siguientes a aquel en que por sí, o por la denuncia que se le hubiere hecho, tuvo conocimiento de la infracción; cuando la junta creía oportuno practicar alguna prueba, el plazo era de cinco días.

La junta local oía siempre al inspector correspondiente, y le comunicaba su fallo. El inspector o el reo podían alzarse ante la sección segunda del consejo superior, dentro del plazo de ocho días o de los quince, si se acordase practicar alguna prueba. Contra esta resolución no se daba recurso alguno (art. 184).

Cuando el conocimiento de la falta correspondía, según la instrucción, a la sección segunda del consejo superior ésta daba audiencia al interesado por el plazo de quince días; y contra su resolución que debía dictarse en los ocho días siguientes, no se daba recurso alguno. El presidente de la sección segunda podía, sin embargo, someter el asunto al pleno, siempre que lo estimase conveniente, y lo sometía cuando había empate entre los miembros de la sección, o cuando éstos lo acordaban por mayoría de votos (art. 185).

X. Algunas deficiencias trataron de solventarse con nuevas normas o proyectos

Algunas deficiencias trataron de solventarse con nuevas normas⁹² o proyectos aprobados con posterioridad⁹³. Procedo a exponer alguno de estos proyectos, extraídos de bibliografía especializada y remitiendo convenientemente al contenido de la misma.

⁹² Vide Instrucciones de 22 de diciembre de 1910, para el funcionamiento de las oficinas de información en Madrid.

⁹³ Vide Nuria TABANERA GARCÍA, "La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936): tutela y repatriación del emigrante español en América latina", *Exils et migrations ibériques: les politiques publiques face au problème migratoire en France et en Argentine*, París, 7, (1999), pp. 75-77. Vide José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, prólogo al libro de Francisco de BLAS GARCÍA, *Legislación española de la emigración (1936-1964)*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1965, p. VIII: «La medida indirecta más radical para acabar con la

1. Proyecto sobre oficinas de información

Entre estos debo citar un Proyecto sobre Oficinas de Información que fue presentado en el cuarto trimestre del año 1915⁹⁴. Su contenido es el que paso a exponer.

1.1. Las oficinas se establecerán por navieros, armadores y consignatarios, y previa conformidad de los interesados, podrán informar respecto de varias compañías

"Base primera. Las oficinas se establecerán por navieros, armadores y consignatarios, y previa conformidad de los interesados, podrán informar respecto de varias compañías.

Comentario. Debe conceptuarse peligrosísimo para los intereses generales del Estado y para los particulares del emigrante confiar la información a las compañías navieras o a sus sucursales. En cambio no hay, por lo que respecta a dichos intereses, inconveniente alguno en que una misma persona u oficina informe por cuenta de varias compañías, si es que estas lo acuerdan así".

1.2. La información se realizará con amplitud, pero siempre con referencia a noticias que proporcione el Consejo, sobre todo en relación con el estado de los países de inmigración. Despacharán billetes provisionales

"Base segunda. La información se realizará con amplitud, pero siempre con referencia a noticias que proporcione el Consejo, sobre todo en relación con el estado de los países de inmigración. Despacharán billetes provisionales.

Comentario. Ninguna oficina informadora no solamente no facilitará al emigrante más noticias que las que convengan a los intereses de la Compañía de navegación que representa, sino que puede tenerse la absoluta seguridad de

emigración se consideró la Ley de colonización de 30 de agosto de 1907, cuyo preámbulo decía que su objetivo era precisamente el de "arraigar en la Nación a las familias desprovistas de medios de trabajo y capital para subvenir a sus necesidades, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar las tierras incultas o deficientemente explotadas, mediante el reparto de las públicas entre familias de labradores pobres". Y es que ya entonces se comprendía que la única manera de frenar la emigración es hacerla innecesaria, pues es un hecho real que el hombre es el ser que con más dificultades se desplaza. Adam Smith decía: "después de todo lo que se ha dicho sobre la ligereza e inestabilidad de la naturaleza humana, la experiencia confirma manifiestamente que, entre todas las cosas, es precisamente el hombre el que más dificultosamente se deja trasplantar de un lugar a otro».

⁹⁴ Vide Leopoldo D'OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. 84-94.

que cuidadosamente ocultará cuantas estén en pugna con aquellos. Si una compañía naviera carece de buques que hagan la carrera (p.e.) de Cuba o Méjico ¿cómo se a va exigir que el informante facilite datos relativos a estos países?. Los facilitaría seguramente si los datos contribuyeran al descrédito de dichos países, pero en otro caso, de ningún modo los facilitará, y aún habrá que quedar reconocido si el informante no influye o trata de influir en el ánimo del emigrante con el fin de que se dirija a otro de los países de América para donde pueda proporcionarle pasaje, que es, después de todo, lo único que a él le interesa. [...].

La base segunda obliga también a las Oficinas de información a la venta de billetes provisionales. Esta disposición dará lugar en la práctica a dificultades sea porque pueda resultar peligroso para los consignatarios que sus representantes tengan en su poder tantos talonarios de billetes como vapores tenga su flota, sea porque la venta de billetes debe estar subordinada a los puestos disponibles, lo que no puede hacerse sino en la residencia principal del consignatario. Convendrá, pues, estudiar cualquier medida que asegure al emigrante cumplimiento del contrato provisional y ponga al mismo tiempo al consignatario en condiciones de poder observarla.

La adquisición del billete provisional en la Oficina de información evitará que los merodeadores se apoderen del dinero del emigrante: pero aún precisa dar a este más garantías. En primer lugar es de suponer que los billetes provisionales no se expedirán nada más que a las personas a quienes la ley concede el título de emigrante, o sea a las que presenten toda la documentación personal que, según sus condiciones de edad, sexo, estado, profesión, naturaleza, etc., exija la legislación vigente. De suerte, que si al presentarse el emigrante en la Inspección fuese rechazado por el Inspector por carecer de algún documento de presentación forzosa o impedirlo las leyes del reino (siempre que la prohibición existiera con anterioridad al despacho del billete), se entenderá que fue mal informado por quién por razón de su cargo estaba en la obligación de informarle bien, en su consecuencia, y en atención a que el emigrante no sería justo pagase las faltas que no cometió, correrán por cuenta del informante todos los gastos que hiciese el emigrante desde la salida del lugar de su residencia hasta su regreso al mismo.

Claro es que pudiera suceder que el documento o documentos no presentados en la Inspección se hubiesen extraviado al emigrante mismo después de estar en posesión del billete provisional, y, como sería justo exigir en este caso responsabilidad a la Oficina de Información, habría que adoptar un procedimiento sencillo pero seguro que con toda claridad y rapidez permitiera descubrir a quien deba culparse.

Natural parece también que, dentro del plazo señalado por la ley, se den facilidades los poseedores de prepaids o billetes de llamada, pues lo mismo debe atenderse a quien adquiere el billete provisional mediante el abono directo

de su importe que a quien entrega uno de aquella clase ya que con dinero también fue adquirido.

Por último, como la expedición de billetes de llamada es asunto que también cae dentro de la información, conviene reglamentarlo de una vez, y para facilitar este trabajo podrían tenerse presente las observaciones que siguen:

En el servicio de billetes de llamada se presentan varios inconvenientes en la práctica que deben señalarse muy especialmente.

Como a las compañías navieras les conviene tener vendidos un buen número de billetes de llamada para que sus vapores salgan siempre llenos, no ponen ningún límite en la venta de estos billetes a sus representantes de América, y así sucede que en el otoño no pueden atender a las demandas de embarque.

Por otra parte, los poseedores de dichos billetes esperan con frecuencia algunos meses para decidirse a partir, y por esto los consignatarios no pueden tener norma alguna acerca de los puestos que deben tener disponibles para los mismos en cada uno de sus vapores. En algún otoño se dio el caso de estar al completo varios vapores treinta días antes del señalado para la salida, y el obligar al consignatario a tener disponible un número de literas hasta los quince días anteriores a la salida en espera de los prepaids, puede tener por consecuencia que algún vapor no salga al completo, con daño para la compañía y para aquellos emigrantes a quienes se niegue el embarque por guardar sitio a los poseedores de billetes de llamada, que muchas veces no se presentan al embarque.

Además, como dichos billetes se adquieren siempre a mucho menor precio que en España, y en ocasiones a la mitad, y como también se proporcionan a veces en blanco, de estas circunstancias pueden aprovecharse los especuladores, quienes tanto si los venden al emigrante a precio algo inferior al corriente, como si los venden al mismo o en casos excepcionales a precio superior, hacen una competencia ilegal que no debe consentirse. [...]. También hay que tener en cuenta que muchos billetes de llamada resultan falsos, y que se venden siempre sin abonar previamente las cinco pesetas diez céntimos correspondientes al impuesto del transporte, y esto si que debe y puede fácilmente evitarse".

1.3. Se fijarán zonas para el establecimiento de oficinas de acuerdo con las facilidades de comunicación que existan para dirigirse a los distintos puertos habilitados

"Base tercera. Se fijarán zonas para el establecimiento de oficinas de acuerdo con las facilidades de comunicación que existan para dirigirse a los distintos puertos habilitados.

Comentario. La determinación de las zonas deberá subordinarse a la extensión superficial del territorio nacional, y cada zona deberá tener aproximadamente un área de mil kilómetros cuadrados, lo que obligaría a sostener un crecido número de Inspectores, quinientos al menos”.

1.4. Cuando en la zona señalada a una oficina, pero en lugar distinto de donde está domiciliada se acusen corrientes emigratorias que delaten la existencia de ganchos, o el efecto de propagandas prohibidas, podrá la oficina domiciliarse circunstancialmente con dichos lugares, o laborar en ellos por medio de dependientes patentados y autorizados al efecto, para contrarrestar las causas de los referidos hechos

«Base cuarta. Cuando en la zona señalada a una oficina, pero en lugar distinto de donde está domiciliada se acusen corrientes emigratorias que delaten la existencia de ganchos, o el efecto de propagandas prohibidas, podrá la oficina domiciliarse circunstancialmente en dichos lugares, o laborar en ellos por medio de dependientes patentados y autorizados al efecto, para contrarrestar las causas de los referidos hechos.

Comentario. No se evitará nada con las referidas precauciones, al contrario, más bien servirán de pretexto para la realización de los ilícitos propósitos que pueda convenir a los interesados”.

1.5. Se fijará el número mínimo de oficinas que puede establecer un consignatario para autorizarle a la creación de las mismas

“Base quinta. Se fijará el número mínimo de oficinas que puede establecer un consignatario para autorizarle a la creación de las mismas.

Comentario. El número mínimo deberá fijarla la consideración de que el emigrante esté suficientemente servido, así como el máximo lo determinará la proximidad entre el uso y el abuso. La práctica se encargará de demostrar-nos a todos que el mínimo y el máximo si no llegasen a coincidir, se hallarán muy próximos”.

1.6. Los encargados de las oficinas depositarán una fianza y pagarán una patente anual

“Base séxta. Los encargados de las oficinas depositarán una fianza y pagarán una patente anual.

Comentario. No obstante la fianza que depositen y la patente que paguen las oficinas, como la que paguen sus dependientes, delinquirán siempre que les convenga.

La Ley alemana de emigración exige a los subagentes patentados una caución de mil quinientos marcos”.

1.7. Todas estas oficinas estarán sometidas a la inspección que por de pronto mientras no haya recursos se establecerá en las oportunas zonas

"Base séptima. Todas estas oficinas estarán sometidas a la Inspección que por de pronto mientras no haya recursos se establecerá en las oportunas zonas.

Comentario. No es posible que los cinco inspectores en viaje, únicos que hay disponibles, ejerzan una inspección efectiva en los cien mil kilómetros cuadrados y en los dos mil Ayuntamientos que a cada uno correspondería. Habría, además, que abandonar los servicios de viaje, hoy más importantes que nunca.

En resumen, que el proyecto es muy perjudicial para el emigrante y solamente beneficiará a la gente maleante que merced a él conseguirá legalizar su situación, y algo así como una patente de corso que le permitirá cometer mayores infracciones aún que las que hasta aquí vino cometiendo».

2. Patronatos de protección del emigrante español

También debo hacer referencia a un proyecto para establecer en cada una de las 439 cabezas de partido judicial, en que no exista inspección de emigración ni sean capitales de provincia, unos comités denominados: Patronatos de Protección del Emigrante Español. Básicamente la propuesta era la siguiente⁹⁵:

“Cada Patronato sería presidido por el juez de primera instancia del distrito judicial, siendo vocales natos del mismo el alcalde constitucional, uno de los médicos titulares, uno de los curas párrocos, uno de los maestros de escuela, el farmacéutico del hospital (si lo hay), y actuará de secretario el jefe, oficial o clase más caracterizado del benemérito instituto de la Guardia civil; y vocales electivos, un representante de las sociedades obreras y otro de las agrícolas. Una vez constituido cada patronato con los siete u ocho miembros mencionados, podrá proponer por unanimidad dos o tres personas más, pero sin que exceda nunca de diez o doce el número de voca-

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 107-110.

les que de todas clases se componga dicho organismo. Procurará el patronato proponer algún individuo perteneciente a la Asociación de San Rafael, o alguna persona que, sin distinción de sexo, se haya distinguido por su altruismo y filantropía, por sus conocimientos sobre América o por sus estudios sobre los problemas sociales en general y de los de emigración en particular.

Los Gobernadores civiles, el Instituto de Reformas Sociales, etc., indicarán los médicos titulares y sacerdotes retribuidos más indicados para formar parte de los patronatos, y los ayuntamientos elevarán también al Consejo Superior de Emigración terna de los representantes y suplentes de las sociedades obreras y agrícolas.

Los jueces municipales no formarán parte de los patronatos sino en ausencia o enfermedad de los de primera instancia, pero en estos casos recaerá la presidencia en los alcaldes constitucionales.

En las 39 capitales de provincia donde no existan Inspecciones de Emigración se constituirán los patronatos de modo análogo, sin otras diferencias que la de que serán presididos por el alcalde constitucional, quien podrá delegar en el primer teniente alcalde, y que trimestralmente se designará por el presidente de la audiencia el juez que deba ser vocal durante dicho periodo.

También a las compañías navieras, así nacionales como extranjeras, se les concederá representación en los patronatos, a cuyo fin podrá cada una de ellas nombrar un subagente para que asista a las deliberaciones de aquellos y al que se facultará para que informe al emigrante y celebre con él contratos provisionales de transporte una vez se tenga la garantía de que no puede hacer mal uso de las concesiones que se le hagan.

Los patronatos se deberían reunir, cuando menos los días 1.º y 15 de cada mes. A sus sesiones asistirían forzosamente los tres subagentes que aquellos nombren y todos los que lo estimen conveniente para la mejor defensa de los intereses que las casas navieras y consignatarias les confíen. Tendrán voz, pero no solamente no se les concederá voto por ningún concepto, sino que a la hora de tomar acuerdos los patronatos habrán de abandonar el local en que estos se reúnan⁹⁶.

⁹⁶ Vide Leopoldo D' OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. 112-118, donde da cuenta del cometido de estos subagentes: "[...]. Los nombramientos de subagentes los hará el Consejo Superior de Emigración previa propuesta de las compañías navieras o de sus representantes generales.

El título de subagente faculta para efectuar operaciones de emigración solamente en el distrito judicial a que pertenezca el patronato. El subagente dependiente de un patronato no podrá alejarse de la cabecera en que forzosamente habrá de residir; de este modo quedará obligado a entenderse por escrito con todos los emigrantes del distrito del patronato que no se dirijan personalmente al lugar en que este se halle establecido.

3. Seguro del emigrante

3.1. Real Decreto de 7 de agosto de 1920

Con fecha 7 de agosto de 1920, se publica el Real Decreto que regula el seguro del emigrante, en términos que paso a reproducir:

Si por conveniencias personales tuviera que abandonar un subagente el lugar de su residencia, lo pondrá en conocimiento del patronato al que deberá manifestar el sitio a que se dirige. Esta precaución es indispensable, porque a ningún subagente se le permitirá operar fuera de su residencia.

Para solicitar el título de subagente será preciso ser súbdito español y acompañar la documentación siguiente: a) Certificado de buena conducta expedido por el ayuntamiento del lugar donde el solicitante reside habitualmente; b) Certificado de su profesión y de su capacidad y moralidad para efectuar operaciones de emigración expedido también por el ayuntamiento; cédula personal y antecedentes penales.

Las instancias se enviarán al Consejo Superior de Emigración por conducto de los representantes que tengan en Madrid las compañías navieras, y por conducto de dichos representantes se harán saber a los interesados las resoluciones recaídas en pro o en contra de sus aspiraciones.

Dichos subagentes no deberán satisfacer ningún canon, ni tampoco depositar fianzas. En España no puede seguirse la norma de Alemania, la que en el artículo 14 de su Ley de Emigración de 9 de junio de 1897 establece una caución de 1500 marcos para cada uno de los subagentes que autoriza, pues si aquí se intentara algo parecido excedería de 30.000.000 de pesetas el valor de los depósitos. En cambio, deberán asumir las compañías navieras la responsabilidad civil que se derive de la actuación de sus subagentes en materia de emigración, y muy particularmente siempre que lesione los intereses del emigrante.

Se prohibirá ejercer el cargo de subagente: a) a los menores de edad; b) a los funcionarios del Estado; c) a los Secretarios de Ayuntamiento; d) a los Secretarios de Juzgado municipal, e) a los médicos titulares; f) a los maestros municipales; g) a los ministros del culto.

Quedará incapacitado para ejercer de subagente quién por cualquier circunstancia sea condenado por un tribunal de justicia a sufrir la pena de arresto o prisión. También el Consejo Superior de Emigración destituirá a los subagentes que a su juicio no respondan a la confianza que se deposita en ellos.

Será obligación de los subagentes que residan en un mismo lugar establecer una oficina decorosa. A las oficinas de esta clase se las denominará en lo sucesivo "Agencias de Información" y estarán en un todo subordinadas a los patronatos.

El alquiler y entretenimiento de la oficina será costeado o prorrateado entre todos los subagentes. Estará abierta al servicio del público de ocho a doce de la mañana y de tres a siete de la tarde. En ella se destinará una habitación decorosa para que se reúna el patronato, al que se facilitará una mesa de despacho, asientos, luz y el material de escritorio necesario.

Fuera de dicha oficina no se podrá proporcionar noticia alguna al emigrante ni expedírsele el billete provisional.

El billete de embarque podrá ser pagado por entero o en parte, y para que puedan distinguirlos fácilmente los emigrantes analfabetos, serán de diferente color (p.e.) blancos los primeros y encarnados los segundos.

En cada agencia de información habrá permanentemente tres subagentes durante las horas reglamentarias de servicio. Dichos subagentes serán nombrados quincenalmente por el patronato los días uno y quince de cada mes, que son precisamente los destinados para la celebración de las juntas. Uno de los tres subagentes de servicio representará una compañía española, procurándose que los otros dos no pertenezcan a compañías que tengan afinidades entre sí.

“La disposición especial sexta de la vigente ley de Presupuestos, que se refiere a la Caja de Emigración y a las cuotas y patentes que deberán satisfacer las Compañías navieras, ha aumentado la cuantía de las cuotas vigentes y creado otras nuevas, destinadas en conjunto a nutrir las obligaciones a cargo del Consejo Superior de Emigración, determinando, además, que este Ministerio (sucesor del de Fomento en la superior dirección del servicio) es el llamado a dictar las reglas de aplicación que hayan de tener dichas cuotas.

Los nuevos ingresos darán margen suficiente para que, entre otras fundaciones objeto de estudio, se convierta en realidad la idea perseguida entre nosotros, y en otros países ya practicada, de implantar el seguro del emigrante, institución que tiene por objeto el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de 21 de diciembre de 1907, el ejercicio de la acción tutelar del Estado respecto de aquellos nacionales que, usando del derecho de emigrar, deben merecer la

En dicho servicio turnarán todos los subagentes por grupos de a tres. El servicio de cada grupo de tres subagentes durará un mes, pero no se relevará a todos en el mismo día, sino que en la primera quincena, se relevará uno solamente y en la segunda quincena los dos restantes. En el segundo mes se relevarán dos en la primera quincena, y el tercero en la segunda. Y efectuando los relevos sucesivos en la forma indicada se evitará que los subagentes de servicio puedan ponerse de acuerdo lo que perjudicaría los intereses del emigrante y los de las compañías restantes. Los subagentes francos de servicio podrán permanecer, y convendrá que permanezcan en la agencia durante las horas en que deba estar abierta.

En cuanto se constituya un patronato, el Consejo Superior de Emigración interesará que el Ministerio de la Gobernación ordene al Gobernador civil de la provincia correspondiente se de cuenta de su constitución en el Boletín Provincial. Por medio del Boletín se darán instrucciones precisas a los alcaldes de los ayuntamientos rurales y a los emigrantes.

Los emigrantes del partido judicial que no residan en la cabecera podrán obtener las informaciones que soliciten con solo dirigirse por escrito al Secretario del Patronato, pero deberán acompañar el franqueo que necesita la contestación (más equitativo sería conceder franquicia postal a los patronatos, en cuyo caso bastaría con que el emigrante entregara al alcalde del lugar de su residencia una instancia en papel común en la que detallara las noticias que le interesase conocer: el alcalde las remitiría al patronato y este contestaría dentro del tercer día al emigrante por conducto de aquel funcionario).

Con el fin de evitar la circulación de folletos y opúsculos que contengan noticias falsas o tendenciosas, solamente se permitirá la distribución de los ejemplares que autoricen y sellen los patronatos. Para hacer efectiva esta prohibición, el secretario del patronato encargará a los puestos y parejas de la guardia civil a sus órdenes notifiquen a la mayor brevedad cualquier extralimitación que observen en tal sentido, y también se procurará la cooperación a tal fin de las autoridades rurales. Todas ellas procurarán también poner cuanto obstáculo les sugiera su celo a la propaganda oral, la que en todo caso deberán poner en conocimiento del patronato sin pérdida de tiempo.

Por último, el Consejo Superior de Emigración remitirá a los patronatos hojas impresas en las que con la debida separación, se den las instrucciones que se juzgue necesarias; en una hoja se detallará la documentación emigratoria y medios de hacerse de ella; en otra se expresará todo lo concerniente a contratos de transporte y adquisición de billetes; en otra se darán las noticias más importantes de las Repúblicas argentina y cubana que más interese conocer al emigrante, etc. Además se remitirá a cada patronato el número de «carteras del emigrante» y de guías especiales de Cuba y la Argentina que se estime necesario para que se expendan a un precio mínimo”.

necesaria asistencia del Poder público, para mantener siempre entre la Nación y sus hijos que circunstancialmente se encuentran en tierras extrañas aquellos vínculos que puedan beneficiarlos, singularmente a la clase jornalera que se ve obligada en muchas ocasiones a abandonar la madre patria.

Basta considerar la situación en que queda una familia obrera cuando el jefe de la misma fallece o se incapacita para comprender la importancia del seguro del emigrante contra los accidentes de la navegación; y puesto que la vigente ley de Presupuestos, aparte los ingresos antes citados, ha creado sobre las Compañías una exacción de cinco pesetas por billete, parece equitativo y casi obligado el establecer que el Consejo Superior de Emigración tome a su cargo correlativamente el pago de dichos seguros, valiéndose para establecerlos del Comité Oficial de Seguros. [...].

Real decreto

A propuesta del Ministro de Trabajo y de acuerdo con Mi Consejo de Ministros,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Se autoriza a la Comisión permanente del Consejo Superior de Emigración para invertir parte de sus recursos en pagar primas de seguros contra muerte o invalidez permanente total por naufragio a favor de los emigrantes e inmigrantes españoles, mediante concierto con el Comité Oficial de Seguros.

Art. 2.º Una Comisión mixta formada por un Vocal y un funcionario de cada uno de ambos organismos y el Presidente del Consejo Superior de Emigración, estudiará y propondrá al Ministerio de Trabajo la cuantía de las indemnizaciones, el importe de las primas, la forma de liquidación de éstas y de los siniestros y todos los detalles relativos a la formalización del contrato. Esta Comisión emitirá su dictamen en el más breve plazo, pasando seguidamente a informe del Consejo Superior de Emigración y del Comité Oficial de Seguros, y en último término al Ministerio de Trabajo para la resolución que proceda”.

3.2. Real Orden de 11 de diciembre de 1920

Mediante la Real Orden de 11 de diciembre de 1920, se desarrolla el Real Decreto de 7 de agosto de 1920 sobre el seguro del emigrante, estableciéndose las cláusulas del mismo:

"Excmo. Sr.: Visto el dictamen de la Comisión mixta creada por el Real decreto de 7 de agosto pasado y los informes emitidos por el Consejo Superior de Emigración y el Comité oficial de Seguros, respecto a la creación y reglas para la instauración del Seguro del emigrante,

SM el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer que se proceda a la implantación del mencionado seguro con arreglo a las condiciones siguientes:

Cláusula 1.^a *Riesgos que se aseguran.*-El Comité oficial de Seguros, mediante la entrega por la Caja de emigración de la prima convenida, toma sobre sí el riesgo de muerte y de incapacidad permanente absoluta de los emigrantes españoles, siempre que provenga de naufragio, incendio, abordaje u otro accidente de la navegación.

Cláusula 2.^a *Personas aseguradas.*-Para los efectos de este convenio se consideran emigrantes españoles a las personas definidas en la ley de 21 de diciembre de 1907 y disposiciones complementarias; pero no se estimará que se hallan aseguradas si no constan nominativamente como tales en las relaciones que establece la cláusula 6.^a. Los menores de catorce años y mayores de diez no tendrán la condición de asegurados para el caso de muerte. Los menores de diez años no tendrán la condición de asegurados para ningún caso.

Cláusula 3.^a *Beneficiarios.*-Las indemnizaciones se pagarán a los derechohabientes del fallecido por este orden: Primero, a la viuda e hijos que se hallasen a su cuidado. Segundo, a los nietos huérfanos que se hallasen a su cuidado, en defecto de los anteriores. Tercero, a los padres que se hallasen a su cuidado, si no dejase viuda ni descendientes. Cuarto, a los abuelos que se hallasen a su cuidado, en defecto de los anteriores. Quinto, a los hermanos que se hallasen a su cuidado, en defecto de los anteriores.

Cláusula 4.^a *Cuantía de la indemnización.*-La indemnización por cada asegurado será de tres mil pesetas.

Cláusula 5.^a *Prima.*-La prima se fija provisionalmente en una peseta por 1.000 de la cantidad asegurada, o sea de tres pesetas por emigrante.

Cláusula 6.^a *Forma de contratación entre el Consejo Superior de Emigración y el Comité oficial de Seguros.*-El seguro será colectivo para los emigrantes a que se refiere la cláusula 2.^a que embarquen por un mismo puerto en cada viaje de un mismo buque, aunque los destinos sean diferentes. Será condición precisa que el viaje se efectúe en buque autorizado para el transporte de emigrantes, con arreglo a las disposiciones de emigración vigentes en España, en cada momento.

Para justificar quiénes son las personas a que se refiere cada seguro colectivo, el Consejo Superior de Emigración, por mediación de sus Inspectores, a quienes comunicará a tal fin las instrucciones precisas, formará para cada embarque relaciones de asegurados, que contendrán los datos siguientes: 1.º Nombre del emigrante asegurado; 2.º Edad; 3.º Estado. 4.º Pueblo y provincia de naturaleza; 5.º Transbordos a realizar y puertos en que los llevará a efecto; 6.º Fecha y hora en que comenzó el seguro.

El Comité oficial de Seguros abrirá al Consejo Superior de Emigración una póliza flotante, y cada una de esas relaciones que para los efectos del seguro se considerará como la proposición de éste, constituirá una aplicación a dicha póliza flotante.

El Comité oficial de Seguros cubrirá el riesgo desde el momento en que el buque leve anclas en el puerto español de embarque hasta que fondee en el puerto de destino.

Las relaciones antes indicadas serán enviadas por los Inspectores en el primer correo al Consejo Superior de Emigración, que dentro de las veinticuatro horas hábiles de su recepción remitirá al Comité Oficial de Seguros una copia certificada y liquidará las primas. En las veinticuatro horas hábiles siguientes, el Comité Oficial de Seguros expedirá la correspondiente aplicación a la póliza flotante.

Cláusula 7.^a *Liquidación de siniestros*.-En caso de siniestro, el Consejo Superior de Emigración dará aviso, con toda urgencia, al Comité Oficial de Seguros y remitirá a éste las sumarias de las autoridades competentes, los informes de los Cónsules y cuantos datos contribuyan a la calificación y esclarecimiento de los hechos.

El Comité Oficial de Seguros, en vista de los elementos de juicio acumulados y de la existencia de beneficiarios y derechohabientes, según la cláusula 3.^a, acordará hacer o denegar el pago, y comunicará su resolución al Consejo Superior de Emigración dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes a la del acuerdo.

Si se acordara efectuar el pago el Comité Oficial de Seguros lo verificará inmediatamente en la Caja de Emigración, quien liquidará inmediatamente con los beneficiarios. Si se acordara denegarlo, el Consejo Superior de Emigración podrá discutir la resolución con el Comité Oficial de Seguros, aportando nuevos elementos de juicio e interpretando los acumulados.

En último término, si no hubiere avenencia, se someterá la discrepancia a la resolución de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Cláusula 8.^a *Revisión de este convenio*.-Transcurridos cinco años, la Comisión permanente del Consejo Superior de Emigración y el Comité Oficial de Seguros practicarán, de mutuo acuerdo, una revisión de este convenio, revisión que se repetirá periódicamente cada cinco años.

El seguro del emigrante objeto de esta Real orden comenzará a regir en 1.º de enero de 1921⁹⁷.

⁹⁷ Vide también las Circulares de 21 de diciembre y 30 de diciembre de 1920, sobre seguro del emigrante.

4. La inspección de emigración

Inicialmente la labor de inspección se confió a los gobernadores civiles a quienes entre otras formalidades era frecuente exigir que visitaran por sí mismos los buques que conducían emigrantes, y sólo en casos de fuerza mayor se les autorizaba, aunque siempre bajo su responsabilidad a delegar en los secretarios de los gobiernos o en los alcaldes, según que los puertos de embarque fueran los lugares de su residencia o solamente pertenecieran a las provincias de su jurisdicción.

La Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907 disponía en el art. 47 la creación de las inspecciones de emigración en el interior de España, en los puertos de embarque, en ruta y en el exterior. Sin embargo el establecimiento de tan indispensables órganos administrativos, no data en realidad sino del 6 de febrero de 1915, en cuya fecha empezaron a ser efectivas las reformas introducidas por el Real Decreto de 6 de noviembre de 1914.

Es cierto que el día 1 de enero de 1909 tomaron posesión de sus cargos quince inspectores que fueron destinados a los puertos de: Alicante, Almería, Barcelona, Bilbao, Cádiz, Cartagena, Coruña, Las Palmas, Málaga, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Valencia, Vigo y Villagarcía, pero a esto se redujo todo, por cuanto dichos funcionarios carecían de oficinas, de personal subalterno a sus órdenes, de material náutico, etc., y ni siquiera disponían de un simple ordenanza para recoger y llevar la correspondencia oficial. A pesar de estas difíciles condiciones, las esperanzas puestas en este cuerpo recién creado eran enormes, tal y como lo acreditan las palabras que les dirigió el Ministro de la Gobernación y que se plasmaron en la carta oficial circular de 11 de marzo de 1909, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Antes de salir de Madrid los Inspectores del régimen emigratorio nacional nombrados por SM en un concurso, para poder acudir al cual se precisaron, no sólo determinados títulos o carreras, sino también además otros requisitos especiales, entonces y cuando en conjunto comparecieron los nombrados ante el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación, dicho Jefe supremo les dijo lo siguiente, a presencia del Excelentísimo Sr. Presidente del Consejo Superior de Emigración y del señor Secretario de dicho Consejo.

«La Ley de Emigración recientemente promulgada, por cuyo cumplimiento ahora, principalmente ustedes, como funcionarios del Gobierno, son quienes van a velar, en el desempeño de los cargos que acaban ustedes de aceptar y para los cuales han sido elegidos en concurso, prohíbe, cual ya habrán ustedes visto, la intervención de las Autoridades Gubernativas en cuestiones de emigración, salvo espaciales casos y en tanto que su intervención no haya sido pedida por quienes la Ley autoriza para requerirla, o dispuesta por el Gobierno.

De ustedes por consiguiente, es de quien va a depender el cómo la Ley se cumpla, y de ustedes principalmente también, por tanto, el que esa buena Ley, resulte eficaz o ineficaz en la práctica.

Los uniformes que casi todos ustedes tienen el honor de vestir, y aparte de ello, otras buenas cualidades que en todos ustedes se han apreciado y considerado, antes de nombrarles para estos delicados cargos, son para el Gobierno de SM completa garantía, respecto a como ustedes saben cumplir con el deber y habrán de cumplir también ahora en todo lo concerniente a estas cuestiones de emigración, algo propensas y expuestas, por su índole, a debilidades ilegales y a transigencias inmorales.

La Ley, es no sólo tutelar, sino todo lo liberal que podía ser; puesto que ya, ni aun impide el emigrar a los menores de edad, a no ser que se hallen precisamente en aquélla que tengan por primordial deber e ineludible obligación, la de estar al servicio de la Patria en filas, o como reclutas inmediatamente disponibles.

Se trata en esta Ley, ante todo, de que los emigrantes españoles sean amparados por el Gobierno de la Nación y de que emigren y viajen en buenas condiciones de higiene, alimentación y demás, yendo siempre bien atendidos y considerados, tendiéndose también a acabar con todo abuso, todo engaño y toda explotación y recluta de emigrantes en España, tanto por lo que respecta a algunas compañías y empresas, como a los agentes reclutadores, a los cuales hay que perseguir sin descanso y aplicar siempre todo el rigor de la Ley.

Van ustedes a presenciar escenas y casos de gran miseria y tristeza en el desempeño de sus cargos, en los que no se me oculta que algunas veces habrán de tener que luchar, no sólo con los intereses encontrados, sino quizás también con grandes presiones e influjos; por lo cual quiero que sepan y asegurarles, que a mi, como Ministro, siempre me tendrán ustedes completamente a su lado para defenderles y decididamente apoyarles en el cumplimiento de su deber.

Es más, deseo que ahora mismo tomen buena nota del encargo que voy a hacerles, y éste es que con frecuencia directamente a mí acudan y me comuniquen (aunque sea simplemente por carta) sus impresiones respecto a la marcha del régimen emigratorio nacional, consignándome claramente cuantas deficiencias aprecien ustedes, en la práctica, que es menester corregir, para el mejor cumplimiento y eficacia de la Ley, cuyos objetivos ya conocen»⁹⁸.

Respecto al número de puertos a cubrir, la doctrina entendió que sería necesario aumentar el presupuesto de emigración o reducir el número de puertos habilitados para el embarque de emigrantes:

⁹⁸ Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, pp. 106-107. En las pp. 107-108 continua: "Esto, a más de algo referente a los sueldos y derechos de los Inspectores de los que,

“La reducción de puertos no lesionaría los intereses de estos (los emigrantes) ni los del emigrante.

Existen actualmente las inspecciones de Barcelona, Valencia, Almería, Málaga, Cádiz, Vigo, Villagarcía, Coruña, Gijón, Santander y Bilbao. De modo que para un perímetro marítimo de 3.306 Kilómetros, y para una emigración anual no inferior a 200.000, cuenta nuestra península con once inspecciones. En cambio, la península italiana, con un litoral mucho más extenso, y con una emigración de medio millón de personas al año, no tiene más puertos habilitados para el embarque de emigrantes que los dos de Génova y Nápoles. Para el servicio de sus islas no tiene Italia más puerto habilitado que el de Palermo, mientras nosotros tenemos las inspecciones de Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de la Palma y, hasta hace poco, la suprimida provisionalmente de Palma de Mallorca.

En realidad, no debieran existir en nuestra península nada más que tres inspecciones: en Barcelona, en Cádiz y en Vigo o Coruña. Pero el respeto que merece la conservación de los intereses creados, sobre todo cuando no es fácil la sustitución inmediata de los medios de vida, obliga a elevar hasta seis el número de las inspecciones de puerto que deben conservarse, y son las de Barcelona, Almería, Cádiz, Vigo, Coruña y Santander; si bien la de Almería habrá de desaparecer tan pronto como sea posible poner coto a la emigración subsidiada del Brasil⁹⁹.

luego, ninguno ha llegado aún a obtener ascenso ni recompensa de ninguna clase, mientras que sí, todos, todos los oficiales del Negociado del Consejo de Emigración, los cuales ya al año justo, obtuvieron la inamovilidad y el primer ascenso de «1.000» pesetas, fue lo que el Excmo. Sr. Ministro dijo y encargó a los Inspectores de emigración nombrados por S.M. el Rey y por el Poder ejecutivo [También los Auxiliares del Negociado del Consejo de Emigración obtuvieron ya un primer ascenso consistente en un aumento metálico, sobre su haber o retribución, y a su vez los empleados de algunas Juntas locales (en la de Barcelona al menos) comenzaron inmediatamente después a percibir, además de sus haberes y de lo que ya venían cobrando, por habilitar billetes en horas extraordinarias, una gratificación especial, asignada en nómina, para resarcirse de lo que a la Hacienda tienen que pagar por impuesto de utilidades; Impuesto o tributo ineludible, el cual, ya por lo visto, los únicos funcionarios de emigración que vienen satisfaciéndolo sin haber aún obtenido ascenso, recompensa, ni compensación de ninguna clase, con los Inspectores de Emigración nombrados por la Corona y por el Poder Ejecutivo nacional]. A mayor abundamiento, el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación volvió a repetir dichas instrucciones o encargo, a los Inspectores de Emigración de nombramiento regio, en carta oficial circular de 11 de marzo de 1909, que comienza así: [...]”.

⁹⁹ *Vide* Real Decreto de 5 de enero de 1912, del Ministerio de Fomento, disponiendo que, desde su publicación, quede equiparado el Brasil a los demás países, en cuanto a la Emigración se refiere: “Señor: Visto el informe del Cónsul de España en San Pablo, transmitido en 6 de abril último al Ministro de Estado por el Representante de la nación en Río de Janeiro, informe que acusa mejora en la situación del Brasil, por lo que se refiere a la condición de los inmigrantes españoles que en él se establezcan:

Visto el memorándum que con fecha 17 de agosto último ha entregado al Ministro de Estado el Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos del Brasil, memorándum en que se pone de relieve como ese país se cuida de organizar un Patronato de inmigración encargado de fiscali-

La reducción propuesta no ocasionaría el menor perjuicio a los puertos marítimos, ni a la marina mercante ni al emigrante: pues refiriéndose a cualquiera de los puertos en que se suprima la inspección de emigración, al de Valencia, por ejemplo, no implica dicha supresión que a los buques así nacionales como extranjeros, se les prohíba hacer escala en él para que realicen su tráfico ordinario. De suerte que el mismo número de buques que van hoy a Valencia en busca de carga y emigrantes continuarán haciendo escala en dicho puertos después que tenga efecto la supresión de la inspección de emigración.

La única diferencia que introducirá la referida supresión, consistirá en que el emigrante no podrá salir de Valencia definitivamente despachado para América, cual ahora acontece, sino que se encontrará en igual caso que hoy se encuentra el que procede de Castellón de la Plana. El procedimiento que habrá, por tanto, de seguir el emigrante será el que ya se indicó anteriormente: se dirigirá al Patronato de Valencia (quien sea natural de esta ciudad) para obtener la cartilla de identidad, llenará las formalidades necesarias para obtener el billete provisional que le facilitará el subagente o el consignatario de la compañía naviera a que pertenezca el buque en que haya de embarcar, y al llegar al puerto de Almería o al de Cádiz, es decir, al primer puerto español habilitado, realizará las operaciones conducentes para transformar en definitivo el contrato provisional que celebró en Valencia.

Claro está que si de Valencia salió el emigrante mal despachado por el consignatario, y este le facilitó el billete provisional sin reunir las condiciones que la ley señala, el inspector habrá de proceder a su desembarco, corriendo desde este momento todos los gastos por cuenta de la compañía naviera; pero este caso casi nunca se presentará en la práctica, porque los consignatarios y los subagentes conocen muy bien las condiciones que deber reunir cada uno de los emigrantes a quienes facilitan billete provisional.

zar todo cuanto se refiere a este servicio, de evitar abusos y violencias y de vigilar el exacto cumplimiento de las leyes del país, reorganizando sobre bases amplias los servicios médicos y la instrucción primaria; en que se manifiesta que para facilitar las reclamaciones judiciales, cuando se trate de colonos, se ha reducido la tarifa a la mitad, y que el Estado de San Pablo trata de reducirlas a la cuarta parte; en que se afirma el deseo del Gobierno brasileño de que cuando sea oportuno se formulen por mediación de nuestros representantes las quejas a que haya lugar

El Consejo Superior de Emigración se ha dirigido a este Ministerio, manifestando que no hay motivo para que el Brasil no quede equiparado a los demás países, desde el punto de vista de la emigración, si bien haciendo constar la conveniencia de que nuestros emigrantes no se dirijan a la zona del ferrocarril de Madeira Mamoré, cuya insalubridad es tan notoria, que no la ocultan las mismas Autoridades brasileñas.

En atención a lo expuesto, el Ministro que suscribe tiene la honra de someter a la aprobación de V.M. el siguiente proyecto de decreto. Madrid, 5 de enero de 1912. [...].

REAL DECRETO

A propuesta del Ministro de Fomento; de acuerdo con Mi Consejo de Ministros y con arreglo al art. 9.º de la Ley de 21 de diciembre de 1907.

Los buques nacionales y extranjeros que embarquen emigrantes en un puerto no habilitado, a lo único a que vendrán obligados será a hacer escala en uno posterior que lo esté.

Se comprende pues, que el tráfico marítimo siempre habrá de ser independiente del número de inspecciones de emigración¹⁰⁰.

Se crearon además cinco plazas de inspectores de viaje, pero en vez de prestar los servicios propios de su designación, fueron destinados a las oficinas del negociado del Consejo de Emigración, en las que permanecieron hasta marzo de 1910, en que realizaron su primer servicio de tutela en ruta, a partir del cual se les fijó a cada uno un puerto de embarque distinto, para que residiesen en él durante el tiempo que no estuviesen embarcados.

La labor del servicio de inspección en los puertos de emigración era permanente, pero dicho servicio se dividía en ordinario, extraordinario y potestativo.

Se reputaba ordinario, y se efectuaba gratuitamente, todo servicio que tenía lugar, tanto en mar como en tierra, desde las nueve a las trece horas y desde las quince a las dieciocho horas. Era considerado extraordinario el servicio realizado de siete a nueve horas, de trece a quince horas y de dieciocho a veinte horas, y el consignatario que lo solicitaba debía abonar a la inspección una cantidad estipulada por hora o fracción de hora que durase aquel, repartiéndose dicha cantidad entre los empleados subalternos y el inspector, y remitiendo una parte a la caja de emigración. Se consideraban potestativos los servicios que se solicitaban desde la veinte horas hasta las siete del día siguiente, y para concederlos era preciso, cuando el estado de la mar lo requería en los puertos en que los vapores no atracaban a los muelles, que el informe que se solicitaba a la comandancia de marina no fuese desfavorable. Por cada uno de estos servicios el consignatario venía obligado a hacer efectiva una determinada cantidad procediéndose de igual modo al señalado con anterioridad¹⁰¹.

La valoración social de la labor de la inspección la expresaba con bastante claridad el editorial de *La Mañana*, del día 13 de marzo de 1910, en los siguientes términos:

Vengo en decretar los siguiente:

Artículo 1.º Desde la publicación de este decreto, queda equiparado el Brasil a los demás países, en cuanto a la emigración se refiere.

Art. 2.º El Consejo Superior de Emigración y los organismos y Autoridades que de él dependen, cuidarán de hacer llegar a conocimiento de los emigrantes el peligro que corren en las obras del ferrocarril de Madeira-Mamoré, por causa de la insalubridad de esa zona, indicándoles la conveniencia de que no emprendan el viaje los que no tengan previamente colocación. Dado en Palacio, a cinco de enero de mil novecientos doce. -ALFONSO.- El Ministro de Fomento, *Rafael Gasset*".

¹⁰⁰ Vide Leopoldo D' OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. 180-184.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 221-222.

“Cuando se promulgó la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, se dispuso que las Juntas locales tuvieran, entre otras obligaciones, las de servir de Tribunales arbitrales en las reclamaciones de los emigrantes a las casas consignatarias y navieras por infracción a los preceptos legales, y completar de este modo la misión tutelar que se les confía a las inspecciones.

Este era el espíritu legal, la noble aspiración que pretendió el legislador. ¿Se llegaron a conseguir estos deseos?; desgraciadamente no, porque las Juntas locales atentas sólo a sus intereses y concupiscencias, dejaron desde el primer momento abandonado al emigrante a toda suerte de explotaciones, abrogando de paso las atribuciones de las inspecciones, que hasta la fecha han merecido el pláceme de la opinión pública y la satisfacción de sus superiores.

En el curso de esta campaña de *La Mañana*, acaso contrariando nuestros sentimientos, hemos omitido hacer público elogio de las Inspecciones de Emigración, que desde el primer momento cumplieron con su deber, y que la experiencia ha demostrado ser el único organismo sano.

No podía esperarse otra cosa de los Inspectores, funcionarios que proceden de Cuerpos tan prestigiosos como los del Ejército, Armada y Sanidad militar, que tienen como lema de su conducta el honor y el respeto a la Ley.

La legislación sobre materia emigratoria venía a herir los intereses de miles de personas que vivían plácidamente de los embarques clandestinos, y de localidades en cuyos recintos prosperaban negociantes sin conciencia, en cuyas usurarias manos estaban el despacho de documentos, el suministro de víveres y otros pingües rendimientos de la emigración.

Durante los primeros catorce meses de implantación de la Ley, los Inspectores lucharon con grandes riesgos, fueron denunciados por las Juntas calumniosamente, se hizo el “vacío” alrededor de sus personas en las localidades interesadas en mantener aquel estado anárquico de vicios y corruptelas, y, al fin, depuradas las responsabilidades en el Ministerio de la Gobernación y en el seno del Consejo Superior de Emigración, resplandeció la conducta acrisolada de las Inspecciones, y aun cuando por ende se descubrieron los vicios de las Juntas, éstas siguen funcionando muy contra el deseo de los intérpretes de la Ley, en tanto no se modifica la organización emigratoria. [...].

En cambio, las Inspecciones no tienen oficinas, no cuentan con personal que las auxilie, y cuando trabajan horas extraordinarias a bordo de los trasatlánticos, las dietas devengadas son para las Juntas locales. ¿Hay cosa más irritante que ésta?. Pero, en fin, la culpa es de los Inspectores que no se dirigen en queja al Ministro de la Gobernación para que advierta del abuso al Consejo Superior, y ponga este inmediato remedio.

Sabe el Consejo que las Inspecciones fueron también muy mal recibidas por las Empresas navieras y consignatarias domiciliadas en el extranjero, porque

suponía para ellas mermas en el tráfico de la emigración, y los Inspectores fueron, desde el primer momento, objeto de calumnias y de la vigilancia de las gentes.

En los puertos, residencia oficial de las entidades navieras, como Glasgow, Liverpool, Londres, Manchester, Southamton, Bremen, Hamburgo, Havre, Marsella, etc., se hablaba con odio de las Inspecciones, porque su personal honrado era un obstáculo para seguir negociando con los víveres, con el reconocimiento de los buques, número de emigrantes que pueden conducir, condición legal de éstos, etc., y se realizaron toda clase de trabajos de zapa para destituirlos y amansar a los más inadaptables a un estado de corrupción imposible. Sin embargo, el vigor moral de estos hombres, en cuyas manos, a poco de ceder a ciertas insinuaciones, se ofrecían verdaderos capitales, no cedió un instante, y por eso siguen siendo la única garantía que hoy tiene la Ley para su aplicación y respeto”¹⁰².

Sin embargo, se entendía por parte de la doctrina, que los resultados alcanzados por la legislación española y por otras similares eran muy dispares. Todo ello se debía a la falta de desarrollo del organigrama y servicios de la propia inspección que lastraban el devenir legislativo de este sector del ordenamiento jurídico:

“En Italia y otras naciones, no se ha llegado a la liberalidad de conceder a los navieros y consignatarios representación alguna, ni aún siquiera en los Centros informativos y consultivos de emigración y en España, caso de regirse el régimen emigratorio español, teniéndose siempre presente la letra y espíritu de la Ley y de la Constitución política del país, claramente se advierte –en nuestra humilde opinión al menos– que ningún riesgo, importancia ni trascendencia podría llegar a tener que, en las resoluciones, acuerdos o proposiciones del Consejo Superior de Emigración, llegase a aparecer impuesto o prevaleciendo, el criterio de la representación de determinados intereses, los que siempre es de suponer además, que, en todo momento, habrán de estar representados por españoles dignísimos, humanitarios y patriotas, amantes como es natural, de la legalidad y de su Patria, ante todo.

Por otra parte y a mayor abundamiento, el Poder Legislativo español dejó sabiamente redactada la Ley, en su relación o conexión con el espíritu de la Constitución política nacional, y ninguna duda por tanto es de suponer cabrá, respecto a que no habría tampoco de bastar, que el Consejo Superior de Emigración en pleno, o simplemente en junta parcial de algunas de sus Secciones, tomase o se decidiese por singulares o especiales acuerdos, para que éstos, por tal solo hecho, hubiesen ya desde luego, quedar convertidos en

¹⁰² Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, pp. 52-53.

leyes ejecutivas del Reino, prescindiéndose de los Cuerpos Colegisladores y de la sanción y promulgación regia. Pues la Ley de Emigración Española, inspirada en su fundamental esencia en la admirable Ley de Emigración Italiana, especifica en su artículo 13, que, el Consejo de Emigración y las Juntas locales, tendrán el carácter de Centros informativos y consultivos de los emigrantes; y en su artículo 9º (punto 5.º) concede u otorga dicha ley, atribuciones a dicho Consejo, para ejercer la alta inspección sobre las Juntas de emigración, pero sólo sobre las Juntas y no sobre los Inspectores de la Corona y del Poder Ejecutivo, que son, precisamente, los funcionarios únicos que al Gobierno de España quedaron para intervenir como delegados genuinos de él, en las cuestiones del régimen emigratorio nacional, al no poder ya en éste intervenir las Autoridades Gubernativas del Reino ni sus agentes con iniciativa propia.

Según dijo muy bien, en las Cortes, el Exmo Sr. Senador don Luíís Palomo, la Ley de Emigración Española está inspirada en la Ley de Emigración Italiana, verdad o cosa ésta que, pronto y fácilmente ya ahora se advierte al reparar en la esencia fundamental de ambas leyes, leyéndolas y cotejándolas con alguna atención.

Fuera de toda duda y discusión parece estar, por lo tanto, que organizándose en España en debida forma el «organismo» de la Inspección General Central del Poder Ejecutivo, o sea, dotándose a ésta de un buen Negociado técnico, exclusivamente propio, nombrado por la Corona y el Gobierno responsable, y proveyéndose a las otras Inspecciones subalternas, o Inspectoratos regios de dicho Poder Ejecutivo, de cuanto personal auxiliar, elementos y prestigios precisan, para poder ser eficaces, a nada de lo cual se opone la Ley, sino más bien, al contrario, vendría también en seguida en España a pararse a algo casi idéntico y tan eficaz, como en Italia vienen siéndolo los organismos que allí se titulan, Comisariato de Emigración e Inspectoratos del Gobierno, por éste y por la Corona nombrados, y que, directa y puramente del Gobierno dependen, por haberse en Italia, según parece ser entendido que, esto, era lo más lógico y eficaz, a la par también que lo más legal y constitucional, desde el instante en que dejaron de poder intervenir las autoridades gubernativas y sus agentes, con iniciativa propia, en las cuestiones de emigración.

Caso de procederse análogamente aquí en España, y puesto que la Ley de Emigración Española sólo concede atribuciones al Consejo Superior de Emigración (art. 9, punto 5.º), para proponer, al Ministro, todas las disposiciones que estime conveniente para el régimen de la emigración y para emitir los informes que el Ministro le pida, dicho se está, que, desde el momento en que dicho Excmo. Sr. Consejero de la Corona contase, cual ocurre en Italia, con un buen organismo de Inspección General Central, puramente propio e integrado por suficiente personal técnico competente, pura y directamente subordinado al Gobierno y por dicho Gobierno, nada habría ya de preocupar, ni nada tendrían los Poderes legislativo y ejecutivo españoles que temer, aun

en caso de que, en los acuerdos del Consejo de Emigración española, llegasen a imponer su criterio los elementos representantes de determinados intereses; toda vez que, dichos acuerdos antes de convertirse en algo semejante, a leyes del Reino sancionadas y promulgadas por S.M. el rey y en disposiciones ejecutivas para la Nación, habrían siempre e ineludiblemente, de ser antes remitidas todas al señor Ministro, en forma simplemente de proposiciones, las cuales, ya luego el Poder Ejecutivo vería y resolvería, si procedía o no convertir, en órdenes ejecutivas, o en proyectos de Ley, tras previa consulta e informe del organismo de Inspección General Central, con su Negociado técnico propio, hasta oyendo el Sr. Ministro también, siempre que lo estimase oportuno, a los Inspectores de Emigración nombrados por el Gobierno, cual solía ya hacer el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación D. Juan de La Cierva, quizás por entender que, en cuestiones referentes al régimen emigratorio, los Inspectores del Poder Ejecutivo son los que más viven y tocan la realidad y quienes más motivos, por tanto, habrán de tener, para estar realmente y en un todo enterados de cuanto en la práctica ocurra.

Ahora bien, aunque la Ley de Emigración Española sea buena y haya sido inspirada en la excelente Ley de Emigración Italiana, ¿cómo hará, el Poder Ejecutivo español, de poder actualmente, estudiar, analizar o consultar, sobre los acuerdos y propuestas del Consejo Superior de Emigración y de sus diferentes Secciones, con un Comisariato de Emigración u organismo de Inspección General Central, con Negociado técnico propio, si aun no existen en España tales «organismos» técnicos del Poder Ejecutivo, y por otra parte, además, hasta las Inspecciones nombradas por la Corona y el Gobierno responsable, se encuentran hoy, no sólo reducidas a la sola persona del Inspector, sino que ya, ni aun ésta, o por mejor decir, ni aun siquiera dicha clase de funcionarios de nombramiento regio dependen hoy, directa y puramente del Gobierno, y por disposiciones especiales (posteriores a la Ley) se ha dispuesto u ordenado, en España, que «deberán ser acatadas y cumplidas» por los Inspectores, o sea, en definitiva, por la Nación entera, no sólo las resoluciones dictadas por el Sr. Ministro y por la Presidencia del Consejo Superior de Emigración, sino también los acuerdos y resoluciones adoptadas por dicho Consejo, en pleno o en Secciones, y las que en los sucesivo se adopte? Si hemos de ser sinceros y no dejar de decir verdad, no es ciertamente a que la Ley de Emigración española no se considere buena, o se estime precisada de reforma urgente, a lo que con frecuencia se oye achacar, a personas realmente versadas y experimentadas en cuestiones de regímenes emigratorios, el que leyes de tanta similitud en su esencia guardan, como la que se advierte entre los fundamentos primordiales de la Ley de Emigración Italiana y la Española, vengán no obstante, en la práctica, conduciendo a resultados opuestos o al menos muy distintos.

Nosotros, por nuestra parte, como nos conceptuamos sin competencia ni autoridad bastante para formular y emitir juicio ninguno afirmativo, ni en contra

ni en pró de tales pareceres, nos abstenemos de afirmar ni negar nada en lo referente a tan delicada y trascendental cuestión; pero de lo que sí podemos dar fe, por haberlo visto en la práctica comprobado, es de que, cuando en materia de emigración se tratan en España de aplicar, disposiciones que no hayan sido dictadas por el Poder Legislativo Nacional, o cuando se trata de denuncias relativas a infringimientos de disposiciones que no aparezcan concretamente consignadas en la Ley, tanto las compañías navieras y algunos de sus consignatarios, como los agentes de información para embarques, solamente se preocupan de tales disposiciones y de su cumplimiento, cuando el cumplirlas les conviene o acomoda; porque de saber allí saben, pues por experiencia les consta, que los Tribunales de Justicia se abstienen de considerar como artículos de la Ley y de hacer a lo consignado en ésta, extensivas disposiciones que no hayan sido dictadas por el Poder Legislativo de la Nación”¹⁰³.

Para intentar remediar la situación el 6 de abril de 1910 se dictaron unas instrucciones provisionales para inspectores en viaje¹⁰⁴.

¹⁰³ *Ibíd*em, pp. 110-113.

¹⁰⁴ *Vide* Instrucciones provisionales para inspectores en viaje, de 6 de abril de 1910:

“I.—De los Inspectores en viaje. Avisos de embarque y datos que deberá reunir el Inspector.
Artículo 1.º Son inspectores en viaje los que realizan sus funciones acompañando a los emigrantes durante la travesía a bordo de los buques, conforme con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley de Emigración y 159 al 163 del Reglamento para su aplicación.

Art. 2.º Los Inspectores, tan pronto como reciban el correspondiente aviso de la Sección primera, bien directamente o por conducto de una Junta local, acudirán al puerto en que hubieran de realizar el embarque, se presentarán a la Junta local del mismo para darle cuenta de la misión que les está encomendada.

En cuanto la Junta reciba la orden de la Sección primera, referente a una inspección en viaje, dará el aviso correspondiente, prevenido en el artículo 164 del Reglamento, al naviero, armador o consignatario, haciéndolo con la antelación conveniente a los efectos de los artículos 50 de la Ley y 164 del Reglamento.

Esta orden se mandará por duplicado, indicándose en ella el nombre del Inspector, si es o no Médico, y el nombre del buque en que vaya a embarcar.

El naviero o consignatario firmará un ejemplar de esta orden y lo devolverá a la Junta local, indicando en él el día y la hora en que se les ha entregado.

Art. 3.º La Junta local del puerto correspondiente facilitará con toda urgencia al Inspector en viaje los siguientes datos:

1.º Nombre del buque y Compañía a que pertenece, nombre del naviero y consignatario en el puerto de partida, y en los de escala y llegada y nombre del Capitán.

2.º Viaje que ha de realizar el buque, fecha de salida, escala, puerto de destino de emigrantes y tiempo fijado para el viaje.

3.º Lista de los emigrantes que embarquen en el puerto, con especificación de su edad y sexo, si van en emigración colectiva o no, punto de destino y excepciones concedidas del concepto emigrantes.

4.º Si el buque hubiera embarcado anteriormente emigrantes españoles en otro puerto de la Península el Capitán facilitará al Inspector los datos a que se refiere el párrafo precedente.

5.º Noticias referentes a víveres y aguada.

6.º Tarifas de bebidas y comestibles a que se refiere el artículo 135 del Reglamento en el caso de que existan aquellas.

7.º El certificado de la inspección realizada en el buque, con arreglo al artículo 161 del Reglamento y el de la inspección especial a que alude el artículo 162 si ésta hubiera tenido lugar.

8.º Disposiciones tomadas por la Junta local, de acuerdo con lo prevenido en los artículos 166 y 167 del Reglamento.

9.º Clases de pasaje que en el buque objeto de la inspección han de considerarse equiparadas a la tercera para los efectos del artículo 24 de la Ley; y

10. Los demás antecedentes que a juicio de la Junta y del Inspector sean de interés para la inspección en viaje.

Las Juntas locales de los puertos en que los buques toquen con posterioridad al embarque del Inspector en viaje facilitarán también a éstos los datos a que se refieren los números 3.º, 5.º, 7.º, 8.º y 10, y aquéllos que no le hubiese facilitado la Junta del puerto donde embarcó.

II.- Obligaciones y derechos del Inspector durante la travesía.

A) Disposiciones generales.

Art. 4.º El Inspector será presentado por el Capitán a la oficialidad y demás funcionarios que tengan que relacionarse con él, así como a los emigrantes a los efectos de los artículos 47 de la Ley y 174 del Reglamento.

Art. 5.º El Inspector comerá en la mesa de primera clase, tomando asiento, salvo casos especiales a la derecha del Capitán. Su alojamiento será un camarote de primera clase para él solo. La manutención será la que corresponde a la primera clase, comprendido el vino.

Art. 6.º El Inspector cuidará muy especialmente en cuanto afecte al régimen, vida y alojamiento de los emigrantes en relación con los preceptos de la Ley y el Reglamento; les instruirá de los deberes y derechos que les corresponden con arreglo a estas disposiciones, y resolverá con carácter de urgencia las dudas que con motivo de su cumplimiento puedan suscitarse.

Tan pronto como se realice el embarque de emigrantes españoles en el buque objeto de la inspección, solamente el Inspector en viaje velará:

1.º Por que se designe a cada emigrante la litera reglamentaria que le corresponde.

2.º Por que los emigrantes vayan bien colocados en sus departamentos, en la forma determinada por las disposiciones reglamentarias.

3.º Por que no se moleste a los emigrantes con cambios de local, como no sea por razones muy justificadas de necesidad absoluta o para evidente mejora de los mismos emigrantes.

4.º Por que los efectos sucios embarcados por los emigrantes sean desinfectados con toda urgencia bajo la dirección del Médico de a bordo, que presenciara esta operación.

5.º Por que la dotación de productos medicinales, aparatos de cirugía y material sanitario que lleve el barco sean en clase y cantidad los determinados en estas instrucciones, para lo cual realizará la debida comprobación, a cuyo efecto el Capitán y el Médico de a bordo tendrán el deber de facilitar este examen.

Art. 7.º Al embarcar los emigrantes españoles, el Inspector cuidará de que se proceda por el Médico de a bordo, bajo su vigilancia, a la vacunación de todos los niños y adultos que no estuviesen vacunados y a los que lo hubieran sido en fecha remota.

Art. 8.º El Inspector, tan pronto como el buque toque en un puerto de la nación habilitada para el embarque de emigrantes, se presentará a la Junta local, y de acuerdo con el Inspector en puerto vigilará el embarque de nuevos emigrantes, así como el de las mercancías y provisiones, procurando que en todas estas operaciones se cumplan las prescripciones de la Ley y del Reglamento.

Si la permanencia en el puerto fuera tan corta que no le permitiera presentarse a la Junta local o no fuera hora de oficina, se presentará al Inspector en puerto.

Únicamente al Inspector en puerto corresponde el decidir acerca del embarque de emigrante, mercancías y provisiones; pero si el Inspector en viaje no estuviese conforme con las resoluciones de aquel, podrá reclamar ante la Junta local y en apelación ante el Consejo Superior, según lo dispuesto en el art. 13 del Reglamento.

Art. 9.º Tanto en puertos nacionales como extranjeros, el Inspector velará por que no embarquen emigrantes españoles con destino a países en que pudieran ser rechazados por virtud de

leyes vigentes de inmigración o porque estuviera prohibida temporalmente la inmigración, y en el caso de que se realizaran dichos embarques cuidará de que se verifique lo más pronto posible, y gratuitamente, la repatriación de los emigrantes embarcados en estas condiciones dando para este objeto, parte del hecho al Cónsul español correspondiente.

En este caso el Inspector tendrá en cuenta lo dispuesto en el párrafo 2.º del art. 45 de la Ley para hacer constar si la empresa tiene derecho o no a la indemnización del importe del viaje.

Art. 10. El Inspector en viaje no consentirá que en los puertos de escala embarquen personas que padezcan enfermedades contagiosas.

El Inspector en viaje procurará por cuantos medios estén a su alcance que el buque no haga escalas en puertos sucios, y sólo los casos de fuerza mayor y seguridad personal del pasaje y su dotación podrán justificar escalas en dichos puertos. En estas circunstancias, cuidarán de que el buque no tenga comunicación con tierra ni haga provisión de aguada o de víveres, ni embarque pasajeros más que en los casos de absoluta precisión, debiendo entonces, extremar su vigilancia en el servicio de higiene y salubridad en todas las dependencias de a bordo y en las personas que conduzca el buque, sin distinción de clases.

Art. 12. Cuando el Inspector tenga que desembarcar en los puertos de escala para asuntos de servicio, aprovechará para hacerlo y regresar al buque las embarcaciones al servicio del mismo, cuando esto sea posible; en otro caso, el Capitán deberá facilitarle los medios para ello.

B) Víveres.

Art. 13. El Capitán estará obligado a facilitar al Inspector en viaje, al embarcar éste y después de cada escala, la nota relativa a víveres y provisiones que lleva el barco, conforme a lo dispuesto en los artículos 149, 150 y 151 del Reglamento, y del mismo modo, a darle todo género de facilidades para comprobar, cuando lo crea oportuno, la calidad y condiciones higiénicas de dichos víveres y provisiones.

Art. 14. El Inspector en viaje cuidará también:

1.º De que se sirva a los emigrantes la comida con arreglo al horario fijado, previa la prueba y aprobación de las muestras que le serán presentadas, pudiendo presenciar el reparto cuando lo estime conveniente.

2.º De que, tanto la comida como los utensilios en que la misma se condimente y los que utilicen los emigrantes para comer, reúnan las condiciones determinadas en el Reglamento.

3.º De que cada emigrante pueda utilizar la cantidad de agua reglamentaria para el aseo y bebida en buenas condiciones de potabilidad.

Art. 15. Cuando el buque, tanto español como extranjero, autorizado para el transporte de emigrantes, no tuviere refrigerador, y por esta circunstancia fuera necesaria la matanza de reses para la alimentación del emigrante, el Inspector en viaje cuidará de que el Médico de a bordo compruebe el perfecto estado de salud de las redes sacrificadas y el buen estado de las carnes destinadas a la alimentación del emigrante, pudiendo disponer, de acuerdo con el Capitán, que sean arrojadas al mar en el caso de que no reúnan las condiciones higiénicas debidas y puedan comprometer o alterar la salud del pasaje.

Art. 16. Si el Capitán del buque dispone hacer en puerto no habilitado de España o del extranjero víveres o aguada destinados a los emigrantes españoles para completar los que le faltaren o sustituir los que se hubieren averiado, el Inspector en viaje exigirá que éstos hayan sido previamente reconocidos por el Médico de a bordo y que asegure que reúnen las condiciones que se determinan en el Reglamento, lo mismo en lo que se refiere a su calidad, que en cuanto a la cantidad que se adquiere es la necesaria para completar el total marcado en el art. 149 del Reglamento.

Art. 17. Cuando el buque tenga que hacer aguadas en algún puerto de escala, cuidará de que este servicio se realice en buenas condiciones pidiendo la oportuna información al médico y poniendo en práctica para comprobarlo todos los medios que estén a su alcance, a cuyo efecto deberá visitar los barcos aljibes que hayan de suministrar agua a bordo e intervenir en aquellas operaciones que puedan influir en la salubridad y potabilidad de la aguada.

Si la población de los puertos de escala en que se vaya a realizar la aguada sufriera epidémicamente enfermedades cuyo germen estuviera contenido en el agua, el Inspector, una vez infor-

mado de esta circunstancia por las autoridades sanitarias del puerto, se opondrá a que el buque haga aguada, excepto en los casos de absoluta necesidad, debiendo entonces procederse a su esterilización.

C) Orden interior.

Art. 18. El Capitán del buque convendrá con el Inspector un Reglamento interior para determinar, en cuanto a los emigrantes, las horas de levantarse, de la limpieza de los locales, de las comidas, del recreo, de la visita médica y del silencio.

El Inspector se cerciorará también de que estén colocadas en los alojamientos de los emigrantes las tablillas que indiquen en castellano el puesto que cada cual deba ocupar en los casos de incendios a bordo, choque con otro buque y embestida en tierra.

Art. 19. El Inspector cuidará de que no se autoricen a bordo a los emigrantes españoles juegos de envite y azar penados por las leyes de nuestra nación, y procurará igualmente que aquéllos no realicen consumo de bebidas espirituosas.

Art. 20. En los casos de que a bordo de un buque que transporte emigrantes españoles se establezcan para éstos cantinas o puestos para la expedición de bebidas y comestibles, el Inspector hará que se fije en sitio visible y con toda claridad una tarifa impresa y sin enmiendas, visada por la Junta local de emigración del puerto de salida y velará por que no se cobre a los emigrantes más precios que los fijados en dicha tarifa.

Los precios indicados en las tarifas serán precisamente consignados en pesetas y en castellano.

Art. 21. El Inspector en viaje, después de limpios los alojamientos y a la hora que se haya fijado en el Reglamento interior, girará diariamente una visita a todos los locales que sirven de alojamiento a los emigrantes y a la parte de cubierta que a éstos se destine. En esta visita irá acompañado por el mismo Capitán o por un Oficial en que aquél delegue, quien se encargará de oír y transmitir al Capitán las reclamaciones que ante él se formulen, y por el Médico de a bordo. Los emigrantes y personal de servicio deberán estar presentes en el local revistado, con exclusión de toda otra persona extraña. El Inspector preguntará aisladamente o colectivamente a los emigrantes si tienen que hacer alguna reclamación y si las que le expongan fueran fundadas, las atenderá y remediará en el acto, sin no exigen comprobación, después de oír las explicaciones que le den el Capitán y los que tienen a su cargo el servicio de a bordo.

En esta visita, además de comprobar el número de emigrantes, anotará el estado de sanidad aparente y policía personal de ellos.

Art. 22. El Inspector en viaje deberá visitar, durante la travesía, la despensa, refrigerador nevera y todos aquellos sitios que sean depósitos de víveres y sustancias destinadas a la alimentación del emigrante; y si, como resultado de la visita, notare que alguna de dichas sustancias no reúnen las condiciones de salubridad debidas por hallarse alteradas o averiadas, lo manifestará al Capitán y al Médico de a bordo, para que éstos adopten las medidas convenientes, con el fin de evitar los perjuicios que pudieran ocasionarse a los emigrantes, y, desde luego, no serán empleadas para su alimentación.

Art. 23. Si durante la travesía ocurriera en el barco algún nacimiento, defunción, se efectuase algún matrimonio o cualquier otro acto que pueda afectar al estado civil de algún emigrante, así como si éstos otorgaran testamentos, contratos o realizasen cualquier otra relación jurídica cuya autenticidad dependa de las inscripciones y diligencias que daba verificar el Capitán, el Inspector cuidará de que aquellos trámites se cumplan debidamente, para que, tanto las referidas variaciones del estado civil como las mencionadas estipulaciones, reúnan toda eficacia, y procurará que se comuniquen debidamente al agente diplomático o consular de España en el extranjero o a las autoridad competente, según los casos.

D) Servicio sanitario.

Art. 24. El Inspector en viaje, sea o no médico, tiene en todo caso la inspección del servicio sanitario a bordo, en cuanto se refiere a los emigrantes españoles, ya embarque solo, ya embarque también otro médico, de conformidad con el art. 81 del Reglamento de Sanidad exterior, o ya el armador haya embarcado antes, o embarque luego, un médico por cuenta propia.

Art. 25. El Médico de a bordo está obligado a informar al Inspector de las novedades que ocurran en la salud de los emigrantes, así como del cumplimiento de las prescripciones que sobre higiene y alimentación se consignan en el Reglamento de Emigración y en las disposiciones aclaratorias posteriormente dictadas. El Inspector en viaje, como consecuencia de estas manifestaciones, tomará los acuerdos oportunos para que se subsanen las deficiencias que le hubiere anunciado el Médico de la Compañía.

Art. 26. El Médico de a bordo estará también obligado a informar diariamente al Inspector de la naturaleza de las enfermedades que tenga en tratamiento y del curso de las mismas, cualquiera que sea la categoría del pasaje en que viaje el enfermo.

Si por la naturaleza de éstas pudiese estar comprometida la higiene del buque y la salubridad del pasaje, el Inspector intervendrá directamente con el fin de adoptar las disposiciones que mejor correspondan al caso.

Art. 27. El Inspector en viaje cuidará de que a los emigrantes españoles se les sirva la alimentación prescrita por él o en otro caso, por el facultativo de a bordo.

El Inspector en viaje velará también por que se sirvan las raciones suplementarias o la alimentación especial a las mujeres y a los niños que por su estado de salud o por consecuencia de los trastornos causados por el viaje las necesiten y les fueren ordenadas por él si es Médico o, en otro caso, por el Médico de a bordo.

Art. 28. El Inspector en viaje está obligado a poner en conocimiento del Capitán del buque cuantos hechos observados por sí mismo en la visita diaria, o que le haya comunicado el Médico de a bordo, puedan hacerle temer un peligro en la salubridad general, y muy especialmente si sospecha la existencia de una enfermedad infecto contagiosa, disponiendo, de acuerdo con el Capitán y el referido Médico, las medidas convenientes para mantener o lograr un buen estado sanitario. De igual modo, el Médico y el Capitán del buque están obligados a poner en conocimiento del Inspector cuanto observen en este respecto.

El Capitán, según el artículo 81 del vigente Reglamento de Sanidad exterior, que reproduce el artículo 69 del anterior Reglamento citado en el de Emigración (artículo 168, párrafo 2.º), «considerará al Inspector como delegado de la Dirección general de Sanidad y le obedecerá en todo lo que a higiene y sanidad se refiera, etc.».

Art. 29. El Inspector en viaje está obligado a dar cuenta, por los medios que le sean posibles y con toda urgencia, a la Sección primera del Consejo del desarrollo a bordo de toda enfermedad pestilencial. De igual modo debe dar conocimiento del hecho por los conductos utilizables al Cónsul de España, si el buque tocara en puerto extranjero, o a las Juntas locales de Emigración si fuera en viaje de regreso a España. Igualmente dará conocimiento del desarrollo a bordo de enfermedades infectocontagiosas comunes; pero en este caso, y a menos de una gran difusión de la infección, utilizará el correo para comunicarlo a las autoridades mencionadas que radiquen lejos del punto en que el buque se encuentre.

Vigilará que por los Médicos de los buques se cumplan las disposiciones sanitarias vigentes que obligan a la declaración del estado sanitario del buque, dotación y pasaje.

Art. 30. Si a bordo de un buque de emigrantes se comprueba la existencia de un enfermo de enfermedad infectocontagiosa después de aislado aquél y sus asistentes en la enfermería (que será entonces de infecciosos), se procederá a recoger los efectos de su uso y ropa y a su desinfección y limpieza y a desalojar el local en que se presentó la enfermedad contagiosa y a realizar una desinfección completa del mismo. Se cuidará de que los individuos que se alojaron en el departamento en que se comprobó la aparición de la infección no se mezclen con el resto de los emigrantes, colocando a aquéllos, si fuera posible, en un compartimento separado de los demás, donde permanecerán sometidos a la observación más rigurosa, y en tanto se procederá a la desinfección de los vestidos y efectos que tuvieran en el local en que se presentó la enfermedad infecciosa y que no sean de inmediato uso.

Una vez terminada la enfermedad infecciosa que motivó el aislamiento, se desinfectará en la estufa todo el material de enfermería, se inutilizará el de menor valor y se desinsectará escrupulosamente el local de enfermería.

Art. 31. Si la aparición de una enfermedad infectocontagiosa ocurriera entre la dotación o pasaje de otras clases que la de emigrantes, el Inspector intervendrá en todas las disposiciones sanitarias que se tomen, con carácter de director de ellas, en lo que se refiere a la protección del pasaje emigrante, disponiendo, después de haber oído al Médico de a bordo, los medios conducentes para destruir los gérmenes del contagio o infección.

El Médico de a bordo podrá ser acompañado por el Inspector, si éste fuera Médico, en la visita a los pasajeros no emigrantes y dotación que padezcan enfermedades contagiosas comunes o pestilenciales, los cuales serán asistidos en la enfermería de infecciosos y se adoptará respecto a ellos toda medida de rigor.

Cuantas disposiciones sea preciso tomar para evitar el contagio serán propuestas y ejecutadas rápidamente por quien corresponda.

Si por parte de alguien se opusiera resistencia a las medidas preventivas, aunque esta sea pasiva, se exigirá el cumplimiento al Capitán como autoridad superior de a bordo, haciendo por escrito esta petición, exigiendo recibo de la comunicación y haciéndole conocer que pueden caer bajo la sanción penal que corresponda a los que faltaren a los Reglamentos de Sanidad.

Art. 32. El Inspector impedirá por cuantos medios le sean posibles, que los buques destinados a la emigración hagan escala en los puertos sucios, excepto en los casos de fuerza mayor y en que la seguridad personal del pasaje y su dotación puedan justificar escalas en dichos puertos. En tales casos, el buque no tendrá comunicación con tierra, ni tomará pasajeros, y si es imprescindible hacer aguada velará el Inspector por que se realice en las condiciones determinadas en el artículo 17 de estas Instrucciones, debiendo entonces extremar su vigilancia en el servicio de higiene y salubridad en todas las dependencias y personas de a bordo, sin distinción de clases.

III. De la llegada al puerto de destino.

Art. 33. Al arribar al puerto de destino, el Inspector en viaje instruirá a los emigrantes del alcance y significación del artículo 38 de la Ley, haciéndoles entender bien que el contrato de pasaje no puede referirse a ningún acto posterior al desembarque ni obligarle después de éste.

Además, le recomendará que en caso de infracción de este precepto formulen la oportuna reclamación ante el agente diplomático o consular.

Art. 34. Llegado al puerto de destino y tan pronto como el buque sea admitido a libre plática, el Inspector se dirigirá a tierra y se presentará al Cónsul de España, llevando consigo los libros que estas instrucciones determinan para que sean debidamente visados y le entregará en documento aparte una relación del viaje, así como de las reclamaciones que haya formulado y que deban ser tramitadas por dicho funcionario.

Art. 35. El Inspector en viaje cuidará a la llegada, de que los emigrantes desembarquen en buenas condiciones y de que disfruten de todas las ventajas que proporcionan las instituciones protectoras de inmigrantes establecidas en los puertos a donde si dirigen nuestros naturales.

Art. 36. El Inspector en viaje cuidará de que en el puerto de desembarque se entreguen a los emigrantes sus equipajes, impidiendo que sean retenidos en prenda para responder de dudas o anticipos recibidos de los navieros o armadores o sus consignatarios.

Cuidará, igualmente, de que se indemnice a los emigrantes en los casos de pérdida de sus equipajes, en la forma dispuesta en el artículo 122 del Reglamento.

Art. 37. El Inspector tomará nota de la duración del viaje y de la consignada en el contrato de transporte para deducirse en todo caso la responsabilidad a que haya lugar.

IV. De las reclamaciones.

Art. 38. Cuando el Inspector en viaje, durante éste, bien por propia observación o por alguna reclamación que reciba, compruebe que se realiza o ha realizado alguna infracción de los preceptos contenidos en la Ley y el Reglamento o de las disposiciones aclaratorias dictadas posteriormente, tomará las siguientes disposiciones:

1.º Si la infracción fuera susceptible de reparación inmediata advertirá al Capitán y le concederá un plazo prudencial para que lo corrija, haciéndole notar la disposición que se infringe y explicándole convenientemente el alcance de la misma, siempre que la infracción no sea de

carácter urgente o grave. Si la infracción se corrige dentro del plazo marcado, anotará todo lo que a este asunto se refiera en el libro correspondiente y apercibirá al Capitán para que evite la repetición del hecho en lo sucesivo.

2.º Si la infracción conocida por el Inspector no se corrigiera dentro del plazo marcado, fuera del carácter urgente o grave, o por su naturaleza fuera imposible de subsanar durante el viaje, levantará la oportuna acta de infracción, a la que se unirá en su caso el escrito de reclamación; las diligencias practicadas para comprobarla, si esto fuera posible, declaraciones testificales, alegaciones de la parte demandada, prueba pericial, inspección ocular y cuantas actuaciones estime necesarias para que aparezcan el mayor número posible de elementos de juicio que puedan esclarecer el hecho perseguido.

Todos estos hechos los hará constar en el libro de viaje.

3.º Si la infracción cometida fuera de aquellas cuya sanción corresponde al propio Inspector en viaje, con arreglo a lo determinado en el Reglamento y en las instrucciones de multas aprobadas por Real orden de 26 de marzo de 1909, dictará su fallo en el término de tercero día y comunicará este fallo al Capitán o al que haga sus veces, para que éste, con toda brevedad lo comunique al naviero o consignatario responsable de la infracción cometida.

4.º Si la sanción de la infracción cometida correspondiera, de acuerdo con lo dispuesto en las citadas instrucciones a las Juntas locales o al Consejo Superior, el Inspector remitirá las diligencias incoadas, desde el primer puerto en que toque el buque, al Consejo Superior, bien por conducto de la Junta local o de las autoridades gubernativas, según que el puerto fuera español y estuviera o no habilitado, o por mediación del agente diplomático o consular de España si el puerto fuera extranjero.

5.º Si se presentara alguna reclamación y ésta se hiciera por escrito, el Inspector la anotará en el libro correspondiente y sellará, expresando en ella el día y la hora en que le fue entregada, y realizará las diligencias necesarias para comprobar la exactitud de los hechos denunciados, en la forma determinada en las disposiciones primera y segunda de este artículo.

6.º Si la reclamación fuera formulada de palabra, la redactará el Inspector en forma breve y sucinta y la hará firmar por el interesado, previa su lectura.

7.º Las actas que levante el Inspector con motivo de los expedientes que instruya para corregir o sancionar las infracciones se redactarán en la forma ordinaria utilizada para esta clase de documentos y según las circunstancias especiales que en el caso concurren, debiendo firmarlas en unión del Capitán y de los testigos correspondientes.

8.º Cuando los Inspectores formulen una reclamación ante los consignatarios o representantes de los armadores lo harán siempre por escrito, y de su entrega exigirán un recibo, en el que se consigne la hora y fecha en que se hizo.

V. Del procedimiento administrativo.

A).- Relaciones del Inspector con el Consejo y Juntas locales, con los Cónsules y demás autoridades y con navieros y consignatarios.

Art. 39. El Inspector dará cuenta por escrito al Presidente de la Sección primera de su llegada y salida del puerto de partida de su llegada al término del viaje, comunicando las novedades que hayan ocurrido durante él y que a su juicio merezcan especial mención.

El Inspector dará cuenta por escrito al Cónsul de España en el puerto de llegada del viaje realizado, consignando las novedades ocurridas durante él, en general, y las particulares que se refieran a cada uno de los emigrantes españoles.

El Inspector se dirigirá por escrito al Presidente de la Junta local dando cuenta de su embarque y de cuantos particulares de especial mención crea pertinente poner en su conocimiento acerca del buque y los emigrantes.

Art. 40. El Inspector en viaje remitirá al Consejo Superior las relaciones que determina el artículo 98 del Reglamento acerca de los emigrantes embarcados en el buque.

Art. 41. El inspector en viaje, en sus relaciones con las distintas entidades que tiene que comunicarse de acuerdo con los preceptos de la Ley y del Reglamento, se regirá por las siguientes prescripciones:

1ª. El Inspector en viaje se relacionará directamente con los Presidentes de la Sección primera y del Consejo, con el de la Junta local y con los Cónsules de España en el Extranjero y en ocasiones con los consignatarios, navieros y con las autoridades a quienes acuda en el caso previsto por el artículo 13 del Reglamento y otros.

2ª. El inspector utilizará siempre en sus comunicaciones el procedimiento más expedito, según las circunstancias, y empleará un estilo claro y conciso en la exposición de los hechos a que se refiera, pudiendo utilizar, en ciertos casos que a su juicio revistan carácter de urgencia, la vía telegráfica por cuenta del Consejo.

3ª. Al comunicarse por escrito conservará siempre minuta rubricada, que colocará en una carpeta en unión de los otros documentos referentes al asunto que la motiva. Estas carpetas se irán numerando y el conjunto de expedientes que constituyan serán remitidos por el Inspector a su regreso al Presidente de la Sección primera; y

4ª. La entrada y salida de documentación se anotará en los respectivos libros registros que llevará todo Inspector, de acuerdo con lo preceptuado en estas instrucciones.

B).- Libros y Memoria.

Art. 42. El Inspector en viaje llevará los siguientes libros.

1.º El Diario Sanitario.

2.º Diario de Viaje.

3.º Un libro de entrada y otro de salida para el registro de la documentación.

En el libro denominado Diario Sanitario se hará constar diariamente por el Inspector, sin mentir ninguno del modo más compendioso y claro que le sea posible, todos los datos que a la salubridad del buque, higiene y protección del emigrante puedan interesar, y para ello se ajustará a los epígrafes siguientes, sin dejar de mencionar ninguno:

1.º Condiciones de cantidad, calidad y tiempo en que se distribuye el alimento.

2.º Ídem del agua y demás bebidas.

3.º Cantidad y calidad del agua suministrada para lavado del emigrante, baño y policía de sus vestidos.

4.º Estado higiénico de los alojamientos, ventilación, limpieza, humedad, temperatura, etc.

5.º Relación nominal, con expresión de edades y sexos, de los enfermos; calificación diagnóstica, hecha por el Médico del buque, marcando especialmente si hay algún enfermo con males contagiosos.

6.º Medidas de aislamiento y desinfección tomadas en caso de enfermedades contagiosas.

7.º Reclamaciones recibidas en toda materia que pueda afectar al buen estado higiénico del emigrante a bordo, investigaciones para comprobar si tienen fundamentos y providencias adoptadas si hubo ocasión de ellas.

8.º Contravenciones comprobadas al buen régimen de la emigración.

9.º Accidentes ocurridos a los emigrantes.

10. Fallecimientos a bordo, nacimientos, matrimonios y cualquier otro acto que pueda afectar al estado civil de los emigrantes; y

11. Observaciones de todas clases y en especial de aquellas que hagan referencia al exacto cumplimiento de los extremos comprendidos en el artículo 170 del Reglamento, así como de todo aquello que la experiencia le aconseje para la mejor tutela de los emigrantes.

Art. 43. El Diario de Viaje será un libro foliado y autorizado por el Presidente de la Sección primera, que se encabezará por el Inspector, anotando en él el nombre del buque, su tonelaje, la Compañía a que pertenece, nombres del Capitán y del Consignatario en el puerto de embarque y fecha de embarque del inspector. En dicho libro anotará diariamente, firmando al pie de cuanto en él consigne cada día, todos los datos que se refieren a los emigrantes, incidentes ocurridos a bordo, abusos, infracciones o delitos cometidos, disposiciones adoptadas, reclamaciones recibidas para su cumplimiento y cuantos extremos juzgue oportunos para el buen funcionamiento, régimen y tutela del emigrante.

Ambos libros irán escritos sin dejar en ellos espacios vacíos y deberán ser visados por la Junta local del puerto de salida para el viaje y por el Cónsul del puerto término del viaje.

5. La incorporación al Ministerio de Fomento del Consejo Superior de Emigración

Para intentar atajar buena parte de los males que aquejaban a nuestro país, se dictó la Real Orden del Ministerio de Fomento de 20 de enero de 1911¹⁰⁵, sobre incorporación a este departamento del Consejo Superior de Emigración y de los organismos que de él dependían, y cuyo texto reproduzco por su enorme valor e interés:

“Excmo. Sr.: España se debilita, se desangra, se despuebla.

Años hace, ilustres pensadores avizoraron el mal; hoy es una voz de la Patria la que con grito de angustia advierte los daños y apremia el remedio.

Ayer, meritorios trabajos de prensa y de revista mostraban el Pirineo francés cultivado por españoles; Argelia producía merced a nuestros brazos; las Repúblicas suramericanas, y por modo especial la Argentina, nutriéndose a expensas del viejo y añoso tronco hispano.

Hoy, el dato oficial confirma las previsiones del precursor en ideas y notifica que el año último salieron más de 160.000 españoles; el vecindario de Valencia o de Sevilla lanzado al mar en doce meses. Y cuéntase que las estadísticas inmigratorias de la Argentina acusan la entrada de 120.000 compatriotas nuestros, cifra relatoria de que no todos los expatriados dejan huella de su salida.

¡Qué más! Siempre fue cuatro veces mayor en Suramérica la inmigración italiana que la nuestra. ¡Ya la hemos superado!

El Inspector, a su regreso, remita ambos libros al Presidente de la Sección primera del Consejo. En los registros de entrada y salida inscribirá la documentación que reciba y envíe, con el número de orden correspondiente.

Con los datos obtenidos en los dos diarios y los demás que el Inspector pueda adquirir, redactará una Memoria detallada del viaje realizado y que haga referencia además a las condiciones en que se encuentran los emigrantes en los puertos de desembarco y a las mejoras o modificaciones que la práctica enseñe que deben introducirse para el mejor cumplimiento de la Ley y Reglamento de Emigración.

Esta Memoria la redactará en el plazo de un mes después de su llegada.

Tan pronto como arribe al puerto de destino, comunicará su llegada al representante de España en dicho puerto, a la Junta local del puerto en que hubiera embarcado y al Presidente de la Sección primera.

VI. Dotación de productos medicinales, de cirugía y de material sanitario que desde 1º de junio de 1910 deberán llevar a bordo los buques autorizados para dedicarse al transporte de emigrantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Emigración [...].”

¹⁰⁵ Vide Real Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 21 de enero de 1911, disponiendo que el Consejo Superior de Emigración y organismos que de él dependen se incorporen al Ministerio de Fomento.

Hoy son los centros agrícolas y comerciales en sus exposiciones a las Cortes; son los oradores en el mitin; son los comentarios del sociólogo extranjero; son los cotidianos clamores de la Prensa madrileña y de todas las provincias; son las preocupaciones y pesadumbres ministeriales ante tan grave problema, que no logran exteriorizarse de propia cuenta en la casa del Rey, porque se anticipa la advertencia que formularan labios augustos; son, en fin, las alarmas del país entero, las que nos dicen cómo en plena faz perdemos cada año el contingente ejército; cómo se abren más y más cada día las venas de la nación, y cómo van deprimiéndose, por tanto, las fuerzas en el cuerpo social.

Y es que el sollozo de 3.000 españoles, desgarrándose de España en el trasatlántico, repetido todas las semanas, y el silencio, el quietismo, la soledad, la paz de la muerte que reina en la aldea vacía, han realizado la labor de persuasión más eficaz que todas las estadísticas, que todo discurso hablado o escrito en censura del elemento director; han hecho más que Saint-Llane el cual atribuye la decadencia hispana a la salida de tres millones de castellanos en el siglo XVI. ¡Tres millones de compatriotas abandonarán la nación en quince años si proseguimos el paso que en este último período!

A la hora en que España entera se detiene, medita, calcula el daño, lo visa. ¿Puede un Gobierno contemplarlo impasible, seguir normalmente su camino sin consagrar extraordinario, vigoroso, supremo esfuerzo para restañar esa sangre que fluye abundante de la herida emigratoria?

No hacerlo así, consentir el avance de esa ola de miseria y de lástima, sería negar el cerebro a las previsiones más elementales, y el corazón al sentimiento que deben inspirar millares y millares de compatriotas.

Son los vencidos en la lucha, son los débiles que caen, no faltan panegristas de la emigración, mantenedores de que los fuertes triunfan, retornan con lo atesorado, y los desmayados los que no siguen peleando, importa poco perderlos.

¡Cuán equivocado el juicio!. ¡Qué cruel la injusticia! Son los que caen, sí; pero heridos por el hambre. Son los que abandonan la Patria, es cierto; pero al verse abandonados de todo amparo.

Entre los citados panegristas hay quien a guisa de adormecer consuelo cita Suiza, Alemania, Italia, como pueblos de poderosa corriente emigratoria. Quienes tal hacen incurren en el error de cotejar la plétora y la anemia. Gran desvelo dedica Italia a la expatriación de sus naturales; pero, ¡cómo establecer analogías entre problema y problema!. Italia tiene mucha más población en la misma superficie territorial que España; nosotros contamos con 39 habitantes por kilómetro, e Italia, 140.

No; no atenuemos medrosamente la gravedad de la dolencia, miremos la realidad cara a cara y aperebámonos a la batalla, que será ruda.

Tres criterios caben aplicar a la emigración. No cuidarse siquiera de que existe. Eso hicimos salvo disposiciones transitorias que quedaron incumplidas hasta 1882. Vigilar si marchan en buenas condiciones los emigrantes registrando en la estadística el número de españoles que abandonan la Patria. Eso hacemos hasta el día. Empezar cuanto esté al alcance del poder público para que el hombre, la base esencial, la fuente de toda riqueza, encuentre condiciones de vida dentro del país. Eso intenta el Gobierno, a juicio de éste, cuando a diario se pierde un pedazo de nación al llevar ancla los colosos de mar; cuando la familia española se despepa; cuando pueblos y más pueblos desaparecen; cuando discurren por calles y caminos grupos de obreros solicitando pan y trabajo, no cumple su misión el Estado al situar en cada puerto un representante que anote cuántos conciudadanos dejaron la tierra nacida. El Estado, cruzando los brazos ante semejante espectáculo, no es ciertamente el emblema de la previsión y del acierto. Tanto valdría ensalzar la pericia de aquél médico que se limitara ante la hemorragia pertinaz del enfermo debilitado, a medir escrupulosamente la cantidad de sangre derramada.

Al tiempo de requerir las soluciones importa consignar que el Gobierno no acude con inconsciencia, no va a ciegas, sabe que el trabajo es ímprobo; las dificultades, considerables; el riesgo, grande. Sólo concede audiencia al deber e inicia la cruzada. No adscribe el remedio a disposiciones que impidan o limiten siquiera la libertad de expatriación. Únicamente la guerra, con la negación del derecho, ha establecido el situar por hambre.

Meritorio es un Decreto del Ministerio de la Gobernación, cuyo preámbulo reseña la desventura e infortunio del emigrante en el Brasil, y cuya parte dispositiva prohíbe el viaje a dicha república. Pero los males adquieren tales proporciones, que ya no es suficiente advertir cómo se muere en el Brasil; se hace indispensable afirmar cómo se vive en España. Ya que nos veamos tan distantes de repartir, como asevera Emile Lavasseur que han hecho los pueblos progresivos, un suplemento de bienestar al obrero, arbitremos el modo de ofrecerle un jornal remunerados y bastante a las necesidades primarias de una familia humilde.

Tengamos presentes "Los lois de population", de E. Gustavo Caurderlier, donde se acredita en luminosas labores estadísticas que comprenden todos los países cultos, cómo cualquier esfuerzo constructivo marca un inmediato decrecimiento emigratorio; cómo a la legislación propulsora de las obras públicas sigue un considerable auge en el censo de pobladores.

Es el nuestro un pueblo que a vuelta de desdenes hacia los problemas que atañen a sus progresos materiales, encuentra casi inexploradas, y desde

luego inexploradas, ricas fuentes de productividad. A ellas hay que acudir con presteza.

La presente disposición tiene por ahora un modestísimo alcance: reunir en el Ministerio de Fomento todos los organismos concernientes a la emigración.

No son estos males que hallan remedio, ni alivio siquiera, con la prosa de los preámbulos, o con meros trasiegos burocráticos. Grande es el problema de la retórica, pero no lo es tanto que en la vivienda del menesteroso pueda una égloga de Virgilio sustituir a una hogaza de pan.

El Gobierno quiere unificar su acción como punto de partida para emprender una labor intensa, que conduzca, utilizando la menor cantidad posible de literatura oficial, el avance de una veintena de obras hidráulicas; a la construcción de 50.000 kilómetros de caminos vecinales, al impulso de los ferrocarriles secundarios; a los trabajos repobladores de vertientes desnudas; al movimiento colonizador en los márgenes del canal de Aragón y Cataluña, y entonces, disponiendo de algo más eficaz que la prosa, se promete el Gobierno llevar a casa del desvalido, de aquel que sólo encuentra como soluciones al hambre o la República Argentina, una herramienta y una hogaza de pan. El Gobierno difiere la égloga para momento más propicio.

¿Por qué trasladar a este Ministerio la oficina emigratoria que radica en el de la Gobernación? En tanto se quería no más que averiguar el número de expatriados, bien estaban los funcionarios que llevaban la estadística en aquel centro. Pero cuando se aspira a retener esos brazos, a cicatrizar la herida, a restañar la sangre, es indispensable saber, desde luego, de dónde salen y por qué salen los ciudadanos para determinar en qué obras y mediante qué dispendios de transporte puede ofrecérseles acomodo.

Hay más, y es la necesidad de organizar los servicios de tal manera, que los representantes del Poder público se conviertan en agentes contraemigratorios tan pronto como el período constructivo, de que queda hecha referencia, se inicie y arbolee.

Y como un país pobre debe emplear con gran mesura sus recursos no era recomendable acudir a duplicidades burocráticas que a nada práctico conducen, fuera el alborozo ministerial como es acogido siempre el reparto de una docena de credenciales.

El nuevo centro debe comenzar por reunir datos de los jornales ínfimos. Son muchos, innumerables en nuestro país, los que no exceden de 1,50 pesetas. Piensen sociólogos y economistas en el poder adquisitivo (dado el precio de los artículos indispensables a la vida) de los seis reales. Acuda luego el fisiólogo y sabremos cómo un padre de familia, que reparte entre

mujer e hijos los alimentos acopiados con 1,50 pesetas, no adquiere las calorías que exige el trabajo manual durante tres horas. De ahí nuestro eterno círculo vicioso; no se trabaja porque no se come, y no se come porque no se trabaja.

Donde el salario medio es inferior a seis reales tiene sus mejores de experimentación el agente a cuyo cargo corre la tarea, por ningún medio contrariada, de desnuda las mesetas castellanas para vestir la Pampa argentina. En las mesetas habrá que tener el primer encuentro para la reconquista de aquellos contingentes de hermanos que cada año vemos alejarse.

Seguidamente, el organismo que ha de establecerse formará las estadísticas indispensables:

1.^a Del número de españoles que abandonen la patria. Conocemos el dato oficial (verdaderamente alarmante), pero todavía es más alarmante la realidad, dado que las cifras de la estadística argentina revelan la inexactitud de las nuestras.

2.^a Será preciso recopilar antecedentes, en relación con el número de braceros que no encuentren trabajo durable y de jornal superior a 1,50 pesetas, porque entre estos obreros se hallan los grandes núcleos emigratorios de mañana.

3.^a Practicadas estas labores y cuando por el Ministerio de Fomento se hayan preparado las construcciones que en plazo breve han de iniciarse, la Oficina contraemigratoria distribuirá sus comisionados para que ofrezcan trabajo dentro de la Península a los que por no hallarlo se disponen a la expatriación.

Arduo, difícil, arriesgado es el empeño; bien lo comprende el Ministro que suscribe; pero le estimula el patriotismo de la empresa y le alienta la esperanza de que todas las plumas hasta aquí empleadas en la censura por el olvido del problema, habrán de coadyuvar a la difusión y publicidad de estos propósitos del Poder público.

Así lo aguarda del patriotismo, de la inclinación al bien de los periodistas, a fin de que a la hora de inaugurarse centenares de construcciones, faciliten la obra del Gobierno, haciendo llegar hasta la última vivienda campesina donde se planea el viaje a extraña tierra, que la suya le brinda un trozo que cultivar o un jornal que obtener.

Pero no nos sirvamos de hondo padecimiento nacional para trocarlo en elemento opositor. En primer término porque deriva la energía social hacia otras cuestiones, y aleja, por consiguiente, el alivio y además porque sería de notoria injusticia el proceder así. ¿Es, por ventura, justo atribuir al régimen nuestra despoblación, como a las veces se hace?. Sospechar a la Monar-

quía interesada en la merma de labriegos y soldados constituye un visible exceso en la utilización de los medios para el ejercicio de la crítica.

No sería ni justo ni práctico sustanciar esta magna cuestión por los trámites aplicados a menudas contiendas políticas. Y no sería justo porque si la verdad resplandeciera veríase cómo todos, políticos, periodistas, Ministros, cuantos contribuimos a las funciones de Gobierno, incluso con la labor fiscalizadora, hemos otorgado hasta el día muy escasa atención al problema medrosos, sin duda, de acometer una empresa de grandes complejidades.

Recordemos que por igual interesa a todos nuestra evidente, nuestra alarmante despoblación y apercibamos los arrestos para vencer en las campañas económicas que riñen los pueblos en plena paz y de cuyo éxito dependen la pérdida o conservación de grandes legiones de braceros. Contribuyamos a la solución, y para obtenerla, hagamos de modo que el estilo vigoroso y castizo de nuestros escritores no sirva para llenar de cálida prosa las solicitudes de brazos que formula Sudamérica.

Que el escritor español fustigue por su escasa diligencia a los Gobiernos, que los flagele por olvidadizos; y si a tanto llega la autoridad y el poder de su argumentación, que los fuerce a realizar supremos trabajos en excusa del éxodo desolador. En todo ello puede tener más útil empleo la pluma castellana que consagrada a cantar las venturas y bienandanzas del campo argentino.

Con lo que el Gobierno quiere establecer como resurgimiento en el orden material, estima que se detendrán muchos millares de ciudadanos; cree que la vida será menos precaria para la clase obrera, viniendo a realizarse por tal modo provechosa labor de pacificación social.

Al requerir tan gratos ideales encontramos obstáculos cuasi insuperables; más importa no desdeñar las ventajas. Hablar de eficiencias perentorias sería desconocer la magnitud del problema o producirse insinceramente. No debemos, no podemos rendirnos a los negros pesimismo que excluyen toda actividad laboriosa. Nos faltan, es cierto, densidades de población de que disponen Francia, Italia, Alemania, Bélgica; pero estas naciones tienen ultimadas sus obras públicas y nosotros, mientras las construimos, podemos dar empleo a gran número de braceros. Y el día en que esas obras aparezcan terminadas la solución será más fácil y de carácter definitivo, desde el instante en que las zonas regables brindarán labor a un número de españolas más crecido que el empleado en los trabajos ahora acometidos.

Gozan esos pueblos de cultivos dirigidos con tal pericia que han alcanzado ya un máximo de producción. Nosotros, por virtud de ciertas reformas, estamos en el caso de obtenerlo.

Si con firmeza y continuidad se procura ensanchar los horizontes de la riqueza nacional, lograremos modificar esencialmente el problema. Sólo se irán los que, animados por el espíritu aventurero y emprendedor, vuelan en

requerimiento de un ideal de riqueza. Los tales mueren o triunfan, y si triunfan vuelven, porque se apartan siempre pensando en el regreso, y sueñan para entonces en construir el palacete del indiano.

El espectáculo en los puertos será muy otro. Al esfumarse en el horizonte la tierra española se escuchará en el barco aquel vibrante "Hasta luego" del luchador, no el triste lamento del bracero, que en ocasión tan penosa se vuelve, cejijunto y sañudo, hacia la costa, murmurando un eterno "adiós" a la patria ingrata, donde le visitara a menudo el espectro del hambre.

Existiendo como existen en España obras que construir y campos que cultivar, haya que poner en ejecución los medios de progreso y prosperidad para que el ciudadano cumpla en el trabajo con su deber, solo caso en que el gobernante puede considerarse cierto de haber cumplido con el suyo.

Por las razones expuestas, SM el Rey (q.D.g.) se ha servido disponer aprecio V. E. procede dictar una disposición que incorpore a este Ministerio todos los elementos de personal afectos a los trabajos relacionados con la emigración y que son los siguientes:

1.º El Consejo Superior y Negociado de Emigración, establecidos en el Ministerio de la Gobernación por el art. 8º de la ley de 21 de diciembre de 1907 en la misma forma en que aparecen organizados por Real decreto de 2 de enero de 1908 y Reglamento aprobado en 30 de abril de 1908, con todos los organismos y dependencias que los integran.

2.º Las Juntas locales de Emigración, los servicios de Inspección y cuantos otros estén establecidos en cumplimiento y desarrollo de la mencionada Ley.

3.º Todos los documentos y datos que sobre materia de emigración existen en cualquiera dependencia del Estado».

XI. Influencia de las disposiciones legales reseñadas en la llegada a los puertos de origen del viaje de los buques y en el embarque de pasajeros

1. Procedimiento¹⁰⁶

En cuanto los consignatarios conocían la hora probable de llegada a puerto de un buque de la flota de su compañía autorizado para el transporte de

¹⁰⁶ Vide Leopoldo D'OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. 223-231.

emigrantes, lo comunicaban a la inspección de emigración. A ninguno de dichos buques se les permitía echar más de una escala. Solamente en casos excepcionales, y previa petición del consignatario, se accedía a ello a juicio del inspector de emigración, quien apreciaba si disponía de empleados suficientes para cubrir el servicio de seguridad.

Previamente presentaba el consignatario relación nominal de los visitantes del buque remitiendo tantas tarjetas, como personas figuraban en dicha relación. Estas tarjetas eran personales llevaban la fecha del día, estaban taladradas en el sentido de una de sus diagonales, eran selladas por la inspección y devueltas al consignatario. Los nombres que figuraban en la relación estaban numerados, y las tarjetas personales llevaban los mismos números de la relación.

Tan pronto como atracaba un buque al muelle, o fondeaba en el puerto, se colocaba en el portalón un guardia de emigración que no permitía la entrada en él a quien no fuese provisto de billete, si era pasajero, y si era visitante, de la correspondiente tarjeta que debía presentar intacta. Se partía ésta en dos por la diagonal taladrada, dejando en su poder una de las partes triangulares que así resultaban y entregando la otra al portador.

El guardia de emigración que estaba de servicio en el portalón, tan pronto entregaba a un visitante la mitad de la tarjeta que este le presentaba, ponía con lápiz una señal a la izquierda de su nombre en la lista que previamente le había entregado la inspección. También la inspección entregaba al guardia tantas contraseñas de salida numeradas como visitantes figuraban en la relación; de este modo, al salir un visitante del buque canjeaba la media tarjeta que obraba en su poder por la contraseña de salida que con el mismo número le entregaba el guardia, quién al mismo tiempo tenía la precaución de poner otra señal con lápiz a la derecha de su nombre en la relación de visitantes.

Al terminar su servicio, el guardia de emigración entregaba en la inspección tantas dobles medias tarjetas como visitantes figuraban en la relación pues solamente deberían faltar las correspondientes a las personas que no iban a bordo. Como estas tarjetas llevaban la fecha de salida del buque, no podían ser utilizadas para ningún otro.

En los puertos en los que en un mismo día salían varios vapores, se tenía además la precaución de consignar en las tarjetas el nombre de cada uno de estos.

El consignatario a su vez debía colocar también en el portalón un empleado suyo para que recogiese las contraseñas de salida que el guardia le entregase a los visitantes del buque. Si faltaba alguna media tarjeta era

considerado embarque clandestino, pues indudablemente ningún visitante podía salir del buque sin entregar la media tarjeta que quedó en su poder. Para poder atribuir la falta o descuido a un guardia, era necesario que exhibiese la contraseña de salida que ya tenía buen cuidado el empleado de recogerle al visitante en el momento en que este abandonase el buque. El consignatario podía, si lo tenía a bien, destinar a este servicio un marinero del buque.

Formalidades análogas se llevaban a cabo con las cuadrillas de trabajadores.

A los pasajeros de cámara, que ya se encontraban en el buque, se les proveía a bordo de una tarjeta de salida sellada y firmada por el sobrecargo o comisario, la que tanto al salir del buque como al regresar, debían enseñar al guardia de emigración.

Con respecto al pasaje de tercera clase, tanto español como extranjero, por ningún concepto se le permitía saltar a tierra en las escalas sin conocimiento del inspector de emigración, y en los viajes de regreso estaba absolutamente prohibido que lo efectuasen los extranjeros. Esta última precaución era indispensable, pues con frecuencia eran expulsados de las diferentes repúblicas de América muchas personas tildadas de anarquistas, etc., intentaban quedarse en nuestro país, y esto, evidentemente, incomodaba a las autoridades.

De este modo se intentaban evitar embarques clandestinos que correspondían a individuos menores de edad que emigraban sin consentimiento de sus padres o tutores, prófugos, desertores, y quienes por este medio se sustraían a la acción de los tribunales de justicia.

Por otra parte es un error considerar que todas las compañías navieras eran en absoluto ajenas a esta clase de embarques. Los inspectores de viaje tuvieron ocasión de observar que en algunos buques se pagaba a razón de cincuenta o sesenta céntimos la hora a los emigrantes que voluntariamente se prestaban a trabajar en las carboneras y máquinas. Algunos de estos funcionarios sabían también que había buques en los que era muy escasa la dotación de fogoneros y paleros, y como a los sorprendidos a bordo se les obligaba abusivamente a trabajar en las carboneras y en las faenas más rudas. Por tanto, cuando un buque embarcaba clandestinamente media docena de emigrantes, lejos de ocasionar a la compañía naviera la pérdida del importe de seis pasajes, le representaba una economía diaria de treinta y cinco a cuarenta pesetas. En consecuencia, cabía en lo posible que se fomentasen a bordo los embarques de esta clase que no excedían de un límite prudencial.

2. Comprobaciones¹⁰⁷

Una hora antes de la convenida con el consignatario para el embarque de emigrantes, se trasladaba a bordo el inspector de emigración. Cuando el buque no estaba fondeado en la bahía, la embarcación de servicio que le conducía al buque arbolaba pabellón nacional, y el inspector era recibido por el capitán que le esperaba al pié de la escala.

El inspector de emigración del primer puerto español en que tocaba el buque, acompañado del capitán, comprobaba con cuidado si los dormitorios, las enfermerías, los lavaderos, los locales para panadería, los baños, las letrinas, la nevera, los depósitos de agua, las escalas, las escotillas, los aparatos de desinfección, de ventilación, de iluminación y calefacción, las literas y su correspondiente ajuar, los utensilios de cocina, la provisión de medicamentos y desinfectantes, los destiladores, las embarcaciones menores, los salvavidas, los cinturones de seguridad, los aparatos contra incendios si todos los efectos de dotación corresponden efectivamente por sus buenas condiciones de colocación, por su calidad y cantidad, y por sus condiciones de buena conservación a cuanto prescribían las disposiciones vigentes. Asimismo comprobaba si en los sitios visibles se encontraban colocados los cuadros que contenían el horario que el consejo había aprobado, las listas de la comida, la tarifa de la cantina, la relación de los emigrantes nombrados del servicio de fiscalización de víveres, y si existían las libretas en que se han de anotar los artículos alimenticios que diariamente han de extraerse de la despensa para condimentar las comidas del emigrante.

Una de las comprobaciones que tenía más importancia era la que se refería a las materias explosivas, peligrosas e inflamables que podían conducir los buques, pero que resultaba de muy difícil verificación. Hasta que se publicó el Real Decreto de Marina de 10 de febrero de 1915, no existía reglamentación alguna, que mereciera el nombre de tal, en la materia. Dicho Real Decreto establecía las reglas para embarcar, estivar, transportar y desembarcar las materias inflamables, explosivas, etc. Sin embargo resultaba extraordinariamente difícil descubrir en los buques que venían del extranjero, si portaban o no dichas sustancias. Es cierto, que el inspector podía examinar los manifiestos de carga y practicar las averiguaciones oportunas; pero desde el momento en que los reconocimientos de buques no se efectuaban en barrido, y que no se disponía del tiempo necesario para visitar todas las bodegas y locales donde pudieran esconderse las materias en cuestión, sólo por casualidad, podía descubrirse la presencia de estas últimas. Además es de suponer que en estos embarques clandestinos se tomaban toda clase de precauciones encaminadas a entorpecer su descubrimiento. Por todo ello no se exigía responsabilidad a los inspecto-

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 231-235.

res de emigración, si un buque transportaba clandestinamente sustancias explosivas, peligrosas o inflamables, sino que era asumida por los capitanes, a quienes se les pedía declaración escrita de que fuera de las normas establecidas en la legislación vigente, no conducían los buques a su mando cargamento alguno que pudiera ser declarado ilegal.

También debo manifestar que había una clara deficiencia, pues la reglamentación dictada no obligaba a los buques que conducían estas materias explosivas o inflamables a embarcar personal competente, como por ejemplo artificieros o personas con conocimientos sobre la materia. Si se hubiese reglamentado así, en caso de siniestro, podían aplicar las medidas conducentes a atenuarlo o dominarlo totalmente sin riesgo para las personas o los bienes.

Una vez que el inspector del puerto examinaba los certificados de reconocimiento del buque, casco, máquinas, calderas, seguridad, velocidad, navegabilidad, etc., se debía cerciorar de si los emigrantes españoles procedentes de puertos extranjeros embarcaron después de cumplir con las disposiciones vigentes sobre la materia.

3. Embarque de los emigrantes¹⁰⁸

Antes de que los emigrantes se dirigiesen a bordo, debían ser cacheados por la policía gubernativa del puerto, que a su vez examinaba sus equipajes de mano.

A la hora señalada para el embarque se dirigía a bordo, a menos que la inspección de acuerdo con la casa consignataria, lo autorizase para efectuarlo antes. Cuando el buque estaba fondeado en la bahía del puerto, el embarque de la expedición se efectuaba en remolcadores, gabarras o lanchas. A la comandancia de marina le correspondía verificar que no subiesen a las mismas mayor número de emigrantes del que correspondía a su capacidad, así como que estaban tripuladas por la dotación oficial que tenían asignadas.

El transporte del emigrante y de su equipaje desde el muelle al buque era por cuenta del consignatario.

El emigrante que lo deseaba podía hacer el trayecto en una embarcación particular, y para evitar la frecuente comisión de abusos, en las inspecciones de emigración de los puertos figuraban las tarifas y reglamentos a que debían sujetarse dichas embarcaciones que se dedicaban al transporte de

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 237-246.

pasajeros y equipajes, así como también las relaciones nominales de los patrones autorizados, con expresión de las embarcaciones de que disponían, así como el número de personas que cada una podía conducir.

Al entrar a bordo los emigrantes eran recibidos por el inspector de emigración del puerto y por el de ruta. Los emigrantes entraban uno a uno en el buque y llevaban en la mano el billete y en la otra la identificación oportuna. Sin embargo, hasta que se adoptó esta media, era usual que pudieran embarcar personas a quienes la ley se lo prohibía¹⁰⁹.

A medida que los emigrantes eran identificados, los inspectores de puerto y viaje iban anotando en las listas su presentación a bordo. Cuando había terminado el embarque, el inspector de puerto entregaba al de viaje tres ejemplares de dichas listas. El inspector de viaje, firmaba, sellaba y devolvía al puerto dos ejemplares de las listas correspondientes a cada puerto de destino, finalizando con la fórmula: "El pasaje, previa confrontación, embarco sin novedad, o no efectuándolo los números [... en letra]. Nombre del buque, fecha y firma del inspector". El inspector de viaje se quedaba para su resguardo y servicio con el tercer ejemplar que como he indicado estaba firmado y sellado por el inspector de puerto. Un ejemplar de cada una de esas listas se remitía por la inspección del puerto al Consejo Superior de Emigración, y el otro ejemplar quedaba archivado en la oficina des-

¹⁰⁹ Pongamos un ejemplo práctico. En un buque embarcaban 1.000 emigrantes. Si el inspector era muy práctico, quizás no necesitaba dedicar más de un minuto al examen de los cinco o seis documentos que debía presentar cada uno, y por tanto, invertía dieciséis horas en examinar muy a la ligera la documentación del millar de pasajeros que componían la expedición. ¿Cómo es posible imaginar que en menos de una hora pudiera efectuarse la comprobación oportuna encaminada a evitar las suplantaciones de personalidad?. Vide Leopoldo D' OZOUVILLE de BARDOU y CRUZ-ALVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha, pp. 247-248: «Deber elemental del inspector de viaje es saber cuantos son los emigrantes que componen la expedición a su cargo; pero es el caso que si no se adopta la reglamentación que precede no puede nunca conocer el número exacto de ellos. En varios puertos habilitados, sobre todo en alguno de aquellos en que los buques pueden atracar al muelle, no se señala una hora fija para el embarque a bordo, lo efectúan cuando les parece y sin más formalidad que la de entregar al marinero o camarero de servicio la orden de embarque anexa al billete. Muchos de estos emigrantes embarcan con anticipación excesiva, y no son pocos los que saltan de nuevo a tierra a ventilar algún asunto que se les olvidó; así es que, como no siempre se tiene conocimiento de su regreso a bordo, el hecho de que por el personal del buque no se cuenten las órdenes de embarque no puede suministrar nunca un dato preciso que inspire confianza. Además, el emigrante que va a tierra puede entregar el billete de otro que se quede a bordo a quien, aprovechando los últimos momentos, que siempre son de confusión, pretenda embarcar clandestinamente. Casos de esta índole se registran en caso todos los viajes, y, por tanto, precisa la adopción de la reglamentación propuesta por ser la única que permite al inspector del puerto hacer una entrega formal y seria al inspector en viaje de los emigrantes que este ha de tutelar durante la travesía del buque».

pués de hacer la estadística mensual que también había de remitir al Consejo.

Correspondía a las inspecciones de puerto llevar la estadística mensual de la emigración y comprendía la totalidad de los emigrantes que salían por sus respectivos puertos y las parciales que se referían a los siguientes extremos: causas a que obedece la expatriación de cada emigrante o familia, profesiones, puertos de destino, provincias de donde procedían o residían los emigrantes, número de viajes que cada emigrante lleva realizado, dinero que cada uno giró, etc.

Todas estas estadísticas mensuales eran remitidas al Consejo Superior de Emigración.

Una vez que la personalidad del emigrante había sido objeto de fiscalización, se procedía a la distribución de literas. El encargado de hacer la distribución disponía de un plano donde figuraban las mismas numeradas, y disponía también de dos listas de ejemplares de emigrantes. Conforme asignaba las literas, anotaba los números de estas en los dos ejemplares aludidos, uno de los cuales entregaba inmediatamente al inspector. Se procuraba colocar próximos, dentro de la indispensable separación de sexos, a las personas de una misma familia o a las que lo solicitasen por razón de amistad o por ser naturales de una misma localidad. A cada emigrante se le entregaba una chapa con el número que le correspondía, chapa que había que conservar hasta la terminación del viaje.

Por último, el inspector de puerto formalizaba con el de ruta o con el sobrecargo o comisario de abordaje, todas las operaciones relativas a giros y depósitos de emigrantes. El inspector de emigración del puerto, el guardia de emigración y el personal subalterno que acompañaban al primero, permanecían a bordo hasta el momento en que el buque debía zarpar.

CAPÍTULO III. DERECHO COMPARADO

I. Justificación de este capítulo

Abordo el estudio de este tercer capítulo analizando la legislación más sobresaliente de cada uno de los países del continente europeo y americano. Soy consciente –y así lo manifiesto– que no se recogen todas las disposiciones que fueron publicadas. Sin embargo, si están incluidas las más representativas, lo que permitirá al lector hacerse una idea bastante aproximada del régimen jurídico vigente durante este período histórico. A mi juicio, constituye un elemento clave para comprender la visión legislativa de la época sobre un fenómeno de una gran magnitud que rebasó con creces la frontera de cada uno de los países implicados. Por eso me he decidido a la redacción de este capítulo de derecho comparado, aún a riesgo de dar un toque excesivamente literal al abordaje de esta materia.

Para entender el fenómeno que estoy estudiando me serviré de algunos datos. En el periodo histórico comprendido entre 1882-1908 del total de pasajeros españoles por vía marítima, el 68,5 por 100 se dirigió hacia América. El total de pasajeros registrados fue de 1.531.467¹. A comienzos del siglo XIX los españoles se dirigían principalmente hacia Cuba, Puerto Rico, Argentina, Brasil, Uruguay y México. Este movimiento disminuyó su impulso cuando algunos de estos países obtuvieron su independencia entre 1810 y 1820, pero continuó hacia las colonias restantes: Cuba, Puerto Rico y Filipinas. A mediados del siglo XIX fueron suprimidas en España las leyes que obstaculizaban la emigración y el movimiento recomenzó con mayor fuerza.

¹ Vide Héctor G. GUTIÉRREZ ROLDÁN, "El trasvase humano en el último siglo", *Los complementarios*, 1, (1987), p. 85.

En el año 1889 la emigración alcanza a casi 100.000 personas, de las cuales el 58 por 100 se dirigía hacia Argentina. En el año siguiente el movimiento se redujo a la mitad, debido a problemas financieros y económicos en los países de destino, especialmente en el que acabo de citar. Puede afirmarse que hasta 1898 Cuba fue el país preferido por los emigrantes españoles. A partir de la independencia, Cuba perdió esta preferencia a favor de Argentina. Para estimular la emigración Cuba tomó varias medidas favorables: pago de los gastos de viaje, exención de los impuestos de ingreso, facilidades para obtener la naturalización, etc.

En el último decenio del siglo XIX Argentina superó la crisis que había experimentado a fines de la década de 1880 y presentó de nuevo grandes posibilidades para los emigrantes. Los españoles comenzaron a dirigirse en gran número hacia este país de tal modo que en 1908, el número de inmigrantes españoles que ingresaron en Argentina alcanzó la cifra de 91.632 personas, el 71 por 100 del total de viajeros hacia América.

Otros países hacia los cuales la emigración española fue importante en este período fueron Brasil con alrededor de 150.000 emigrantes entre 1882 y 1908, México con poco más de 50.000, seguidos por Uruguay (28.961) y Venezuela (8.624)².

II. Legislación europea sobre emigración

La mayoría de leyes europeas coincidían en lo fundamental, y todas parecen haber sido, en lo esencial, calcadas, sobre idéntico cliché. Las consideraciones más importantes las relaciono a continuación.

Primero. Libertad par emigrar, dentro de los límites establecidos por el derecho vigente en la nación.

Segundo. Prohibición de que en el régimen emigratorio nacional intervieran las autoridades gubernativas y sus agentes, por iniciativa propia, al objeto de evitar que, en cuestiones de emigración, pudieran llegar a aparecer simultáneamente imperando criterios distintos, en cada región o provincia, y que, hasta dentro de cada una de ellas, pudiese dicho criterio llegar a experimentar variación con los cambios de política.

Tercero. Dos altos centros: ejecutivo el uno y de carácter informal y consultivo el otro, contando ambos con organismos similares a ellos y de análogo carácter, en todos aquellos sitios o puntos en que proceda intervenir, inspeccionar o estudiar prácticamente, algo relativo a la emigración nacional.

² *Ibidem*, pp. 85-87.

Cuarto. Información autorizada y reglamentada con garantías eficaces, en todo el territorio nacional, para la emigración espontánea.

Quinto. Inspecciones del poder ejecutivo bien montadas, especialmente en los puertos y para las travesías y, no solamente por el gobierno nombradas y organizadas, sino dependiendo pura y exclusivamente de dicho gobierno, sin figurar para nada en los organismos que constituyan su inmediata superioridad, representaciones de navieros, ni consignatarios, ni tampoco funcionarios que no hayan sido nombrados por el poder ejecutivo de la nación.

En esto es, en esencia, en lo que parecen haber quedado fundamentadas o descansando, la bondad y eficacia de casi todas las leyes de emigración vigentes en este período histórico, según puede advertirse al estudiarlas y analizarlas con algún detenimiento³.

1. Gran Bretaña

1.1. Ley de 30 de junio de 1852, reformada en 4 de agosto de 1855 y posteriormente en 1863, sobre emigración (Passengers' Act)⁴

Inicialmente se determinan los requisitos esenciales relativos al acomodo de pasajeros y a los servicios que hay que prestarles: "[...]. Todo buque que intente llevar a bordo a emigrantes, deberá ser inspeccionado con objeto de averiguar sus condiciones marineras y si reúne o no los requisitos

³ Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, p. 2.

⁴ Vide José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, prólogo al libro de Francisco de BLAS GARCÍA, *Legislación española de la emigración (1936-1964)*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1965, p. VI: "Inglaterra predica una gran libertad de emigración, interviniendo en cuanto se refiere a la información, higiene, etc., pero protegiendo la salida hacia las colonias, incluso con subvenciones. Una parte considerable de la antigua tasa creada por la Poor Law de 1834 estaba destinada a esta finalidad". Vide J.M PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 54: "La legislación británica que comienza en 1803, operó sobre cinco dimensiones: subvención a los desplazamientos desde principios del siglo XIX hasta 1875; depuración estricta y buena difusión (mediante el trabajo de la «Colonial Land Emigration comisión» y el «Emigrant Information Office») de la información obtenida; apertura internacional y consiguiente obtención de recursos, a la explotación de sus puertos en los tránsitos; orientación de su propia emigración hacia los territorios que ocupaba colonialmente; y creación legislativa constante, dotada de una gran coherencia, que permitió un desarrollo, en líneas generales, mucho más estructurado que en otras partes, hasta llegar en 1897 a la «Merchant Shipping Act» que pese a su fecha resultaba de mucha más modernidad que los textos contemporáneos de otros países".

exigidos por la Ley. Antes de su partida recibirá un certificado de los funcionarios encargados de vigilar la emigración [...]. Deberá llevar pasajeros en dos puentes nada más. Los buques de vela no podrán llevar más de un pasajero por cada dos toneladas. Cada pasajero tendrá derecho a cinco pies superficiales en el puente superior. Los entrepuentes tendrán por lo menos seis pies de alto. En los entrepuentes no habrá más de dos filas de camas, y entre una y otra entre la cama y el techo deberá haber un espacio de dos pies y seis pulgadas por lo menos. Las camas deberán tener por lo menos seis pies de longitud por dos y seis pulgadas de anchura. Los pasajeros varones mayores de catorce años, excepto cuando vayan en compañía de sus esposas, deberán tener camarotes independientes. En el puente superior deberán consagrarse a hospital 18 pies superficiales por cada 50 pasajeros. Todos los buques deberán llevar médico y medicinas a bordo. La cantidad de agua y de provisiones se regulará minuciosamente de conformidad con el número de pasajeros y la duración probable del viaje. Deberá haber la ventilación necesaria y las convenientes disposiciones sanitarias. A bordo irán los mayordomos y cocineros correspondientes al número de pasajeros. No se admitirán cargamentos peligrosos, tales como pólvora, guano, vitriolo y ganados. Este último se permitirá en determinadas condiciones”.

La ley prescribe asimismo que la manutención del pasajero sea de cuenta del buque, si éste no parte el día fijado o se retrasa en el camino. También será de cuenta del buque el transporte de emigrantes al lugar de destino si fuera desembarcado en un puerto distinto del mencionado en el pasaje.

1.2. Ley de 25 de agosto de 1894

Con posterioridad a las leyes mencionadas en el epígrafe anterior se dictó la de 25 de Agosto de 1894 sobre la Marina mercante, con el objeto de codificar cuantas disposiciones se habían promulgado sobre el asunto. Esta ley entró en vigor el 1º de enero de 1895.

En su parte tercera, que lleva por título “De los buques dedicados al transporte de pasajeros y al de emigrantes”, y que comprende los artículos 267 al 368, se establece una distinción entre las personas que emigran del Reino Unido, o que siendo súbditos ingleses se embarcan para el extranjero en puertos del continente, y aquellas otras que sólo de paso tocan en algún puerto británico en su viaje de una a otra nación extranjera.

La ley trata de evitar el embarque de excesivo número de pasajeros en los buques destinados a la emigración; procura además que los pasajeros vayan cómodamente alojados en barcos en buenas condiciones para navegar, y

que éstos se hallen provistos de los víveres necesarios, agua, medicinas, etc., para todo el viaje, así como que en ellos se observe la mayor severidad en la práctica de la higiene y en el mantenimiento del orden. Contiene dicha ley también reglas protectoras del emigrante, a fin de que éste, por pobre que sea, pueda de un modo breve y eficaz hacer valer sus derechos una vez embarcado, evitando que sea víctima de fraudes o engaños antes de su partida.

El Inspector de emigración puede prohibir que embarque u ordenar el desembarco de toda persona legalmente inhábil para emigrar. Puede también exigir que se reembarquen pasajeros con un objeto justificado, como, por ejemplo, la desinfección del barco.

El pasajero obligado a desembarcar tiene derecho a percibir una suma para atender a su alimentación hasta que sea nuevamente embarcado o renuncie a serlo; pero si la prohibición de embarcar se mantiene, tiene derecho a la devolución del importe del billete. El pasajero que a los diez días de la fecha convenida no consigne embarcar por causas que no dependan de su voluntad o por el mantenimiento de una prohibición legal, puede dirigirse, para obtener la restitución del precio pagado por el pasaje y una indemnización equitativa, contra la persona a quien hubiere pagado aquél.

Si un buque permaneciese en el puerto más de seis días o regresase después de haber salido, deberá aprovisionarse de nuevo y reparar convenientemente sus averías en caso de tenerlas.

Los pasajeros que tomen pasaje para un punto determinado tendrán derecho a ser transportados a dicho punto, aunque ocurra cualquier incidente; y si no obtuviera pasaje en el mismo buque o en otro por él designado, tendrán derecho a una suma de dinero para su manutención, a la restitución del precio del pasaje, y, si el viaje no hubiese comenzado, a una indemnización que no exceda de 10 libras esterlinas. Los que se dediquen a transportar emigrantes deberán obtener la oportuna autorización en forma de patente y prestar una fianza de 1.000 libras, que deberá renovarse todos los años. El contratista autorizado puede nombrar delegados o agentes, pero el agente no podrá operar por cuenta propia.

2. Francia: ley de 25 de julio de 1860 sobre emigración^{5,6}

Nadie podrá dedicarse a empresas de reclutamiento y transporte de emigrantes sin autorización del Ministro de Agricultura, Comercio y Obras públicas (art. 1).

El Reglamento determinaba las condiciones necesarias para obtener la autorización, la cuantía y la forma de la fianza que debía prestarse, los casos en que podía retirarse la autorización y las obligaciones que debían cumplir las Agencias de emigración (art. 2).

Un decreto imperial determinaría el espacio reservado a cada pasajero en los buques destinados al transporte de emigrantes, las condiciones de alojamiento y de manutención, la forma de inspeccionar los buques antes de su salida (art. 3).

Ningún buque destinado al servicio de emigración podrá salir del puerto hasta que el Capitán no tenga en su poder un certificado en el que conste que se han cumplido todas las prescripciones impuestas por la ley, o por decretos y disposiciones ministeriales para el cumplimiento de la misma en interés de la policía y de los emigrantes (art. 4).

Los emigrantes tendrán derecho a ser recibidos a bordo la víspera del día fijado para la marcha. También tendrán derecho a permanecer a bordo cuarenta y ocho horas una vez llegados al puerto de destino, a menos que el buque tenga que partir de nuevo inmediatamente (art. 5).

⁵ Además de esta disposición se dictaron los Decretos de 9 y 15 de marzo de 1861, 18 de enero de 1868, 14 de marzo de 1874 y la orden de 8 de febrero de 1889. *Vide* José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, prólogo al libro de Francisco de BLAS GARCÍA, *Legislación española de la emigración* (1936-1964), Instituto Español de Emigración, Madrid, 1965, p.VII: "En Francia la libertad se entendió en sentido más justo. El Decreto Imperial de 15 de enero de 1855 postulaba la información y el fomento de instituciones de beneficencia para proteger las condiciones materiales de los emigrantes".

⁶ *Vide* J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, pp. 53-54: "Ofrece unas personalizaciones muy peculiares de un contexto que realmente resulta muy similar al alemán, en algunos aspectos. Se aprecia una anticipación normativa notable, en lo que concierne a la fijación de condiciones mínimas para los barcos de singladuras dilatadas; así, por ejemplo, lo previsto en 1848 en España tenía paralelos franceses ya en 1791. Esa anticipación permitirá que al llegar la segunda mitad del siglo XIX, este país dispusiese de lo que era realmente un cuerpo legislativo, ordenado y completo sobre la materia, que era en rigor un «Código de emigración». Sobre ese sustrato legal, se practicó antes y con mayor intensidad y permanencia (por las obvias circunstancias que recuerda cualquier observador de la historia política internacional del siglo XIX) que en Alemania una política de orientación emigratoria hacia sus propias colonias, usando además de unos hábiles términos legales de estímulo y convocatoria para añadir nacionales de otros países a su propia fuerza de población, como resulta del ejemplo de la tradicional presencia levantina española en Argelia, Oranesado y Túnez".

Todo emigrante que se vea en la imposibilidad de embarcar a causa de enfermedad grave o contagiosa, certificada oficialmente, tiene derecho a la restitución del precio de su pasaje, el cual se devolverá también a los individuos de su familia que con él permanezcan (art. 6).

Si el buque no partiese el día fijado en el contrato, la agencia responsable deberá pagar a cada emigrante por cada día de retraso una indemnización para sus alimentos, cuya cuantía se fijaba por decreto. Si el retraso excedía de diez días y si en el intervalo nada hubiese dispuesto la agencia para la salida del emigrante en otro buque, y de conformidad con las condiciones del contrato, el emigrante tenía derecho a anularlo con sólo hacer una declaración ante el comisario de emigración, aparte de los daños y perjuicios que puedan reconocérsele. Esto no obstante, si el retraso se debiera a circunstancias inevitables, comprobadas por el comisario de emigración, el emigrante no podía rescindir el contrato ni pedir indemnización por los gastos de manutención en la ciudad, siempre y cuando que esté alojado y mantenido, ya sea en la ciudad, ya sea a bordo, a expensas de la agencia o de sus representantes (art. 7).

La agencia era responsable del transporte del emigrante al lugar de destino mencionado en el contrato. El pasaje era directo, a menos que se estipulase lo contrario.

En caso de que el buque se viese obligado a entrar en un puerto o lo hiciese voluntariamente, los emigrantes estarían alojados y mantenidos a bordo, a expensas del buque, durante todo el tiempo que permaneciese en el puerto, o recibirían una indemnización por sus gastos en tierra.

En caso de naufragio o de cualquier otro accidente marítimo que impidiese al buque continuar su viaje, la agencia estaba obligada a efectuar el transporte del emigrante al lugar de destino expresado en el contrato a sus expensas (art. 8).

En caso de que las agencias de emigración no cumplieren sus obligaciones para con los emigrantes desde la salida del buque, el Ministro de Agricultura, Comercio y Obras públicas procedería al arreglo y liquidación de indemnizaciones, pudiendo recurrir al Consejo de Estado.

La percepción de estas indemnizaciones, resueltas y liquidadas, correspondía al Ministro de Hacienda (art. 9).

Las infracciones a lo dispuesto en los artículos 1º y 4º de esta ley se castigaban con multas de 50 a 5.000 francos. En caso de reincidencia en el mismo año, se duplicaba la multa.

Las infracciones a los reglamentos administrativos, decretos imperiales y disposiciones ministeriales que se dictasen para el cumplimiento de dichos

reglamentos y decretos, concernientes a la emigración, se castigaban con las penas establecidas por el art. 370 del Código penal (art. 10).

Los delitos y faltas se determinaban: 1.º En Francia, por los comisarios de emigración en calidad de funcionarios auxiliares del Procurador de la República, por todos los funcionarios de la policía y por los funcionarios o agentes que tuviesen por disposición ministerial, con carácter permanente o temporal, las atribuciones de comisarios de emigración. 2.º A bordo de buques franceses en puertos extranjeros, por los cónsules franceses, acompañados por los peritos que estimasen oportuno designar (art. 11).

3. Bélgica: ley de 14 de diciembre de 1876, regulando el transporte de emigrantes⁷

Nadie podía emprender operaciones de reclutamiento o transporte de emigrantes sin autorización del Ministro de Negocios Extranjeros (art. 1).

La autorización no podía concederse sino previa la constitución de una fianza que servía de garantía de la ejecución de las obligaciones que resultasen del contrato de transporte y para el pago de las primas del seguro (art. 2).

Las agencias de emigración debían asegurar por su cuenta, a favor de los emigrantes, el precio del transporte y de los víveres, así como todos los daños y perjuicios que pudieren resultar eventualmente del incumplimiento total o parcial del contrato de transporte, o depositar una cantidad equivalente al importe del seguro en la caja de depósitos y consignaciones (art. 3).

El reglamento fijaría las condiciones de la autorización previa, la cuantía y forma de la fianza, y, en general, todo lo concerniente a la policía de la emigración (art. 4).

Los emigrantes que no pudiesen partir por enfermedad grave o contagiosa, probada oficialmente, tendrían derecho a que se les restituya el precio del pasaje.

El precio del pasaje se restituía también a los individuos de su familia (en línea directa indefinidamente y hasta el tercer grado en línea colateral) que permaneciesen en tierra con él (art. 5).

⁷ Esta Ley es muy similar a la francesa de 25 de julio de 1860. Con posterioridad a la Ley de 1876, se publicó la Ley de 7 de enero de 1890, autorizando al Ministro de Negocios Extranjeros para conferir ya sea a los comisarios de emigración nombrados por el Gobierno, ya a otros funcionarios o agentes, la facultad de investigar y consignar en actas, que hacían fe, salvo prueba en contrario, las infracciones a la Ley y a los Reglamentos sobre transporte de emigrantes. El 20 de abril de 1890, se dictó un Reglamento relativo a la emigración.

Si el buque no partía el día expresado en el contrato, la agencia responsable debía abonar a cada emigrante por cada día de retraso, para los gastos en tierra, una indemnización, cuya cuantía se fijaba en el reglamento (art. 6).

El conductor era responsable del transporte de los emigrantes al lugar de destino estipulado en el contrato (art. 7).

La agencia debía entregar a cada emigrante, de cuyo transporte se encargase, un cupón-contrato del modelo que se determinase en el reglamento (art. 8).

Cuando las agencias de emigración no cumplían sus compromisos con los emigrantes, el Ministro de Negocios Extranjeros, o la autoridad delegada suya, procedía al arreglo y liquidación de las indemnizaciones, sin perjuicio de recurrir, en caso de litigio, a los tribunales (art. 9).

Las infracciones a los artículos 1º y 3º de la ley se castigaban con multa de 500 a 5.000 francos. Las infracciones al reglamento para su ejecución, con multas de 26 a 500 francos. En caso de reincidencia, la multa podía elevarse hasta el doble del máximo (art. 10).

Las infracciones se comprobaban: en Bélgica, por los comisarios marítimos, y, en su defecto, por los funcionarios de la policía judicial. En los puertos extranjeros, por los cónsules, acompañados, si era preciso, de peritos. Las actas que se levantasen harían fe, salvo prueba en contrario (art. 11).

4. Suiza: ley de 22 de marzo de 1888 sobre las agencias de emigración^{8,9}

La inspección de las operaciones realizadas por las agencias de emigración a que se refiere el art. 24, párrafo segundo, de la Constitución federal, correspondía al Consejo federal, con el auxilio de las autoridades cantonales (art. 1).

⁸ Esta disposición entró en vigor el 10 de julio de 1888.

⁹ Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 50: "Suiza posee, en fin, una historia legal más complicada en estos temas. En los momentos en que España comienza a encauzar jurídicamente el proceso emigratorio, es decir, después de 1848, en Suiza se produce, por efecto de la Constitución de ese mismo año, la transferencia de la mayor parte de las competencias en nuestro tema, desde las esferas cantonales a la federal, que, desentendiéndose de la protección al emigrante, centró su atención en la inspección de las agencias de emigración".

La persona o personas que deseaban dedicarse al transporte de emigrantes o a la venta de pasajes, debían solicitar del Consejo federal la oportuna patente. Si la agencia de emigración fuese una sociedad, sus reglamentos debían presentarse al Consejo federal, al cual se daba cuenta también de las modificaciones que se hiciesen en los mismos (art. 2).

La patente expedida por el Consejo federal no se entregaba hasta, que los representantes de la agencia de emigración hubiesen probado: 1) Que gozaban de buena reputación y disfrutaban de todos los derechos civiles y políticos. 2) Que eran competentes en asuntos de emigración y podían transportar a los emigrantes con toda seguridad. 3) Que tenían domicilio conocido en Suiza.

Se pagaban en concepto de derechos de patente 50 francos anuales. El Consejo federal podía anular la patente cuando el interesado no reunía las condiciones establecidas en este artículo, o fuese culpable de graves infracciones o de reiterado incumplimiento de las prescripciones de la ley, o tomase parte en una empresa de colonización prohibida por el Consejo federal. El agente que deseaba renunciar a la patente debía hacer la oportuna declaración al Consejo federal y devolver la patente original. Los agentes de emigración y sus subagentes no podían estar al servicio de una compañía marítima ni de un ferrocarril de países trasatlánticos, ni depender de tales compañías (art. 3).

Toda agencia de emigración debía depositar, a cambio de la patente, una fianza de 40.000 francos. Por cada nombramiento de subagente debía aumentar la agencia en 3.000 el importe de la fianza.

Los que se dedicasen a la venta de billetes debían depositar una fianza de 20.000 francos.

La fianza podía consistir en títulos de la deuda federal o cantonal o en otros valores. Si el importe de la fianza disminuía por cualquier razón, el que la hubiere constituido debería cubrir la diferencia; en otro caso, el Consejo federal podía retirar la patente de la agencia. La fianza se devolvía al interesado transcurrido un año a partir del día en que se hubiese anulado la patente. Si dentro de este plazo se resolvía alguna reclamación contra el agente, la cantidad concedida por los tribunales a los reclamantes se deducía del importe de la fianza. Todos los años se procedía a una comprobación de la fianza prestada por los subagentes, y la cuantía de la misma dependía del número de subagentes empleados.

La fianza prestada de este modo tenía por objeto servir de garantía del cumplimiento de esta ley por parte de los agentes y subagentes (art. 4).

Los agentes podían estar legalmente representados por los subagentes, los cuales debían reunir las condiciones establecidas para los agentes en

el art. 3.º, párrafos 1, 2 y 3. El nombramiento de los subagentes debía ser confirmado por el Consejo federal, y también debía participarse a la autoridad competente del cantón donde cada uno tuviese su domicilio. Los agentes pagaban derechos, cuyo importe fijaba el Consejo federal por cada uno de sus agentes y por las modificaciones que hicieran en los reglamentos (art. 5).

Los agentes o subagentes no podían ser ni funcionarios ni empleados de la Confederación (art. 6).

Los agentes eran personalmente responsables ante las autoridades y los emigrantes de su conducta y de la de sus subagentes, así como de la de sus representantes extranjeros (art. 7).

Los nombres de los agentes que habían recibido patente y los de los representantes de sociedades reconocidas, así como los de sus subagentes, se insertaban en la *Féuille Federale* inmediatamente después de inscritos en el registro oficial y en las listas anuales. Sólo las personas cuyos nombres se publicaban de este modo, estaban autorizadas para repartir en Suiza publicaciones de cualquier especie referentes al transporte de emigrantes (art. 8).

Los agentes y subagentes debían llevar un libro encuadernado y foliado para los contratos de emigración que celebrasen, así como copiadore de la correspondencia, encuadernados y foliados. El primero tenía por objeto facilitar al Consejo federal los informes necesarios acerca de los contratos y las relaciones de los agentes con las compañías extranjeras de navegación. El Consejo federal y las autoridades cantonales tenían derecho a examinar en todo tiempo los libros y papeles de los agentes y subagentes. Estos debían también facilitar a la policía informes que se les pidiesen para cooperar a la captura de los criminales (art. 9).

Los individuos, sociedades o agencias que representasen con cualquier título a una empresa de colonización, debían participarlo al Consejo federal, y facilitar informes completos acerca de la empresa.

El Consejo federal era el único competente para determinar en cada caso especial si podía permitirse a individuos, sociedades o agencias representar a empresas coloniales y en qué condiciones (art. 10).

Quedaba terminantemente prohibido a los agentes transportar: 1) Personas que, a causa de lo avanzado de su edad, enfermedades o padecimientos, fuesen inútiles para el trabajo, a menos que se demostrase que estaba suficientemente asegurada su subsistencia en el lugar de destino. 2) Menores, personas que se hallasen bajo tutela, sin permiso escrito y debidamente legalizado de los padres o tutores. Los menores de diez y seis años debían ir acompañados por personas de confianza, y debía demostrarse que

su subsistencia en el lugar de destino se hallaba asegurada. 3) Los que una vez pagado el pasaje tuvieran que llegar sin recursos al lugar de destino. 4) Los que con arreglo a las leyes del país a donde se dirigiesen no fueren admitidos como emigrantes. 5) Los que careciesen de documentos comprobatorios de su origen y nacionalidad. 6) Los ciudadanos suizos sujetos al servicio militar que no pudiesen demostrar haber devuelto al Estado su equipo militar. 7) Los padres que dejasen en Suiza a hijos menores sin proveer a su subsistencia.

Antes de firmar contratos con los emigrantes, las agencias debían poseer pruebas de que estos habían cumplido los requisitos números 2, 5, 6 y 7 de este artículo (art. 11).

Quedaba prohibido a las agencias de emigración o colonización firmar contratos en los que se comprometiesen a entregar determinado número de personas a una compañía de transportes, a una empresa colonial o a un gobierno extranjero (art. 12).

Serían nulos y sin ningún valor cualesquiera contratos que contuviesen cláusulas contrarias a las prescripciones de los artículos 11 y 12, y sus autores serían castigados (art. 13).

Las agencias que recibiesen dinero en depósito debían hacer que el emigrante percibiese en el lugar de destino el equivalente del depósito al contado y al tipo legal del cambio (art. 14).

El agente tenía, respecto del emigrante, las obligaciones siguientes: 1) El transporte del emigrante y de su equipaje al lugar de destino indicado en el contrato, mediante el precio establecido en el mismo, que no debía aumentarse en ningún caso ni de ninguna manera que no fuese la prevista en los párrafos 5 y 6 de este artículo. No podía exigir ningún recargo suplementario por el transporte desde el buque al lugar de desembarco. 2) La alimentación suficiente y alojamiento apropiado durante todo el viaje, a menos que el emigrante hubiese convenido en alimentarse y alojarse por su cuenta durante el viaje por tierra. 3) El servicio médico gratuito en caso de enfermedad. 4) Entierro apropiado en caso de defunción durante el viaje. 5) El seguro del equipaje contra su pérdida y daños, conforme a una tarifa indicada en el contrato y aprobada por el Consejo federal. 6) El seguro contra accidentes del cabeza de familia o su representante para el viaje al lugar de destino designado en el contrato, en la cantidad de 500 francos. El importe del premio se hacía constar en el contrato y se fijaba según una tarifa aprobada por el Consejo federal. 7) La manutención completa durante cualquier retraso que ocurriese en el viaje, con tal que dicho retraso no se debiese al emigrante, y en el caso de deficiencia o insuficiencia de los medios de transporte indicados en el contrato, el transporte rápido por otros medios iguales en calidad a los mencionados en el mismo (art. 15).

En el transporte de emigrantes se debían observar las siguientes prescripciones: 1) Para los viajes por ferrocarril debía haber vagones que pudieran cerrarse y en donde cada persona tuviese su asiento conforme a los reglamentos de transporte. Debía concederse a los emigrantes, tan frecuentemente como se pudiese, el acceso a las salas de espera ordinarias (tercera clase). 2) En viajes por mar debían emplearse únicamente los buques de la compañía citada en el contrato. Estos buques debían estar autorizados para llevar emigrantes, irían provistos de departamentos permanentes que hiciesen posible la separación de los sexos, y tendrían un médico. Debían también haber sido inspeccionados por la policía en el puerto de embarque. 3) En ningún caso podrían exigirse del emigrante pagos suplementarios estando en camino, gastos de hospital ni desembolsos de ninguna especie. 4) El precio del pasaje no se hacía efectivo en todo o en parte mediante la entrega de efectos personales. 5) El emigrante no se alimentaba por su cuenta durante el viaje por mar; el alimento que se le suministrase sería de buena calidad y convenientemente preparado. 6) Los emigrantes que fuesen a puertos transoceánicos y no fuesen acompañados por un agente o subagente, debían ser recibidos en las estaciones europeas intermedias y en el puerto de embarque por un representante de la agencia de emigración. Este representante no se separaría de los emigrantes antes de la salida del buque. 7) Los agentes debían participar a los cónsules respectivos en los puertos de salida y llegada en el embarque y desembarque de emigrantes, y debían disponer la recepción de estos últimos por un representante de la agencia. Si la agencia no cumplía con las prescripciones contenidas en los artículos 15 y 16, el emigrante podía rescindir el contrato y solicitar una indemnización por daños y perjuicios (art. 16).

Los contratos de emigración debían hacerse por escrito y duplicado, entregándose al emigrante un ejemplar y el otro al agente.

El contrato debía expresar: 1) El nombre y apellidos, fecha del nacimiento, origen y domicilio del emigrante, así como el derrotero que iba a seguirse y el punto de destino al que el agente se comprometía a llevarlo. 2) Informes exactos acerca de la fecha de salida, y, en caso de transporte por mar, la fecha y puerto de salida del buque. 3) Informes acerca del lugar y espacio a que tenía derecho a bordo el emigrante, su familia y su equipaje. 4) Indicación exacta (en letra y cifra) del precio de transporte de personas y equipajes, precio del seguro y, si fuere preciso, precio del billete para el interior de la región transoceánica. 5) Reproducción de los artículos 15, 16, 21, 22 y 23 de esta ley. 6) Indicación respecto de que si el emigrante no podía emprender o continuar el viaje por enfermedad o por cualquier motivo independientemente de su voluntad, debía devolverse la cantidad satisfecha por su transporte y el de los individuos de su familia que permaneciesen con él, deducidos los gastos que hubiese hecho el agente para el arreglo o ejecución parcial del contrato.

El ejemplar del contrato de emigración que se hallaba en poder del emigrante no podía retirársele bajo ningún pretexto. El Consejo federal determinaba la forma del contrato de emigración (art. 17).

Los agentes que faltasen a esta ley con su conducta o la de sus subagentes o representantes en Suiza o en países extranjeros serían castigados con multa de 20 a 1.000 francos, impuesta por el Consejo federal, sin perjuicio de las acciones que pudieran intentarse contra ellos por daños y perjuicios. En caso de delitos graves, se retiraría la patente, y los agentes, subagentes o representantes que resultasen culpables, incurrirían en prisión, según lo previsto en el artículo 19 (art. 18).

Los que, sin patente ni autorización, emprendiesen operaciones de emigración, vendiesen billetes, participasen en empresas de colonización o expidiesen publicaciones prohibidas por el Consejo federal (art. 24, núm. 1), y sus cómplices, serían denunciados ante los Tribunales cantonales y castigados con multa de 50 a 1.000 francos, y, en caso de delito grave, con prisión de seis meses como máximo, sin perjuicio de las demandas por daños y perjuicios (art. 19).

Toda persona que tuviese por profesión la venta de billetes a emigrantes estaba sujeta a las prescripciones de esta ley (art. 20).

La acción civil por incumplimiento de las prescripciones de esta ley se interponía ante los Tribunales competentes del cantón en donde se hubiese firmado el contrato, en el término de un año, a partir del día en que el demandante se diere cuenta del abuso cometido con él, bajo pena de prescripción.

El juez ponía en conocimiento del Consejo federal la instrucción del proceso. Las autoridades cantonales competentes notificaban al Consejo federal los fallos recaídos en virtud de los artículos 18, 19 y 21 de esta ley (art. 21).

Los cónsules suizos en los puertos tenían orden de estudiar gratuitamente todas las reclamaciones formuladas por emigrantes suizos, fundadas en el incumplimiento de sus contratos. Estas reclamaciones se presentaban dentro de las noventa y seis horas siguientes a la llegada del emigrante. A petición de los interesados se levantaba acta y se enviaba una copia de ella al Consejo federal. Éste adoptaba las medidas necesarias, dentro de los límites de sus facultades, para prestar el necesario apoyo y consejo a los emigrantes suizos en los puertos de salida y llegada (art. 22).

El acta levantada en el extranjero por un cónsul suizo, un comisario de emigración o cualquier otra persona autorizada, de conformidad con las leyes del país, hacía fe, salvo prueba en contrario (art. 23).

El Consejo federal dictaba las reglas necesarias para la ejecución de esta ley Podía prohibir: 1) Los anuncios en los periódicos o en cualesquiera otras

publicaciones al efecto de inducir a error a los que desearan emigrar. 2) El empleo de medios de transporte que no reuniesen los requisitos exigidos en esta ley o que diesen lugar a quejas fundadas (art. 24).

El Consejo federal designaba el departamento que debía ejercer la inspección de las agencias de emigración y velaba por el cumplimiento de esta ley. A este fin se agregaba a dicho departamento una oficina especial, encargada de comunicar con las autoridades correspondientes en los países extranjeros y de facilitar informes y consejos a las personas que deseaban emigrar.

El Consejo federal podía, dentro de los límites del presupuesto, autorizar misiones especiales, cuyo objeto fuese la protección de emigrantes y colonos (art. 25).

5. Austria

5.1. Ley de 21 de enero de 1897, dictando disposiciones penales en materia de emigración

El que sin autorización administrativa se ocupase personalmente, o como mediador, en operaciones referentes a la emigración, o estando autorizado contraviniese los reglamentos vigentes, sería castigado con la pena de seis días a seis meses de arresto.

La instrucción del proceso y su fallo serían de la competencia de los tribunales de distrito (art. 1).

El que decidiese a otras personas a emigrar, alegando hechos falsos o empleando cualquier otro medio para engañarlas, sería castigado con la pena de detención de seis meses a dos años, pudiendo además imponérsele multa de 2.000 florines a lo sumo.

En el caso de que concurriesen circunstancias agravantes, la detención podía ampliarse a tres años y la multa elevarse hasta 3.000 florines (art. 21).

5.2. Proyecto de ley sobre protección a los emigrantes, de 6 de diciembre de 1897

El Gobierno austriaco presentó el 6 de diciembre de 1897 a la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre protección a los emigrantes. Se entendía por emigración, según este proyecto, el fenómeno social cuyo carácter principal era el abandono de la Patria por mayor o menor número de individuos que marchaban al extranjero para ganarse la vida, ora dedicándose a determinados trabajos temporalmente, ora estableciéndose definitivamente en la tierra de adopción. Los emigrantes, al abandonar la Patria, no abrigaban el propósito de renunciar a su nacionalidad. Tardaban más o

menos en regresar al país de origen; pero sólo en el caso de que se estableciesen definitivamente en tierra extranjera era cuando podía considerarse que no deseaban volver.

Considerando la emigración como un fenómeno social e internacional determinado por las diferencias que se observaban entre unos Estados y otros desde el punto de vista de la adquisición de la mano de obra, entendía el autor de este proyecto de ley que los Gobiernos tenían que contar con ella y preocuparse de ella.

El legislador no debía establecer diferencias entre nacionales y extranjeros en punto a protección. Perteneciendo los emigrantes de Austria, en su inmensa mayoría, a la población indígena, la ley tenía por objeto, y en primer término, proteger a estos emigrantes; pero extendía su protección a los extranjeros como deber de reciprocidad.

El proyecto partía del principio de que la mayoría de los emigrantes pertenecían a clases humildes que se exponían a grandes peligros, y sin poner trabas al derecho a la emigración, fundado en la libertad individual, se fijaban normas a las cuales debían ajustarse cuantos desearan emigrar. Estas normas tendían a que los emigrantes adquiriesen noticias exactas de los países a donde se dirigían, ya en centros oficiales, ya en oficinas particulares, autorizadas por el Ministerio del Interior, y bajo su inspección. También se intentaba facilitar la emigración, procurando trabajo a los que deseaban emigrar, al efecto de que éstos no se encontrasen en situación embarazosa en el país de emigración.

El proyecto de ley no se ocupaba de todas las formas de trabajo de las que podía haber demanda en el extranjero, sino de las dos principales: trabajo asalariado y colonización. La ley no admitía como legal sino las demandas de obreros y colonos hechas por personas que acreditasen disponer de los medios necesarios para cumplir sus compromisos, estas demandas podían hacerse por conducto de un apoderado, cuando el patrono o propietario no se hallase presente, y este apoderado debería obtener una autorización del Ministerio del Interior para ejercer sus funciones. El reclutamiento de obreros debía en ciertos casos ponerse en conocimiento de las autoridades, y estas impedirlo si lo creían necesario.

La ley autorizaba además al Gobierno para prohibir toda propaganda a favor de una emigración que estimase perjudicial. Con esto no se pretendía limitar el derecho a emigrar, sino que se ponían trabas a la comisión de abusos por parte de los contratistas de emigrantes, castigándose con severas penas la trata de blancas, la emigración por engaño y la propaganda con fines perjudiciales.

El proyecto de Ley, no sólo trataba de proteger al emigrante antes de abandonar la patria, sino durante la travesía. El transporte marítimo de emigrantes

a países de gran importancia, desde el punto de vista de la emigración, no podía efectuarse sin autorización especial del Ministro del Interior. Se consideraban emigrantes los pasajeros del entrepunte, de tercera clase, o de cualquier otra equivalente. El transporte de pasajeros de estas clases se colocaba bajo la acción directa del Estado, con objeto, no solamente de proporcionarles condiciones satisfactorias desde el punto de vista de la higiene, de la moral y de la técnica, sino también con el de evitar los abusos de que eran objeto por parte de los agentes de las compañías de navegación, abusos que consistían principalmente en la escasez de la comida y en la aglomeración de individuos en espacios reducidos. El legislador sometía a severa inspección el acuartelamiento de emigrantes en los puntos de embarque y exigía de las compañías que se beneficiaban con la emigración que contribuyesen pecuniariamente a los gastos que ocasionase al Estado la aplicación de la nueva ley.

Finalmente, el proyecto de Ley creaba un Consejo de Emigración.

6. Alemania: ley de 9 de julio de 1897¹⁰

6.1. De los empresarios

Toda persona que quisiera dedicarse al transporte de emigrantes a países situados fuera del territorio alemán, debía obtener autorización (art. 1).

¹⁰ Vide José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, prólogo al libro de Francisco de BLAS GARCÍA, *Legislación española de la emigración (1936-1964)*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1965, p. VII: "Alemania atravesó tres periodos diferentes: a) En un principio dificulta o prohíbe la emigración (el poder económico supera el político), mediante el pago de tasas especiales, llegándose en Baviera a la pena de muerte y confiscación para los reclutadores; b) La Asamblea de Francfort en 1818 declara la libertad de emigración, salvo para los jóvenes en edad militar, pero, a pesar de ello, existen numerosos reglamentos restrictivos, a los que se unía la dificultad de no tener una legislación unitaria, pues no había nacido aún el Estado Imperial; c) La Ley Imperial de 17 de junio de 1897 –dictada en virtud de la competencia federal– tendía a proporcionar información, protección y ayuda a los emigrantes, pero, en algunos casos, exigía autorizaciones previas para salir hacia determinados países, fomentándose la emigración hacia las propias colonias". Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 53: "La bibliografía alemana sobre el tema en general, no sólo sobre aspectos jurídicos, es muy importante, práctica y diversificada, y se corresponde con la difusión de grupos de lengua alemana por muy diferentes partes del mundo, entre las cuales cabe recordar su papel en los asentamientos de las llamadas «nuevas poblaciones» en Andalucía en el siglo XVIII. Una normativa específica del modelo de la italiana, se comenzó a desenvolver desde 1856 y si bien sus preceptos destinados a inspeccionar medios, intervenir contratos, proteger personas, extraer información, etc., no son diferentes de los objetivos que se proponían las legislaciones italiana y española, sí existen algunos rasgos diferenciales, como el hecho de exigir de facto nacionalidad alemana a los agentes de emigración. Y por fin se aprovechó esa experiencia legislativa, que culminó en una ley de 1897, para orientar la emigración hacia las colonias alemanas".

La concesión o negativa de esta autorización correspondía al Canciller del Imperio con el Consejo federal (art. 2).

En principio, esta autorización sólo podía concederse: a) A súbditos del imperio cuya industria tuviese su residencia en territorio del imperio. b) A sociedades mercantes, a asociaciones registradas y personas jurídicas con residencia en el imperio; a sociedades mercantiles anónimas en comandita, pero únicamente cuando los socios personalmente responsables fuesen todos súbditos del imperio (art. 3).

Las personas y las sociedades extranjeras, así como los súbditos del imperio cuya industria no residiese en el territorio del mismo, no podían obtener la autorización sino a condición: a) De que nombrasen como delegado propio, con plenos poderes, a un súbdito del imperio residente en el mismo que los representase ante las autoridades y particulares en cuanto se refiriese al transporte de los emigrantes. b) De someterse a la legislación y a la jurisdicción alemana para todos los litigios que pudieran surgir con motivo de la aceptación y transporte de los emigrantes (art. 4).

El que solicitase la concesión de la autorización debía prestar antes una fianza cuando menos de 50.000 marcos; y si se proponía el transporte marítimo, probar que era armador (art. 5).

La autorización no podía ser concedida sino para países determinados, parte de esos países o localidades dadas, y en el caso de transportes marítimos por puertos determinados de embarque (art. 6).

Cuando la autorización se concedía a sociedades alemanas que tenían por objeto colonizar un territorio adquirido por ellas en países de ultramar, el Canciller del imperio no estaba obligado a observar las prescripciones del art. 5.º Fuera de este caso, podían concederse excepciones de dichas disposiciones por motivos especiales (art. 7).

La autorización confería el derecho del empresario para operar en todo el territorio del imperio con la limitación de que fuera del municipio donde residía su industria, o del municipio de sus sucursales, si las tenía, no debían emplear como intermediarios para el conjunto de sus operaciones más que los agentes definidos por los artículos 11 y siguientes, a menos que se tratase de procurar noticias solicitadas o de dar a conocer las circunstancias y condiciones del transporte (art. 8).

El empresario podía explotar su concesión por representantes. El representante era indispensable para las operaciones de toda sucursal. En caso de muerte del empresario, así como en el de tutela o de curatela, las operaciones no podían continuarse por los representantes más que durante seis meses a lo sumo.

El establecimiento de un representante debía ser aprobado por el Canciller del imperio (art. 9).

La autorización podía ser restringida o retirada en todo momento por el Canciller del imperio, previo informe favorable del Consejo federal. La aprobación del representante podía ser anulada en todo momento por el Canciller del imperio (art. 10).

6.2. De los agentes

Quien deseara colaborar profesionalmente en las operaciones a que se refería el art. 1º para la preparación, correeduría o celebración de los contratos de transporte (agente), necesitaba autorización (art. 11). La autorización correspondía a la autoridad administrativa (art. 12).

No podía ser concedida sino a súbditos del imperio cuya industria tuviera su residencia o domicilio en la jurisdicción de la autoridad administrativa superior que la concedía y con poderes de un empresario autorizado. Aun en este caso la autorización no podía concederse: *a)* En vista de hechos que demostrasen la inaptitud del solicitante para las operaciones de que se trataba. *b)* Cuando tal autorización hubiese sido concedida o extendida a un número de personas dado, en relación con la situación de la jurisdicción administrativa respectiva (art. 13).

El aspirante debía prestar previamente fianza por lo menos de 1.500 marcos (art. 14). La autorización confería el derecho de operar en la jurisdicción de la autoridad que la había concedido, a menos que no se le hubiese limitado a parte de la misma. Sin embargo, con el asentimiento de esta autoridad podía concederse ampliación para las circunstancias vecinas por la autoridad superior (art. 15).

El agente no podía ocuparse de los asuntos a que se refería el art. 11 por su propia cuenta, ni por cuenta de otras personas que no fuesen el empresario designado en la autorización (art. 16). Se prohibía al agente operar por representantes o en sucursales o mediante viajes (art. 17).

La autorización concedida al agente podía restringirse o anularse en cualquier momento. La autorización debía anularse: 1.º Si no se cumpliesen las prescripciones del art. 13. 2.º Si no se descubriesen hechos que demostrasen la mala fe del agente en el desarrollo de la empresa. 3.º Si la fianza o parte de ella se hubiese empleado en satisfacer reclamaciones y no se hubiese constituido nueva fianza o cubierto el déficit que en la misma resultare, dentro de las cuatro semanas siguientes a la notificación (art. 18).

6.3. Disposiciones comunes a empresarios y agentes.

Las fianzas depositadas por los empresarios y agentes garantizaban la responsabilidad en que podían incurrir en virtud de sus operaciones, tanto respecto de las autoridades como de los emigrantes, a la vez que de las multas y gastos (art. 20).

El Gobierno dictaría disposiciones reglamentarias sobre la marcha e inspección de este género de empresas y en lo referente a: a) Libros, listas y estadísticas que debían llevarse, así como al formulario de los contratos. b) La constitución de la fianza y las condiciones relativas a la responsabilidad, modo de completar el importe y devolución de la fianza, todo lo cual se consignaba en el certificado de nombramiento (art. 21).

6.4. Disposiciones generales sobre el transporte de emigrantes

El empresario no podía transportar emigrantes sino en virtud de un contrato celebrado previamente y por escrito.

No podía imponerse a los emigrantes la obligación de pagar o de restituir o satisfacer en trabajo, después de su llegada a su destino, el precio del transporte o una parte de él o los anticipos que se le hubiesen hecho; no podía imponérsele límite en cuanto a elección de residencia, ni en cuanto a ocupación en el lugar de destino (art. 22).

Se prohibía el transporte o la celebración de contrato de transporte respecto de: a) Los hombres sujetos al servicio militar, desde la edad de diez y siete años cumplidos hasta la de veinticinco años cumplidos, a menos que presentasen certificado de libertad (art. 4.º de la Ley de 1.º de Junio de 1870 sobre la adquisición y pérdida de la nacionalidad), o un certificado de la comisión de reclutamiento, haciendo constar que ningún obstáculo se oponía a la emigración en virtud de sus obligaciones militares. b) Las personas cuya detención o prisión hubiese sido ordenada por la autoridad judicial o de policía. c) Los súbditos del imperio a quienes los Gobiernos extranjeros o sociedades de colonización o empresas similares hubiesen pagado el precio del transporte en todo o en parte o les hubiesen hecho anticipos. El Canciller del imperio podía, sin embargo, consentir excepciones (art. 23).

Las autoridades de policía podían impedir que saliesen del imperio los emigrantes que careciesen de los certificados a que se refería el art. 23 o que perteneciesen a las clases designadas en dicho artículo bajo las letras b y c.

Las autoridades de policía en los puertos de mar podían impedir que los empresarios embarcasen personas cuya salida estuviese prohibida por esta ley (art. 24).

6.5. Disposiciones especiales sobre la emigración por mar hacia países no europeos¹¹

Los contratos relativos al transporte de emigrantes a ultramar debían comprender el transporte y manutención hasta el puerto de desembarco fuera de Europa. Debían ampliarse al transporte subsiguiente y a la manutención desde el puerto de desembarco hasta el fin de la emigración, en la medida en que esta exigencia constituyese una condición de la concesión de la autorización. Si el embarque o trasbordo debiera tener lugar en un puerto situado fuera de Alemania se haría constar así en el contrato (art. 25).

Se prohibía la venta a los emigrantes de billetes para el transporte desde una plaza situada en Ultramar. Esta prohibición no se aplicaba a los tratados en virtud de los cuales el empresario se comprometía a efectuar el transporte subsiguiente a partir del puerto de desembarco situado en ultramar (art. 26).

El empresario estaba obligado, en caso de retraso en el embarque o en el transporte subsiguiente que no proviniese de un hecho de los emigrantes, a procurarles en el lugar designado para embarque o en el punto de partida del transporte subsiguiente, sin remuneración especial, alojamiento y comida (art. 27).

Si el retraso durase más de una semana, el emigrante tenía derecho a rescindir el contrato y a reclamar la restitución del precio del pasaje, aparte los daños y perjuicios a que podía tener derecho según la legislación civil (art. 28).

También se podía pedir la restitución del precio del pasaje cuando el emigrante o uno de los miembros de su familia que le acompañase murieran

¹¹ Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, p.13: "[...] el alemán emigra bendiciendo a su patria, porque tiene la seguridad de que, por muy lejos que de ella se vaya, siempre allí, tras él, puede considerar que tiene al Emperador de su país que le dice: No te apures ni nada temas, lucha con fe y marcha siempre adelante, que yo no dejo de ampararte y de estar a tu lado por si de mi apoyo llegases a precisar. Nuestra ingerencia en el mundo entero es ya inmensa, y Alemania goza de un prestigio incomparable. Mejor sirve al Imperio un alemán, como agente comercial, vendiendo embutidos u otro tipo de artículo en lejanas tierras, que como brillante oficial de un ejército. A los alemanes ya en todas partes se nos encuentra, y, como todo alemán ha sido educado y preparado para entablar toda clase de luchas por la vida, en cualquier punto del globo triunfarás de todas las resistencias, y serás, cual otros muchos compatriotas que hay diseminados por el mundo, un propagandista más de la pujanza industrial y comercial de la patria y un heraldo más, también del poder alemán. Has emigrado preparado para conquistar y explotar no para ser vencido ni explotado; adelante, pues, con tenacidad y sin vacilaciones, porque la victoria es nuestra, y ya yo cuido de que lo que Alemania va conquistando con sus adelantos y vuestro trabajo, no pueda ser arrebatado ni fácilmente destruido por la fuerza de las armas".

antes de comenzar la travesía o si se demostrase en el momento de partir que estaba impedido por enfermedad o por cualquier otra causa independiente de su voluntad. Lo mismo ocurría en el caso del art. 26, párrafo segundo, respecto de la porción del precio del pasaje correspondiente al transporte subsiguiente, cuando el impedimento se producía en el puerto de desembarque de ultramar. La mitad del precio del pasaje podía reclamarse cuando el emigrante se retiraba antes de comenzar la travesía (art. 29).

Si la nave, por consecuencia de accidente de mar o por cualquier otra causa, no podía continuar el viaje o tuviera que interrumpirlo por algún tiempo, el empresario estaba obligado, sin remuneración especial, a garantizar a los emigrantes habitación y manutención convenientes y proceder al transporte de los mismos a su destino, así como el de sus equipajes, lo más pronto posible. Se aplicaba esta disposición al transporte subsiguiente desde el puerto de desembarque de ultramar (art. 30). Eran nulos los convenios contrarios al los artículos 27 a 30 (art. 31).

Podía obligarse al empresario a asegurar, como garantía de las obligaciones que resultasen de los artículos 27 a 30, una suma superior a la mitad del pasaje, o bien a depositar una suma igual al importe de este seguro (art. 32).

El empresario debía cuidar de que la nave destinada a transportar los emigrantes estuviese completamente preparada para navegar, dispuesta y equipada según los reglamentos para el viaje que fuese a emprender. Incumbía el mismo deber al capitán (art. 33).

Los buques de emigración eran inspeccionados antes de partir en cuanto a sus condiciones marineras, disposición, equipo y aprovisionamiento. Esta inspección se hacía por inspectores oficiales nombrados por el Gobierno (art. 34).

El médico nombrado por las autoridades de emigración, examinaba antes de la partida del buque el estado de salud de los emigrantes y de la tripulación (art. 35).

El Gobierno dictaba las oportunas disposiciones acerca de la calidad, disposición, equipo y aprovisionamiento de los buques de emigrantes, inspección oficial de tales buques, inspección médica de los pasajeros y tripulación antes del embarque y protección de los emigrantes.

Las disposiciones dictadas por el Gobierno se publicaban en la *Gaceta de las Leyes*, dando cuenta al Parlamento en la legislatura inmediata (art. 36).

A los efectos de esta ley se consideraban buques de emigración los buques trasatlánticos que fuesen a puertos no europeos y llevasen fuera de los pasajeros de camarote otros 25 por lo menos (art. 37).

6.6. De las autoridades competentes en materia de emigración

Para auxiliar al Canciller del imperio en el ejercicio de las atribuciones que le correspondían, se constituiría un consejo de personas competentes, compuesto de un presidente y de 14 miembros por lo menos (art. 38).

Debía ser oído el parecer del consejo antes de conceder licencia a cualquier empresa que se propusiera la colonización de un territorio dado en países de ultramar, y facultaba al Canciller para someter a informe del citado consejo los asuntos relativos a la emigración (art. 39).

El Gobierno nombraba funcionarios especiales en los puntos donde se hubiese autorizado empresas de emigración, encargados de inspeccionar éstas y de velar por el cumplimiento de los reglamentos a las mismas referentes (art. 40).

El Canciller del imperio, por medio de los comisarios, ejercía en los puertos de mar la alta inspección de la emigración.

Los comisarios estaban autorizados para realizar las inspecciones previstas en el art. 34, así como para proceder a la inspección personal de los buques de emigrantes. Debían llamar la atención de las autoridades terrestres sobre las deficiencias e infracciones de los reglamentos por ellos descubiertas, y procurarían que se adoptase con respecto a ellas las medias consiguientes.

Los capitanes de los buques de emigrantes deberían facilitar, a petición de los comisarios, informes fidedignos acerca de las condiciones del buque y sobre su viaje, y deberían permitir en todo tiempo el acceso a las diversas partes del buque y el examen de los documentos del mismo.

En países extranjeros, los deberes de los comisarios con respecto al cuidado y protección de emigrantes alemanes, los cumplirían los representantes del imperio alemán, nombrándose, si fuese preciso, comisarios especiales en calidad de auxiliares de los mismos (art. 41).

6.7. Transporte de los emigrantes desde puertos extranjeros

Las disposiciones a que se refería el art. 36, regulando el transporte de emigrantes y pasajeros a bordo de buques alemanes que partiesen de puertos no alemanes, podían dictarse por decreto imperial con la aprobación del Consejo federal (art. 42).

6.8. Disposiciones sancionadoras

Los empresarios que contraviniesen lo dispuesto en los artículos 8º, 22, 23, 25, 32 y 33, párrafo 1º, o bien las prescripciones dictadas por las autoridades

competentes sobre el ejercicio de su industria, eran castigados con multa de 150 a 6.000 marcos o con prisión hasta de seis meses.

Si las faltas eran cometidas por un representante, la pena sería aplicada al mismo; el empresario sería también responsable si la falta se hubiera cometido sabiéndolo él o si no hubiera ejercido respecto de su representante la vigilancia que según las circunstancias hubiere sido posible.

Se imponía la misma pena a los capitanes de los buques que no cumplieren con las obligaciones que les imponía el art. 33 y el 41, apartado 3, o que contravinieren las prescripciones dictadas con arreglo al art. 36 (art. 43).

Los agentes que contravinieren las disposiciones de los artículos 15, 16, 17 y 22, apartado 2, 23 y 25, o bien las prescripciones dictadas por las autoridades competentes para el ejercicio de su industria, eran castigados con multa de 30 a 3.000 marcos o con prisión hasta de tres meses (art. 44).

El que sin la licencia exigida por los artículos 1º y 11 transportasen emigrantes o cooperase con un fin de lucro a semejante transporte, era castigado con prisión hasta de un año y con multa hasta de 6.000 marcos, o bien con una de estas dos penas. Incurría en la misma pena el que ejerciera la profesión de alistar emigrantes (art. 45).

El que contravenía lo dispuesto en el art. 26, apartado 1º, era castigado con multa hasta de 150 marcos o con arresto (art. 46).

El que contravenía las prescripciones dictadas según el art. 42, era castigado con multa de 150 a 6.000 marcos y con prisión hasta de seis meses (art. 47).

El que con engaño inducía a una persona del sexo femenino a emigrar con el propósito de entregarla a la prostitución profesional, era castigado con reclusión de cinco años como máximo y pérdida de los derechos cívicos. Podía además imponérsele una multa de 150 a 6.000 marcos.

Se aplicaban las mismas penas al que, conociendo el fin de la emigración, favoreciese intencionadamente la emigración de una mujer. Si había circunstancias atenuantes, se imponía la pena de arresto máximo de tres meses; pudiendo además imponerse una multa de 150 a 6.000 marcos (art. 48).

7. Italia: ley de 31 de enero de 1901 sobre emigración

7.1. La emigración, en general¹²

La emigración era libre dentro de los límites establecidos por el derecho vigente. Los inscritos para el servicio militar que hubiesen cumplido o cumplieren en el año los diez y ocho de edad, los inscritos para el servicio naval y los militares del Real Cuerpo de Administración, podían emigrar una vez obtenido el permiso: los primeros, del prefecto o del subprefecto; los segundos, del capitán del puerto; y los últimos, del comandante del cuerpo.

Los militares de primera categoría en el ejército que no hubiesen cumplido los veintiocho años de edad, podían emigrar cuando hubiesen obtenido el permiso del comandante del distrito, al que deberían demostrar que se encontraban en cualquiera de las condiciones que se especificaban en el reglamento.

Era libre la emigración de los militares de segunda y tercera categoría pertenecientes al ejército o a la marina.

Era libre asimismo la emigración de los militares de primera categoría pertenecientes al ejército que hubiesen cumplido los veintiocho años de edad; esto no obstante, hasta no haber cumplido los treinta y dos años de edad, debían notificar su marcha al comandante del distrito. Esta comunicación se hacía en papel común y sin gastos, según determinase el reglamento.

La facultad de emigrar que los precedentes párrafos concedían a los militares, podía ser suspendida temporalmente, en casos excepcionales, por Real decreto, a propuesta de los ministros de guerra y marina.

El Ministro de Negocios Extranjeros podía suspender, de acuerdo con el Ministro del Interior, la emigración hacia una región determinada por motivos de orden público, o cuando pudiese peligrar gravemente la vida, la libertad y los bienes del emigrante (art. 1).

¹² Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, pp. 51-52: Este país "dio un paso de gigante en 1859, con un reglamento (de 11 de febrero de aquel año) que abrió paso, como iba a ocurrir paralelamente en España, a un verdadero frenesí legislativo, que alcanzó cotas significativas: en 1873, sobre la emigración clandestina, en 1880, aun cuando no consiguió desarticular las redes de las agencias de emigración; en 1889, que volvía a los mecanismos del pasaporte como indispensable de la protección consular; en 1891, tocando el tema de las medicinas y avituallamiento de las expediciones, etc. Por fin en 1897, aparecería un mecanismo legal coherente y amplio, enormemente detallado, bajo la tradicional forma de una ley que contiene los preceptos esenciales y un reglamento que establece los cauces específicos para asegurar la realidad práctica de tales principios. El lector verá más adelante cuán parecido es el diseño de la política legislativa italiana en materia de emigración al que se aplicó entre nosotros".

Los que alistasen, condujesen o enviasen al extranjero a menores de quince años con objeto de trabajar, sin haber sido objeto de inspección facultativa y sin poseer la libreta del alcalde a que se refiere el párrafo 3 del art. 3º del reglamento sobre trabajo de los niños de 17 de Septiembre de 1886, eran castigados con la multa expresada en el art. 4º de la Ley de 11 de Febrero de 1886, número 3.657 (art. 2).

El que alistase o recibiese en el Reino, uno o varios menores de quince años para emplearlos en el extranjero, ya fuese en profesiones habituales de los vagabundos, ya en las industrias indicadas en el reglamento como insalubres o peligrosas, era castigado con reclusión hasta de seis meses y con multa de 100 a 500 liras.

Sería castigado con la misma pena todo el que llevase o enviase al extranjero, o entregase a terceros para que los llevasen al extranjero, a menores de quince años, con objeto de emplearlos como se ha dicho en la primera parte de este artículo. En casos de esta índole, el tutor era privado de la tutela, y los padres podían serlo de la patria potestad.

Las mismas disposiciones se aplicaban al que inducía a una menor a emigrar para dedicarla a la prostitución (art. 3).

El que abandonase en país extranjero a menores de diez y siete años a él confiados en el Reino para darles trabajo, era castigado con reclusión hasta de un año y con multa de 300 a 1.000 liras, sin perjuicio de penas mayores en caso de malos tratos o de sevicia. Si el menor no hubiese cumplido catorce años, la pena se aumentaba en la mitad.

El acusado, ya fuese ciudadano o extranjero, era juzgado a petición del Ministro de Justicia o a instancia de parte; y si ya hubiese sido juzgado en el extranjero por el mismo delito, se aplicaban las disposiciones de los artículos 7º y 8º del Código penal (art. 4).

Las autoridades competentes debían cursar la petición de pasaporte y expedirlo dentro de las veinticuatro horas siguientes al recibo de la petición o del nulla osta, deducido de los documentos prescritos por las disposiciones sobre concesión de pasaportes por el extranjero.

El pasaporte expedido a los emigrantes que se dirigían al extranjero con objeto de trabajar, y a sus familias, y a todos los documentos necesarios para obtenerlo, estaban exentos de impuesto de timbre y de cualquier otro impuesto (art. 5).

7.2. La emigración a países de ultramar¹³

A los efectos de esta Ley se entendía por emigrante al ciudadano que se dirigía a países situados más allá del Canal de Suez, excluidas las colonias y protectorados italianos, o a países situados más allá del Estrecho de Gibraltar, excluidas las costas de Europa, y viaje en tercera clase o en clase que el comisario de emigración declarase equivalente a la tercera actual.

¹³ Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, pp. 14-16: "Antes de salir de la nación seréis bien aleccionados, tanto acerca de los viajes que vayáis a emprender, como acerca de todo lo concerniente a los países a donde preferáis dirigiros. Yo cuidaré de que seáis leal y completamente informados y de que, ni en territorio nacional, ni en lo que crucéis el Océano, ni mientras permanezcáis en países ultramarinos extranjeros, podáis ser engañados, ni despiadadamente explotados.

En el momento que os decidáis a emigrar, o lo deseéis, podréis quedar bien informados de todo cuanto os interese averiguar, sin riesgo alguno a que de vuestra ignorancia o humildad impunemente se abuse. No funcionarán en toda Italia más que agentes autorizados y reglamentados de completa garantía y responsabilidad, para informaros acerca de todos los buques en que podáis efectuar el viaje que vayáis a emprender y acerca de todo lo que queráis preguntar. Yo, Gobierno, velaré porque no existan en Italia infames agentes reclutadores de emigraciones engañosas y perjudiciales, que con falsas y alucinadoras promesas os engañen e instiguen a emigrar, a territorios o países a los que no os convenga ir. Yo precisaré los precios de los pasajes de tercera según las condiciones de cada buque, y el trato de cada Compañía naviera dé a los emigrantes y cuidaré también de que, todos los vapores en que hayáis de viajar, sean siempre (con 48 horas de anticipación) minuciosamente inspeccionados por dos Comisiones técnicas, una de Marina y otra de Emigración, a fin de comprobar «previamente» si reúnen las condiciones reglamentarias, y de precisar el número de emigrantes que podrá embarcar y transportar cada buque en cada viaje. Después, cuando ya estéis a bordo y tanto sea el trasatlántico nacional como extranjero, os encontraréis con que con vosotros, y para ampararos, ha embarcado e irá siempre un oficial de la Marina de guerra italiana, el que, llevando grandes atribuciones, a la par que grandes responsabilidades, exigirá sin contemplación de ningún género, que en todo momento seáis atendidos, considerados y tratados a bordo, como la sabia ley tutelar de emigración italiana previene y dispone. Siempre llevareis, además, en el buque, sea cual fuera la nacionalidad de aquél en que viajéis, uno o varios médicos marinos militares de garantía, enfermeros, enfermeras, cabos de estiva y cocineros compatriotas vuestros, que exclusivamente por vosotros embarcan y que para de vosotros cuidar y atenderos van a bordo.

En el buque se os entregará, por el Comisario regio de la Marina de guerra italiana que con cada expedición siempre va, cartillas informativas en los que veréis claramente consignados una porción de datos y de instrucciones muy convenientes, acerca de los países ultramarinos en que vayáis a desembarcar y trabajar.

Cuando hayáis llegado y desembarcado, es decir, cuando de emigrantes paséis a emigrados, entonces tampoco el Gobierno de vuestra patria os olvidará ni abandonará un momento, sino que, con igual solicitud, energía e interés que os venía amparando desde que os lanzasteis a la emigración desde vuestros modestos hogares, seguirá velando por vosotros y cuidando de que nunca seáis engañados ni vejados. Podéis estar tranquilos respecto a que los Gobiernos, empresas o hacendados de Ultramar que con vosotros hagan contratos a fin de utilizar vuestro trabajo, cumplirán siempre, en un todo, dichos contratos, sin faltar a ellos en lo más mínimo, porque de ningún modo consentirá ni pasará por otra cosa, en ningún caso, el Gobierno de vuestra

El emigrante que no teniendo nacionalidad italiana se embarcaba en un puerto del Reino, quedaba equiparado al nacional, incluso para los efectos de los artículos 21, 26 y 27; pero no gozaba de los beneficios de las oficinas de protección en el extranjero, indicadas en el artículo 12. El pasaporte no era obligatorio para los que no eran ciudadanos italianos.

Los pasajeros que partían espontáneamente y por su cuenta en tercera clase, o en clase equiparada a la tercera, en buques nacionales o extranjeros, y fuesen más allá del Canal de Suez, no se consideraban como emigrantes si los de nacionalidad italiana no excedían de 50. Cuando fuesen más de 50 necesitaban un permiso especial de la comisaría para no ser considerados emigrantes. Esta disposición podía suspenderse por Real decreto.

El Ministro de Negocios Extranjeros tenía facultad de proteger, con disposiciones especiales, la emigración que se efectuaba por medio de buques de vela (art. 6).

7.3. La comisaría y las oficinas que de ella dependen

Se creó bajo la dependencia del Ministro de Negocios Extranjeros, una Comisaría que centralizaba todo lo referente a los servicios de la emigración.

La comisaría de emigración se componía: de un comisario general, designado a propuesta del Ministerio de Negocios Extranjeros, oído el Consejo de Ministros, de entre los altos funcionarios del Estado; de tres comisarios, nombrados de acuerdo con lo establecido en el reglamento, y de los auxiliares que requería el servicio.

Los sueldos y dietas de los que componían la comisaría se fijaban por Real decreto. Los que eran elegidos en la Administración del Estado conservaban la categoría y los derechos que por su carrera les correspondían en el departamento de que procediesen, y al que podían volver siempre con la categoría y antigüedad que hubieran conseguido de haber permanecido en él.

Se creaba también un Consejo de Emigración, compuesto: del comisario general, como delegado del Ministerio de Negocios Extranjeros; de cinco

patria, el cual para ampararos y estar al tanto de todas por cuantas vicisitudes paséis, tiene bien montada la vigilancia y tomadas sus medidas o precauciones en todos los países a donde se dirigen importantes corrientes emigratorias italianas. A vuestro regreso, seréis igualmente protegidos y custodiados; así que, emigrad sin temor alguno, pues vosotros constituís pacíficos, pero numerosos y productivos ejércitos de la raza que constantemente invadís lejanos territorios ultramarinos, en los que seréis considerados y atendidos, en los cuales, a la par que vosotros encontráis trabajo altamente lucrativo, origináis y fomentáis de continuo importantes y provechosísimos mercados para las industrias nacionales y para las producciones de la madre patria".

delegados de los Ministerios del Interior, del Tesoro, de Marina, de Instrucción pública y de Agricultura; de tres individuos nombrados por Real decreto, a propuesta del Ministro de Negocios Extranjeros, de entre los que cultivaban las ciencias geográficas, estadísticas y económicas, y de dos individuos elegidos en la forma que se indicase en el Reglamento, de entre los ciudadanos italianos residentes en Roma: el uno, por la Liga nacional de las sociedades cooperativas italianas, y el otro, por las principales sociedades de socorros mutuos de las ciudades marítimas más importantes del Reino.

El Consejo era oído en las cuestiones más importantes relativas a la emigración y en los asuntos de la competencia de varios Ministerios (art. 7).

La comisaría se entendería con las autoridades del Reino, con los cónsules en el extranjero, con las oficinas de emigración de los demás Estados y con cuantas instituciones se ocupasen en el Reino y fuera de él de la protección de los emigrantes. Tenía derecho a fijar gratuitamente sus disposiciones en todas las estaciones o agencias, en los vapores, coches y demás medios de transporte por tierra o por mar.

El Ministro de Negocios Extranjeros debía presentar todos los años al Parlamento, a lo sumo en el mes de abril, un informe acerca de los servicios de emigración, remitiendo adjunto el informe del comisario general sobre el movimiento de la emigración permanente y temporal, sobre las operaciones de los empresarios y de sus representantes, sobre las modificaciones que la experiencia aconsejaba introducir en los reglamentos vigentes y sobre cualquier otro extremo que interesase a la emigración. Este informe debía ponerse en la orden del día para ser discutido y aprobado (art. 8).

El Ministro de Negocios Extranjeros, de acuerdo con el Ministro del Interior, nombraba en los puertos de Génova, Nápoles, Palermo y de aquellas otras ciudades que se determinasen por Real decreto, un inspector de emigración, investido asimismo con el carácter de oficial de seguridad pública y elegido entre los funcionarios del departamento del interior.

El inspector ejercía las atribuciones que en el reglamento se indicasen, y velaría por la protección y visita de los equipajes de los emigrantes, ya fuese en la partida, ya en el regreso (art. 9).

En los lugares de emigración podían instituirse comités de partido o municipales para la emigración, cuyas funciones se ejercían gratuitamente, compuestos del juez de primera instancia o, en su defecto, del juez de paz, del alcalde o del que hiciese sus veces, de un párroco o de un ministro del culto, de un médico (estos tres últimos designados por la comisaría) y de un representante de sociedades obreras o agrícolas locales, elegido por el consejo municipal.

Los individuos elegidos lo eran por tres años y podían ser reelegidos. El comité estaba presidido por el juez, en su defecto, por el alcalde (art. 10).

El médico, o los médicos de a bordo, en los buques que transportasen emigrantes, debían pertenecer al cuerpo médico de la marina de guerra, en activo o en comisión, y eran designados por el Ministro de Marina a petición de la comisaría. A estos médicos les estaba encomendado igualmente el servicio de vigilancia a bordo de los buques en interés de la emigración, conforme a lo establecido en el reglamento. Eran retribuidos con cargo al fondo para la emigración, en cuya caja debía ingresar el conductor los honorarios que se les debían, según lo que determinase el reglamento.

El conductor estaba obligado a facilitar gratuitamente a dichos médicos, incluso para el regreso, la manutención y un camarote de primera clase (art. 11).

En los Estados a los que se dirigía con preferencia la emigración italiana se instituían, a cargo del Ministro de Negocios Extranjeros, mediante acuerdos con los Gobiernos respectivos, oficinas de protección, de información y de suministro de trabajo.

El Ministro de Negocios Extranjeros nombraba, según la forma establecida en el reglamento, inspectores de emigración que viajaban por los países de ultramar, pudiendo delegar este servicio en los funcionarios consulares.

Estos inspectores informaban a la comisaría acerca de las condiciones de la emigración italiana, cuyos deseos recogían y transmitían.

Así en los puertos de tránsito como en los de llegada se verificaban, a bordo del vapor que transportaba a los emigrantes, inspecciones regulares a cargo de los inspectores que viajaban por el extranjero o de los funcionarios consulares, conforme a lo que preceptuase el reglamento (art. 12).

7.4. De los conductores de emigrantes y de los fletes

Nadie podrá alistar o reclutar emigrantes, prometer o vender billetes de embarco, sin haber obtenido de la comisaría la patente de *conductor de emigrantes*, además de una licencia de la misma comisaría, subordinada a oportunas garantías, cuando se tratase de emigrantes con pasaje gratuito o subvencionado, favorecidos o alistados en cualquier otra forma.

Podían obtener la patente cuando dispusieran de vapores en las condiciones previstas por el art. 32: a) Las compañías nacionales de navegación; b) Las compañías extranjeras de navegación reconocidas en el Reino conforme al art. 230 y siguientes del Código de Comercio; c) Los armadores

nacionales, ya fuese individualmente, ya fuese en sociedad; d) Los armadores extranjeros y los nacionales y extranjeros que fletasen buques.

Las actas de constitución de las compañías extranjeras de navegación se registraban mediante el pago de un impuesto fijo de 500 a 3.000 liras, en proporción al capital social. Las actas en las que constaba el aumento del capital social se registraban con impuesto fijo, cuya cuantía se determinaba proporcionalmente al impuesto pagado por el registro del acta de constitución en relación con el capital social originario.

A las compañías, a los armadores y a los extranjeros que fletasen buques no podía concedérseles patente hasta que designasen como mandatario a un ciudadano italiano domiciliado en el Reino, o bien a una razón social italiana legalmente constituida, y se sometiesen a todas las leyes y reglamentos del Reino para cuanto se refiriese a las operaciones de emigración y a los actos consiguientes.

La patente era válida por un año, pagaba un impuesto de concesión de 1.000 liras y estaba afecta a una fianza que no bajaría de 3.000 liras de renta italiana en títulos del Estado, determinada por el Ministro de Negocios Extranjeros, según la importancia de las operaciones.

La petición de la patente implicaba la aceptación de todas las obligaciones que imponía al conductor la ley.

El Ministro de Negocios Extranjeros, oído el Consejo de Emigración, podía, alegando las razones que tenía para ello, negar, limitar o retirar la patente.

La fianza servía de garantía, en primer lugar, del cumplimiento de todas las obligaciones del conductor y de su representante para con el emigrante o el que le representase, y, en segundo lugar, del pago de las multas en que pudiesen incurrir por virtud de la presente ley el conductor o su representante. La fianza debía completarse cada vez que sufriera disminución, bajo pena de anulación de la patente; y era restituida, excepto en caso de hallarse un juicio pendiente, seis meses después de haber perdido el contratista el carácter de tal (art. 13).

La cuantía de los fletes que los conductores se propusieran exigir de los emigrantes debía someterse a la aprobación de la comisaría.

Los conductores enviarían sus proposiciones a la comisaría, lo más tarde el 5 de noviembre, 15 de marzo y 15 de julio de cada año. La comisaría procedería a la aprobación de los fletes, oído el parecer de la Dirección general de la Marina mercante, de las Cámaras de Comercio de las ciudades marítimas más importantes de Italia en vista de los informes de los inspectores de emigración y de las Cámaras de Comercio italianas, y de los

referentes al curso de los fletes en los principales puertos extranjeros, que deberían ser remitidos periódicamente por los cónsules italianos.

Cuando las proposiciones no fuesen aprobadas, la comisaría estaba obligada a invitar a los conductores a exponer, dentro de un plazo prudencial, sus razones, después de lo cual se transmitirían todos los documentos, juntamente con las propuestas motivadas, al Consejo superior de Marina, que debería emitir su parecer motivado. Correspondía al Ministro de Negocios Extranjeros establecer el precio de los fletes, según la calidad de los transportes la clase y velocidad de los vapores

El Ministro de Negocios Extranjeros comunicaría al Parlamento, tanto los fletes aprobados como los establecidos por él, en relación especial, a la que deberían acompañarse todos los pareceres e informaciones enumerados.

Por regla general, la determinación de los fletes se hacía cada cuatro meses, es decir, el 1º de enero, el 1º de mayo y el 1º de septiembre de cada año, y era válida durante todo el cuatrimestre. Se podía, no obstante, en caso necesario, a propuesta de los conductores o por iniciativa de la comisaría, variar los fletes dentro del cuatrimestre en la misma forma con que se establecieron, y con la misma forma se podía también, dentro del cuatrimestre, determinar los precios de los fletes de nuevos conductores.

Los precios de los fletes debían publicarse por lo menos quince días antes de su aplicación, y en caso de revisiones extraordinarias en el plazo más breve posible.

La comisaría notificaba los precios de los fletes determinados de este modo a los comités de distrito y municipales, y les notificaba también las ofertas de transporte a menos precio de todos los conductores que lo solicitasen, y a los cuales los comités, a falta de representantes locales del conductor, podían dirigir los emigrantes por medio de los inspectores de emigración.

Al conductor que aumentare los precios de los fletes aprobados o establecidos, o se negare a transportar por dichos fletes a los emigrantes, le sería retirada la patente y no podría otorgársele de nuevo, sino por disposición del Ministro de Negocios Extranjeros.

El conductor no podría elevar el precio del flete para los emigrantes anunciando públicamente o fijado en el billete de embarque o en documento equivalente.

Si se quisiera rebajar el precio ya anunciado o contratado, la reducción debería ser la misma para todos los emigrantes que se embarcasen para aquella travesía (art. 14).

En caso de coalición entre los conductores para negarse al transporte de emigrantes al precio de los fletes aprobados o establecidos, el Gobierno podía autorizar a los comités locales para sustituir en todo a los representantes de los conductores; autorizar mediante concesiones especiales a otras compañías, armadores o fletadores, italianos y extranjeros para transportar emigrantes; consentir el trasbordo en puertos extranjeros y adoptar cualquier otro medio oportuno para proteger la emigración.

Cuando este caso ocurría se retiraba al conductor la patente, la cual no podía concederse nuevamente sino previo acuerdo motivado del Consejo de Ministros. En caso de reincidencia, la patente se retiraba definitivamente (art. 15).

El conductor de emigrantes podía nombrar en carta dirigida a la comisaría, la cual oía el parecer del prefecto competente, representantes propios que asumían la responsabilidad civil de cada uno de sus actos en materia de emigración. Esto no obstante, sería responsable de los actos de sus dependientes, así como de los demás conductores o de cualquier otra persona a quien confiase, aunque fuese con anuencia o consentimiento del emigrante, todo o parte del transporte. Todo pacto que excluyese o limitase semejante responsabilidad sería nulo, aunque fuese acompañado de una rebaja de los fletes.

La comisaría tenía la facultad de negar, mediante decreto motivado, su aprobación a la designación de un representante, y de revocar también mediante decreto motivado, la aprobación dada.

Los representantes debían ser ciudadanos italianos y no podían delegar en otros sus facultades. Varios conductores podían nombrar un mismo representante, previo acuerdo que debía comunicarse a la comisaría. Quedaba prohibido a los representantes procurar pasaje a los emigrantes en vapores que no fuesen los de su representado o representados (art. 16).

Quedaba prohibido a los conductores y a sus representantes incitar públicamente a emigrar. De conformidad con la disposición del art. 416 del Código penal, todo el que con anuncios, circulares o guías concernientes a la emigración, publicase, a sabiendas, noticias o indicaciones falsas o difundiese en el Reino noticias o indicaciones de este género impresas en el extranjero, sería castigado con la pena hasta de seis meses de reclusión y con multa hasta de 1.000 liras.

Las circulares y anuncios de cualquier género redactados por los conductores deberían indicar: el tonelaje bruto y neto y el andar de los vapores, la fecha de la partida, las escalas y la duración del viaje completo de ida (art. 17).

El Ministro de Negocios Extranjeros, de acuerdo con el del Interior, podrían permitir, imponiendo condiciones especiales, que un particular alistase,

exclusivamente por cuenta propia, el número de personas que le conviniese para ejecutar en el extranjero un trabajo determinado o para una empresa colonial consentida por las leyes del país en que debía verificarse, con tal que el particular, si se tratase de emigración a los países enumerados en el art. 6.º, se valiese para el transporte de un conductor que tuviese patente y pagase el impuesto prescrito en el art. 28.

Tratándose de viajes a regiones poco o nada frecuentadas por emigrantes italianos, el Ministro de Negocios Extranjeros podría permitir, mediante la observancia de determinadas condiciones, que el transporte lo verificase también un armador que no tuviese el carácter de conductor de emigrantes (art. 18).

Ni el conductor ni su representante podrían dar billetes de embarque a los emigrantes si éstos no presentaban el pasaporte.

A los emigrantes favorecidos, alistados o voluntarios que hubiesen estipulado el transporte fuera del lugar de residencia del conductor, éste o su representante tenían la obligación de darles el billete de embarque, el cual no podía sustituirse con otro documento, antes de que el emigrante hubiese abandonado su domicilio para dirigirse al puerto de partida.

Quedaba prohibido, excepto a los conductores autorizados por la comisaría, expedir órdenes para que se facilitase a los emigrantes billetes ferroviarios en el país de destino, salvo en el caso de que dichos billetes fuesen gratuitos y debían entregarse al emigrante en el momento y en el lugar del desembarco.

El billete de embarque para los emigrantes, considerados como tales de conformidad con el art. 6.º, estaba exento de todo impuesto de timbre registro (art. 19).

El billete vendido en el extranjero por un conductor o por otros en su nombre y puesto a nombre de un emigrante que debía embarcarse en el Reino, daba derecho al emigrante (previo parecer favorable del inspector de emigración en el puerto de partida) a exigir el embarque en el primer vapor de aquel que saliese para el destino indicado en el billete, no obstante cualquier declaración contraria contenida en dicho billete.

Todas las disposiciones de la ley se aplicarían también a los emigrantes que viajasen en las condiciones previstas en este artículo (art. 20).

Quedaba prohibido al conductor o a quien le representase percibir del emigrante compensaciones de cualquier clase que fuesen además del flete. El emigrante tendría derecho a la restitución del doble de cuanto hubiese pagado indebidamente, además del resarcimiento eventual de los daños y perjuicios.

El flete pagado por el emigrante total o parcialmente para sí y para su familia le sería restituido si no pudiese salir a causa de enfermedad aprobada, padecida por él ó por alguno de su familia que viviera y debiera viajar con él, o a causa también del retraso ferroviario o de algún incidente fortuito que pudiera atribuirse al conductor o al buque.

Si se tratase de emigración favorecida o reclutada en cualquier forma, y el emigrante, por las mismas razones, o por ser rechazado por los que encargasen al conductor el alistamiento, o por la comisión inspectora, tuviera que regresar del puerto de embarco al municipio donde residía, o a la frontera si era extranjero, serían de cuenta del conductor, tanto los gastos de alojamiento, manutención y viaje de las personas, como los de transporte de los equipajes, además del derecho eventual que tuviese el emigrante al resarcimiento por daños y perjuicios.

Cuando por cualquier otra razón, antes de la salida del buque, rescindiere el emigrante el contrato, tenía derecho, conforme a las disposiciones del art. 583, núm. 2 del Código de Comercio, oído el parecer favorable del inspector de emigración del puerto, a la restitución de la mitad del precio del flete, aparte los gastos de manutención por la presunta duración del viaje, si éstos se hallaban comprendidos en el flete.

Si, el emigrante, cualquiera que fuese su categoría, hubiese perdido el embarque por retraso de un tren, aunque fuese debido a la fuerza mayor, las Administraciones de ferrocarriles tenían la obligación de transportarlo gratuitamente con su equipaje a la estación de procedencia, o a la estación de la frontera si el emigrante era extranjero, cuando solicitase al inspector de emigración y éste le expidiese una petición de viaje motivada, que debía presentarse en la estación de partida dentro de las veinticuatro horas siguientes (art. 21).

La manutención y el alojamiento de cualquier emigrante llegado al puerto de embarque estaban a cargo del conductor desde las doce del día anterior al fijado para la marcha en el billete hasta el día en que se verificase la partida, cualquiera que fuese la causa del retraso.

El emigrante al cual se comunicase el retraso cuando ya obrase el billete en su poder y no hubiese abandonado su domicilio, tenía derecho a una indemnización de dos liras diarias si había tomado billete entero, y proporcional si había tomado medio billete o cuarta parte de billete, hasta la antevíspera del día en que se verificase la partida.

Si el retraso fuese superior a diez días, el emigrante podía renunciar al viaje, percibir el flete si lo hubiese pagado y reclamar de la comisión arbitral a que se refería el art. 27 el resarcimiento de los daños, si hubiere lugar a ello.

Si el emigrante tuviera que detenerse por culpa del buque o por razones de cuarentena en un puerto intermedio del viaje, los gastos de manutención y, si fuere necesario, de alojamiento, eran de cuenta del conductor, el cual, en caso de naufragio o de imposibilidad por parte del buque podía proseguir el viaje, o de detención, debido a averías, que excediese de quince días, estaba obligado a enviar otro vapor a propósito para recibir a los emigrantes y transportarlos a su destino. En caso contrario, el Ministro de Negocios Extranjeros, oído el Consejo de Emigración utilizaba la fianza para proveer lo necesario.

Era nulo el pacto en cuya virtud renunciase el emigrante a las indemnizaciones establecidas en el presente artículo (art. 22).

El embarque de emigrantes debía efectuarse por el contratista en los puertos indicados en la primera parte del art. 9.º

Quedaba prohibido, excepto en caso de fuerza mayor, el trasbordo de emigrantes en puertos extranjeros que no fuesen de ultramar, y se prohibía también enviar a los emigrantes a puertos no italianos para embarcarlos.

En ambos casos se podían hacer excepciones a esta prohibición con permiso especial dado por la comisaría, en interés exclusivo de los emigrantes (art. 23).

El conductor era responsable de los daños que se causaran al emigrante que fuese expulsado del país de destino por virtud de las leyes locales sobre inmigración, cuando se demostrase que conocía antes de la marcha las circunstancias que hubieren determinado la expulsión del emigrante (art. 24).

El conductor, no obstante cualquier convenio contrario, estaba obligado (siempre que el buque tocase en el viaje de regreso en algún puerto italiano) a trasbordar por el precio de dos liras al día, comprendida la manutención, a los indigentes italianos que por cualquier motivo fuesen repatriados por orden o a ruego de un agente diplomático o consular, en número de 10 para los vapores que desplazasen menos de 1.000 toneladas, con aumento de uno por cada 200 toneladas o fracción de 200 sobre las 1.000 hasta el número de 30. Los niños mayores de tres años y menores de doce pagarían una lira al día, y nada los menores de tres años (art. 25).

7.5. De las diferencias entre conductores y emigrantes

El emigrante tenía acción para reclamar la restitución de cantidades, el resarcimiento de daños y perjuicios, y para intentar cualquier litigio resultante de la aplicación de la ley contra el conductor o su representante, mediante petición en papel común a un funcionario consular o a una oficina

de protección a la emigración en el extranjero, o si no se había verificado la partida, al prefecto de la provincia al inspector de emigración, o al comité del lugar donde se celebró el contrato o donde debía efectuarse el embarque.

La instancia debía presentarse en el extranjero, dentro de los seis meses siguientes a la llegada al puerto de destino, o a otro puerto, cuando el emigrante no hubiese podido llegar a aquél; en el reino se presentaba la instancia dentro de los tres meses siguientes a la fecha indicada en el billete de embarque.

Si el emigrante hubiera tenido que regresar a Italia sin haber podido comunicarse con las autoridades o con las oficinas de protección, el plazo comenzaba a contarse desde el día de su desembarco en el reino (art. 26).

Los litigios entre conductores de emigrantes a que se refería el artículo precedente, eran sentenciados sin apelación por una comisión arbitral residente en la capital de la provincia.

La comisión se componía del presidente del tribunal o del que hiciese sus veces, que la presidía; del fiscal, de un consejero de prefectura y de dos individuos elegidos por el consejo provincial.

El presidente del tribunal y el fiscal podían, en caso de impedimento, hacerse representar el uno por un vicepresidente o un magistrado, y el otro por un sustituto fiscal.

Para los efectos del procedimiento se entendía que el emigrante estaba domiciliado en la jurisdicción del prefecto a quien se hubiere presentado o transmitido el recurso.

Acompañaban a la demanda los testimonios y los documentos de prueba redactados o reunidos por los cónsules, por las oficinas de protección, por los comisarios viajantes, por los inspectores de emigración y por los comités locales.

La comisión arbitral de la provincia en donde el emigrante había contratado el pasaje era competente, no obstante cualquier pacto en contrario; no estaba obligada a observar las formas y los plazos establecidos para la instrucción de las causas ante las autoridades judiciales y para la notificación de las sentencias, y juzgaba según las normas de procedimiento que se formulaban en el reglamento, el cual determinaba también el modo de notificar la sentencia. La comisaría tomaba de la fianza las cantidades necesarias para distribuir las a quienes correspondiese según la sentencia.

Si los emigrantes que debían indemnizarse se hallaban en el extranjero, las cantidades se ponían a disposición de la comisaría, que se encargaba de su remisión por cuenta del conductor.

Todos los documentos relativos al juicio, incluso la sentencia, estaban exentos del impuesto del timbre y registro.

Concluido el procedimiento, el prefecto remitía los documentos a la fiscalía para que examinase si había lugar a juicio penal.

Las controversias sobre cantidades o valores inferiores a 50 liras que pudiesen surgir en el punto de embarque entre emigrantes y conductores o entre emigrantes y posaderos, barqueros, cargadores u otros que hubiesen prestado servicio al emigrante, eran juzgados por el inspector de emigración, el cual proveía, sin las formalidades del juicio, oídas las partes y aunque fuese en ausencia de la que no hubiese comparecido, no obstante había sido debidamente citada. El inspector se informaba verbalmente de todo, y a continuación extendería la providencia correspondiente, que tendría fuerza ejecutiva. Contra esta providencia no podía interponerse recurso ni apelación (art. 27).

7.6. Fondo para la emigración

El conductor ingresaba en la caja de depósitos y préstamos, en una de las secciones de tesorería real provincial, 8 liras por cada billete entero de emigrante, 4 por cada medio billete y 2 por cada cuarta parte de billete. Se ingresaban también en la caja de depósitos y préstamos los impuestos de patentes, las multas y cualquier otra suma eventual que procediese de la aplicación de la ley.

Estos emigrantes constituían un *fondo para la emigración*, que se empleaba en papel del Estado o garantizado por el Estado, excepción hecha de la parte de dicho fondo que se consagraba a satisfacer los gastos ordinarios para el servicio de la emigración.

La parte destinada a este objeto tenía la caja de depósitos y préstamos en cuenta corriente que produjese el interés de los depósitos voluntarios, calculado a tenor del art. 44 del Reglamento de 9 de Diciembre de 1875, n.º 2.802.

Las entregas de esta cuenta corriente se hacían a petición del comisario general, con el V.º B.º del Ministro de Negocios Extranjeros, y se aplicaban exclusivamente en beneficio de la emigración, lo mismo en el interior que en el exterior.

El presupuesto del fondo de emigración, que comprendía los gastos de la comisaría y de los servicios dependientes de ésta, conforme al reglamento, se presentaba todos los años al parlamento, que lo examinaba y votaba separadamente.

El fondo para la emigración estaba bajo la inspección de una comisión permanente, compuesta de tres senadores y de tres diputados, nombrados por las cámaras respectivas en cada legislatura. Estos seguían formando parte de la comisión aun en el intervalo entre legislatura y legislatura. La comisión publicaba todos los años una memoria que presentaba al parlamento el ministro de negocios extranjeros (art. 28).

7.7. Disposiciones generales

El Ministro de Negocios Extranjeros, de acuerdo con el Ministro del Interior, podía imponer condiciones de tutela y fianzas especiales para el reclutamiento de emigrantes no comprendidos en el capítulo II de la presente ley, y que se hacía por agencias de negocios, empresas o particulares nacionales o extranjeros, con determinada obligación de trabajo, o de recompensa, o de tiempo o de lugar.

En los casos de reclutamientos de este género, una vez producida una reclamación por parte del emigrante o de quien hiciese sus veces durante la ejecución del contrato, o en los diez días siguientes a su conclusión, o a los diez de abandonar el trabajo, era aplicable, para la determinación de los datos, el procedimiento arbitral indicado en el art. 27. Las condiciones de prestación o de liberación eventual de fianza se determinaban cada vez según las particulares operaciones del reclutamiento.

El Ministro de Negocios Extranjeros podía destinar inspectores de emigración viajantes por el extranjero (de conformidad con el art. 12, párrafo 1, de la presente ley), no solamente a los países de ultramar, sino a los demás centros principales de emigración italiana.

Los comités a que se refería el art. 10 desempeñaban sus funciones a favor también de la emigración que se dirigía a países que no fuesen de ultramar (art. 29).

Las comisiones de arbitraje a que se refería el art. 27 eran competentes para decidir sobre el reembolso de cantidades reclamadas por cualquier autoridad real, en el Estado o fuera de él, por gastos hechos por ella en interés de los emigrantes, cuando la responsabilidad recaía sobre los empresarios, representantes, empresas, agencias de negocios o particulares. Las fianzas respectivas respondían también de tales reembolsos (art. 30).

7.8. Sanciones

Se castigaban, salvo las disposiciones del párrafo primero del siguiente artículo:

Con arresto de hasta seis meses y multa hasta de 1.000 liras, los que fomentasen o favoreciesen la emigración de una o varias personas contraviniendo

las prescripciones de las leyes y reglamentos y a pesar de la negativa del Ministro de Negocios Extranjeros, en virtud del art. 1.º, párrafo último.

Con multa hasta de 300 liras, los contraventores del art. 1.º

Con arresto hasta de tres meses y multa hasta de 1.000 liras, los que infringiesen la primera parte del art. 13.

Con multa hasta de 1.000 liras, el conductor que entrometiese entre él y el emigrante, mediadores que no fuesen los propios representantes debidamente reconocidos; y con la misma pena, el conductor o su representante que figurase como emigrante espontáneo, que viajase por cuenta propia, a personas cuyo pasaje hubiera sido pagado del todo o en parte por Gobiernos extranjeros o empresas particulares, y, en caso de reincidencia, con multa hasta de 2.000 liras.

Con multa hasta de 1.000 liras, los que contravinieren el párrafo último del art. 16, y los cuales podrían ser excluidos por el Ministro de Negocios Extranjeros temporal o perpetuamente de los servicios de emigración, sin perjuicio de la responsabilidad en que podía haber incurrido el representante para con el conductor o conductores que lo hubiesen nombrado.

Con multa hasta de 2.000 liras, las infracciones del art. 23.

Con multa hasta de 1.000 liras, las demás infracciones de la ley o de su reglamento, ya se tratase de conductores, de representantes de éstos, de empresas, de agencias de negocios o de particulares, excluyendo de entre estos últimos a los emigrantes.

Cuando el conductor fuese una compañía de navegación, las penas establecidas por la ley contra el conductor se aplicarían a los que hubiesen actuado de representantes de la compañía, y el pago de las multas en que hubiesen incurrido estaba garantizado por la fianza de la misma compañía.

Se enviaba al Ministro de Negocios Extranjeros copia de los decretos y de las sentencias recaídas sobre hechos previstos en la ley, para la adopción de providencias de su competencia relativas a la patente, conforme al art. 13 (art. 31).

El reglamento, que se aprobaba y modificaba cuando fuese preciso por el Real decreto, oído el parecer del Consejo de Estado, contendría, además de las reglas ya indicadas, las necesarias:

Para distinguir, a los efectos de la penalidad a que se refería el artículo 31, la emigración temporal de la permanente;

Para ordenar los servicios indicados en el art. 7º y los gastos correspondientes, y para la disciplina, la elección y los sueldos de los empleados de plantilla estrictamente necesarios;

Para la redacción del presupuesto del fondo de emigración,

Para determinar a qué oficinas dependientes de la comisaría correspondía la franquicia postal y telegráfica;

Para determinar los requisitos de capacidad y de moralidad de los conductores y de sus representantes;

Para inspeccionar y reglamentar los patronatos de protección u otras instituciones en beneficio de los emigrantes, fundadas por la iniciativa particular;

Para el nombramiento de los miembros electivos de los comités de partido y municipales y las atribuciones de éstos;

Para determinar en qué casos y en qué condiciones podía obligar el Ministro de Negocios Extranjeros a los conductores al transporte de misioneros que se ocupasen con la tutela de los emigrantes;

Para reglamentar la tutela de los emigrantes en el puerto de embarque, aunque fuese mediante la construcción de asilos, a medida que los medios lo consintieran, en los puertos de Génova, Nápoles y Palermo;

Para determinar el modo de admisión en dichos asilos, las visitas médicas, los baños, etc.;

Para ordenar que en el plazo de dos años, después de la aplicación de esta ley, el espacio asignado actualmente a cada emigrante en los dormitorios de los vapores destinados al servicio de emigración se eleve a 2,75 metros cúbicos en el entrepuente y a 3 metros cúbicos en el sollado;

Para fijar el criterio acerca de la velocidad normal de la navegación, de suerte que no pudiera ser inferior a diez millas marítimas por hora;

Para establecer la prueba de las condiciones relativas a la velocidad y para limitar a lo estrictamente necesario las paradas de los buques en los puertos de escala;

Para determinar en qué condiciones podrían eximirse los buques de conductores extranjeros, que hiciesen escala en puertos italianos, de las visitas destinadas a comprobar que se hallaban en las condiciones de buen orden prescritas por las leyes y reglamentos italianos, mediante la representación de un documento expedido por autoridad competente y legalizado por un funcionario consular, en el que constase que el buque reunía las condiciones prescritas;

Para fijar el número de médicos a bordo, en proporción al número de emigrantes embarcados;

Para determinar la calidad y la cantidad de alimentos y del alojamiento, y las indemnizaciones correspondientes en los casos de retraso o de salida o

de permanencia de los emigrantes en los puertos de escala intermedios o de arribada, o en los casos en que el emigrante fuese rechazado en el puerto de embarque o de llegada, y para determinar las raciones a bordo y cuanto se considerase conveniente para mejorar las condiciones de la travesía;

Para determinar la cantidad máxima de equipaje que podría llevar consigo cada emigrante sin gastos de flete, y la indemnización que le correspondía en caso de pérdida o de daños;

Para proteger en los vapores la situación de aquellos pasajeros italianos de tercera clase, o de clase equivalente a la tercera actual, que regresaren a la patria;

Para coordinar las reglas de tutela de los emigrantes que se dirigían a las fronteras, aunque fuesen terrestres, reclutados, favorecidos o espontáneos, con o sin compromisos con el conductor o sus representantes;

Para premiar los méritos de aquellos que en los comités locales, en las comisiones de arbitraje, en los institutos de patronato y en otros servicios gratuitos hubiesen trabajado especialmente porque la ley respondiese a los fines perseguidos por el legislador;

Y, finalmente, para reglamentar todo lo que concernía a la higiene y a la seguridad de la emigración (art. 32).

7.9. Cuestiones relativas al servicio militar y a la ciudadanía

El siguiente artículo sustituiría a los artículos 81 y 82 del texto único de la Ley de Reclutamiento del Ejército, y al art. 36 del texto único de la Ley de Reclutamiento marítimo:

Las autoridades diplomáticas y consulares estarían encargadas del servicio de reclutamiento en el extranjero.

Los inscritos que residiesen normalmente en el extranjero podían ser revisados en la legación o consulado más próximo, y, según el resultado de esta revista, serían alistados en la categoría que les correspondiese, o sometidos a revisión o eximidos, o bien dejados para llamamientos sucesivos en virtud de impedimentos legítimos.

Los inscritos, nacidos o residentes en el extranjero, antes de cumplir los diez y seis años de edad, en América, Oceanía, Asia (excepto Turquía), África (excepto los protectorados italianos, Egipto, Trípoli, Túnez, Argelia y Marruecos), cuando fueren llamados quedarían dispensados provisionalmente de presentarse en filas mientras durase su residencia en el extranjero. En caso de movilización general del Ejército o de la Armada, estarían

obligados a presentarse, con las excepciones, sin embargo, que entonces se estableciesen en relación con la posibilidad en que se encontrasen de repatriarse en tiempo oportuno.

Los reclutas a que se hacía referencia, al regresar al reino, debían notificarlo inmediatamente al distrito militar, si pertenecían al ejército; a la capitania de puerto, si pertenecían a la armada, y presentarse para cumplir sus deberes del servicio militar. Los que faltasen a estas prescripciones eran declarados desertores.

Esto no obstante, podían obtener en casos excepcionales, de las autoridades diplomáticas y consulares el permiso para regresar a la patria y para permanecer en ella un periodo de tiempo que no excediese de dos meses. El Ministerio de la Guerra podía en cada caso, y según las normas que estableciese el reglamento, prolongar la permanencia en el Reino de los que probasen que estaban siguiendo cursos regulares de estudio.

La dispensa provisional a que se refieren los párrafos 3.º, 4.º y 5.º, del presente artículo sería absoluta y definitiva a la edad de treinta y dos años cumplidos (art. 33).

Después del art. 120 del texto único de las leyes sobre reclutamiento del ejército, y después del correspondiente art. 43 del texto único de las leyes sobre reclutamiento marítimo, se añadía el siguiente artículo:

“Art. 120 bis del primer texto único (43 bis del segundo texto único). Los que al verificarse el llamamiento realicen, en calidad de alumnos internos de los institutos del reino o de la colonia de la Eritrea, estudios para las misiones o estén alistados en primera categoría, podrán obtener en tiempo de paz que el ingreso en filas se retrase hasta haber cumplido los veintiséis años de edad. Cesará para ellos el beneficio que se les concede una vez cumplida esta edad, o antes si hubieren abandonado los estudios emprendidos.

Los que vayan al extranjero en calidad de misioneros a los lugares y en las condiciones prescritas por el Ministerio de Negocios extranjeros, gozarán de los beneficios concedidos a los inscritos nacidos o residentes en el extranjero” (art. 34).

Quedaba suprimido el párrafo 3.º de la primera parte del artículo 11 del Código civil (art. 35).

La ciudadanía italiana, que comprendía la adquisición y el ejercicio de los derechos políticos atribuidos a los ciudadanos, podría concederse por decreto del Ministro del Interior, de acuerdo con el Ministro de Negocios Extranjeros, a los que, hubiesen nacido en el Reino o en el extranjero, habían llegado a ser extranjeros como hijos menores de padres que habían perdido

la ciudadanía, o los que, habiendo nacido en el Reino o en el extranjero de padres que habían perdido la ciudadanía antes del nacimiento de los mismos, no habían declarado, según los artículos 5.º, 6.º u 11 del Código civil, en el primer año de su mayor edad, elegir la cualidad de ciudadano, o bien habían adoptado expresamente la ciudadanía extranjera, con declarar que fijaban su domicilio en el Reino (art. 36).

7.10. Disposiciones transitorias

Se ponía en vigor esta ley por Reales decretos a medida que fuese posible la implantación de los servicios que en ella se establecían. Dichos decretos tendrían por efecto la anulación de la Ley de 30 de Diciembre de 1888, núm. 5.866, serie 3.^a, en las partes correspondientes a las de la ley que se fuesen poniendo en vigor gradualmente, de suerte que todas las disposiciones de la ley quedasen cumplidas lo más tarde un año después de su publicación (art. 37).

Hasta la aprobación del reglamento y la constitución de la comisaría de emigración, el Ministro de Negocios Extranjeros estaba facultado para encarar provisionalmente estas funciones a empleados del Estado (art. 38).

8. Hungría: ley de 11 de marzo de 1903, de emigración

8.1. La emigración, en general

Se consideraban como emigrantes para los efectos de esta ley las personas que se dirigían a países extranjeros con el objeto de vivir allí de continuo durante un espacio de tiempo indefinido (§ 1).

Con respecto a la emigración se establecían las siguientes restricciones: a) Los que por virtud de las leyes militares tuviesen la obligación de presentarse a las autoridades o estuviesen sujetos al servicio militar, no podían emigrar sino con permiso de las respectivas autoridades competentes. b) No se permitía emigrar a las personas que por haber cometido un delito o un crimen estuviesen procesadas o contra las cuales hubiesen expedido mandamiento de prisión las autoridades judiciales o de policía. c) Los menores sólo podían emigrar exhibiendo el consentimiento, escrito y legalizado oficialmente, de su padre o tutor, y los que no hubiesen cumplido los quince años, aun con ese requisito, no podían emigrar sino en compañía de un adulto responsable y con la condición de que en el lugar de destino se les hubiese de procurar una residencia en familia. Además no podían emigrar: d) Los padres que intentasen abandonar a sus hijos menores de quince años sin proveer a su sostenimiento. e) Los que no tuviesen fondos bastantes para el viaje al lugar de destino o para hacer frente a las condi-

ciones establecidas con respecto a la inmigración en el país a donde deseaban emigrar. *f)* Los que hubiesen recibido del Gobierno de un país extranjero, o de una compañía de colonización, o de un particular deseoso de organizar la colonización, la promesa de ser transportados en todo o en parte gratuitamente, o de percibir un anticipo para el coste del viaje (§ 2).

Los emigrantes debían proveerse de pasaporte, según se exigiera en el país a donde deseaban emigrar (§ 3).

El Gobierno facilitaba a los emigrantes, si estos lo solicitaban, informes completos respecto a las condiciones de los Estados o países a donde pretendiesen dirigirse (§ 4).

Se autorizaba al Gobierno para prohibir la emigración a los países en donde pudiera peligrar la vida, la salud, la moralidad o la propiedad de los emigrantes. Se aplicaba esta autorización lo mismo a la emigración en general que a los individuos, cualesquiera que fuese su ocupación (§ 5).

El Gobierno podía restringir la emigración en el sentido o sentidos que mejor se considerasen desde el punto de vista de la salud o de la defensa de los intereses del emigrante (§ 6).

8.2. Transporte de pasajeros, empresarios y agentes

Los que deseaban dedicarse al transporte de emigrantes debían obtener licencia del Ministro del Interior (§ 7).

Se concederían licencias: 1. A las empresas establecidas en Hungría, ya fuesen individuales o colectivas, siempre que sus directores responsables fuesen ciudadanos húngaros. 2. A las empresas establecidas fuera de Hungría, ya fuesen individuales o colectivas, con las condiciones siguientes: *a)* Que designasen por su representante en Hungría, para todos los asuntos referentes a la emigración y para las relaciones de los directores con las autoridades, a un ciudadano húngaro residente en Hungría. Estos representantes tendrían plenos poderes y serían responsables. *b)* Que se sometiesen a las leyes húngaras y a los tribunales de Hungría en caso de litigios suscitados con motivo de la emigración (§ 8).

Los que solicitasen licencia deberían probar que eran capaces de transportar con toda seguridad a los emigrantes y depositar por adelantado como fianza 100.000 coronas por lo menos (§ 9).

Las licencias se concederían únicamente para los países designados, regiones o lugares; y si fuera preciso el transporte por mar, únicamente para determinados puertos (§ 10).

La licencia concedería el derecho de ampliar la acción a todo el territorio dentro de los límites de la ley (§ 11).

El empresario debería someter periódicamente a la aprobación del Ministro del Interior su tarifa de precios. No podían exigirse precios superiores a los aprobados.

Se prohibía publicar anuncios o informes relativos a la emigración, o distribuir tales anuncios individualmente, salvo los que contuvieran únicamente horarios, precios de viaje y manutención.

Se prohibía también a los empresarios y a sus agentes intentar inducir a la emigración de palabra o por carta, o favorecerla de cualquier modo, solicitarla o pedir o aceptar recompensa o favor alguno de los emigrantes, excepto el precio que debería pagarse por el pasaje (§ 12).

El empresario podría hacer, con permiso del Ministro del Interior, que administrase su empresa un representante y establecer sucursales. La persona que designase como representante debería, sin embargo, estar autorizada por el Ministro del Interior (§ 13).

Sólo podrían obtener la licencia de agentes de emigración las personas que reuniesen las siguientes condiciones: *a)* Ser ciudadano húngaro. *b)* Residir en uno de los distritos en que ejerza su profesión. *c)* No hallarse bajo tutela, no ser deudor, no estar procesado ni haber sido condenado a prisión por crimen o delito (párrafo 38 de la Ley de 1881), ni haber cometido infracción alguna de las previstas en esta ley y gozar de buena fama por su conducta y honradez (§ 14).

El empresario podría nombrar con autorización del Ministro del Interior un representante competente que celebrase los contratos (§ 15).

El empresario era responsable civilmente de la conducta de su representante en lo tocante a la empresa de emigración (§ 16).

El representante no cobraría comisión por los contratos que hiciese, sino un sueldo fijo estipulado de antemano (§ 17).

Sólo podrían nombrarse representantes a las personas que reuniesen las condiciones exigidas en el § 14. No podían ser representantes los funcionarios del Estado, los de justicia, los magistrados, los clérigos y los maestros de escuela (§ 18).

El territorio en que podría ejercer sus funciones un representante estaría circunscrito a los límites de un distrito judicial determinado o de varios distritos, y no podría actuar allí más que un representante de cada empresa (§ 19).

El director o propietario no podía obrar en la empresa sino por cuenta propia, y no le estaba permitido celebrar contratos de transporte en nombre de otro director. No podía hacer negocios por cuenta propia ni los individuos de la familia del director ni sus empleados. La prohibición contenida en el § 12 se aplicaba también al representante (§ 20).

La licencia del director y la de su representante, así como la concesión de autorización, podía restringirse o anularse en cualquier tiempo por el Ministro del Interior.

La licencia se anulaba: a) Cuando la persona a quien se hubiere concedido no reuniese los requisitos exigidos en los §§ 8, 14 y 18. b) Si ocurriesen hechos que demostrasen que el director, su representante o su sustituto no merecían confianza. c) Si el déficit resultante de deducciones legales de la fianza prestada no se cubriese dentro de un plazo de quince días (§ 21).

La fianza depositada por el administrador respondía de las deudas, así como de las multas y gastos que resultaren de la empresa, ya se tratase de débitos a autoridades, ya a particulares. La naturaleza de la fianza, su depósito, su administración y restitución se determinaban por el Ministro del Interior (§ 22).

El gerente y su representante debían llevar en la forma debida los libros prescritos por el Ministro del Interior. Tenían asimismo un copiador para su correspondencia.

La administración del depósito y la forma del contrato se fijaban por decreto del Ministro del Interior.

El Ministro del Interior o la persona autorizada para sustituirle y las autoridades de policía tenían derecho a inspeccionar en cualquier tiempo la marcha de las empresas de emigración, informarse de las cuentas e intervenir en los procedimientos del gerente y de su representante (§ 23).

8.3. Relaciones legales entre el empresario y el emigrante

El empresario no podía transportar a un emigrante sino en virtud de un contrato escrito hecho previamente. Quedaba prohibido contratar con personas que careciesen de pasaporte o se hallasen incluidas en él § 2 (§ 24). El contrato estaba redactado en idioma húngaro, o en este idioma y en el del emigrante por duplicado, entregándose un ejemplar al emigrante y conservando otro el agente.

El contrato contenía lo siguiente: 1) Nombre y apellido, edad y domicilio del emigrante. 2) Ruta exacta que debía tomarse y lugar para el que se

contrataba el transporte. 3) Fecha exacta de salida, y, en caso de viaje por mar, nombre del buque y día fijado para la partida. 4) Si el viaje era por ferrocarril, expresión de la clase, si era por mar, designación del sitio que debía ocupar a bordo el emigrante, su familia y su equipaje. 5) Precio exacto del transporte en cifra y en letra. 6) Reglas establecidas por esta ley con respecto a los deberes del empresario y a la forma de solucionar las reclamaciones que pudieran suscitarse (§ 25).

El empresario estaba obligado para con el emigrante a: 1) Transportarle con su equipaje al lugar expresado en el contrato por el precio convenido, el cual no podía aumentarse por ningún motivo. 2) Facilitarle alimento completamente sano y suficiente, así como alojamiento durante todo el viaje, en caso de que el emigrante no hubiese estipulado cuidar por sí mismo de la manutención durante el viaje por tierra. 3) Facilitarle servicio médico gratuito, y, en caso de fallecimiento en el viaje, entierro gratuito. 4) Asegurar el equipaje contra daños y pérdidas, y al cabeza de familia contra accidentes, de conformidad con la tarifa aprobada por el Ministro del Interior. El total del premio del seguro se estipulaba en el contrato como sobreprecio del billete. 5) Si el viaje se interrumpía o retrasaba sin culpa del emigrante, a darle alojamiento y alimentación completa, sin sobreprecio, y transportarle con su equipaje al lugar de destino lo más rápidamente posible (§ 26).

Si el retraso durase más de una semana, el emigrante podía rescindir el contrato y reclamar la devolución del precio ya pagado, y, en caso de que hubiese sufrido algún perjuicio, podía reclamar una indemnización conforme a las leyes generales (§ 27).

El precio del viaje podía también reclamarse si el emigrante falleciese o si falleciese un individuo de su familia que le acompañase, antes de empezar el viaje por mar, o si le fuese imposible marchar por enfermedad u otras circunstancias de las que no fuere responsable. Podía reclamarse la mitad del precio del billete cuando el emigrante rescindiese el contrato por cualquier razón antes de emprender el viaje (§ 28).

Eran nulos todos los convenios que infringiesen lo prescrito en los §§ 12, 26, 27 y 28 (§ 29).

El empresario tenía la obligación de repatriar, sin recargo, a los individuos que, a pesar de la prohibición contenida en el § 24, se transportasen sin pasaporte, si no tenían derecho a emigrar según él § 2 (§ 30).

Durante el viaje por mar, el empresario debía cuidar de que el buque en el que viajaban los emigrantes se hallase en buen estado y llevase suficientes provisiones. La misma obligación tenía el capitán del buque (§ 31).

Antes de partir el buque, era inspeccionado por las autoridades competentes, con el objeto de comprobar si se habían cumplido los requisitos expresados

en las secciones precedentes. Todos los buques eran inspeccionados, y examinada la tripulación y los emigrantes por autoridades médicas competentes (§ 32).

Para los efectos de esta ley se consideraban aptos para el transporte de emigrantes los buques que hacían viajes a puertos extraeuropeos y llevaban por lo menos 25 pasajeros, sin contar los que viajaban en compartimentos separados.

Quedaba autorizado el Ministro del Interior para adoptar, de acuerdo con el Ministro de Comercio, disposiciones relativas a las cualidades de estos buques, su disposición, su aprovisionamiento, su inspección e intervención oficiales, así como la revista médica de viajeros y tripulantes, la prohibición de transportar enfermos y la conservación de la salud y moralidad de los emigrantes (§ 33).

8.4. Fondo de emigración

Se constituían en la forma que a continuación se expresa fondos especiales para socorrer a las familias de los emigrantes que permaneciesen en el país sin recursos, para conseguir noticias de los que ya habían emigrado, para dar trabajo, para fundar asilos, y, por último, para cubrir en parte o del todo los gastos de los que, careciendo de fondos, deseaban regresar a su país: a) Con las consignaciones del presupuesto del Estado. b) Con el producto de la expedición de pasaportes, deducidos los derechos del timbre y los honorarios. c) Con los honorarios fijados por la ley para la obtención de licencias por los agentes de transporte.

Con los derechos anuales establecidos por contrato y pagaderos por todas las instituciones bancarias que podían tomar a su cargo el manejo de los fondos de los emigrantes y el importe de su pasaje de regreso (§ 34).

Los fondos de emigración eran administrados por el Ministro del Interior, el cual daba cuenta de ellos en su informe anual (§ 35).

El Gobierno cuidaba de la correcta administración de los depósitos y aseguraba la entrega del dinero enviado por los emigrantes por medio de la Real Caja Postal de Ahorros Húngara o de un Banco húngaro (§ 36).

8.5. Los funcionarios

Se creaba un Consejo de Emigración para el estudio de las cuestiones relativas a ésta y para auxiliar al Ministro del Interior en el desempeño de sus funciones (§ 37).

Era presidente de este Consejo el Ministro del Interior, y caso de no poder concurrir, le sustituía el primer Subsecretario.

Formaba parte del Consejo un individuo nombrado por el Presidente del Consejo de Ministros, un individuo de cada una de las secciones de policía y sanidad del Ministerio del Interior, Justicia, Asuntos Eclesiásticos e Instrucción Pública, Comercio, Agricultura y Defensa Nacional. Además, el Ministro del Interior designaba diez individuos de las cámaras de comercio, sociedades agrícolas o personas dedicadas a la agricultura, industria o comercio (§ 38).

El Ministro del Interior determinaba la organización y el orden que debía seguirse en los trabajos del Consejo de Emigración (§ 39).

El Ministro del Interior podía nombrar un comisario de emigración, con el rango de funcionario del Estado, y los auxiliares necesarios para inspeccionar los efectos de esta ley y lo referente a la emigración (§ 40).

El Comisario de Emigración tenía la facultad de presenciar el examen de los buques empleados en el transporte de emigrantes y de proceder a su examen, poniendo en conocimiento del Ministro del Interior las deficiencias o irregularidades que se pudieran observar e informando en casos especiales a las autoridades locales. Los capitanes de buques empleados en el transporte de emigrantes estaban obligados, si el comisario lo deseaba, a facilitarle noticias fidedignas en cuanto al estado del buque y a su ruta, y a consentirle en todo tiempo la inspección del buque y de sus papeles (§ 41).

El comisario de emigración dependía directamente del Ministro del Interior, y su sueldo, así como el de los auxiliares que se le asignasen, se incluía en el presupuesto anual. El Ministro del Interior regulaba los servicios especiales (§ 42).

8.6. Disposiciones sancionadoras

El empresario o agente de empresario que infringiese las disposiciones de los §§ 12, 13, 14, 23, 24, 26 y 31 o que no cumpliese los decretos expedidos por el Ministro del Interior, de conformidad con esta ley, cometiera una falta cuando el acto no constituyese un delito mayor, y era castigado con arresto que no excediera de dos meses, y con multa que no excediera de 600 coronas. Si la falta la cometiese el agente, pero con conocimiento del empresario, o si este último hubiese descuidado la inspección exigida por las circunstancias, el empresario era castigado al mismo tiempo que el agente.

Los capitanes de buque eran castigados con igual pena si no cumplieren con sus deberes en la forma indicada en el § 31 o en el párrafo segundo del § 33, ocurriese esto en su propio país o en el extranjero (§ 43).

El agente que no cumpliera lo prescrito en los §§ 13, 19 y 24, así como los reglamentos referentes a la emigración que dictase el Ministro del Interior en virtud de esta ley, era castigado con arresto que no excedería de un mes, y multa de 600 coronas como máximo (§ 44).

El que se dedicase al transporte de emigrantes, ya fuese como empresario o como agente, sin la licencia exigida en los §§ 7 y 17, era castigado con arresto de dos meses como máximo, y con multa que no excedería de 600 coronas.

Las cartas, circulares, impresos y billetes de pasaje que se enviasen por los empresarios o agentes sin licencia, eran recogidos y confiscados en correos por las autoridades competentes (§ 45).

El que fomentase la emigración en reuniones públicas, o distribuyese impresos o folletos, o los exhibiese públicamente, era castigado con arresto máximo de dos meses y con multa que no excedería de 600 coronas (§ 46).

El que por medio de la prensa anunciase empresarios y agentes de emigración que no tuviesen licencia del Ministro del Interior, era castigado con multa que no excedería de 200 coronas (§ 47).

Los §§ 48 y 49 hablaban de las autoridades competentes para conocer de las infracciones de la Ley.

8.7. Disposiciones generales

Se destinaron 80.000 coronas en el año 1903 para constituir el fondo de emigración, conforme a lo dispuesto en el § 34 (§ 49).

Los §§ 50 y 51 se referían a la derogación de las leyes anteriores y a la vigencia de la presente ley.

III. Legislación americana sobre inmigración

1. Argentina¹⁴

1.1. Antecedentes legislativos

El Decreto de 4 de septiembre de 1812 establecía que siendo la población el principio de la industria y el fundamento de la felicidad de los estados, y conviniendo en promoverla por todos los medios posibles, el Gobierno acordó adoptar diversas medidas.

Ofrecía su inmediata protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que quisieran fijar su domicilio en el territorio de Argentina, asegurándoles el pleno goce de los derechos del hombre en sociedad, con tal que no perturbasen la tranquilidad pública y respetasen las leyes del país (art. 1).

A los extranjeros que se dedicasen al cultivo de los campos se les daba terreno suficiente; se les auxiliaba para sus primeros establecimientos rurales, y en el comercio de sus producciones gozarían de los mismos privilegios que los naturales del país (art. 2).

A los que se aplicasen por sí solos, o en compañía, al beneficio de minas de oro plata y otros metales, se les repartirían gratuitamente la suertes baldías que pudiesen cultivar en los minerales que eligiesen, se les permitiría la introducción de los instrumentos necesarios para la explotación de minas, libre de todo derecho, conforme a lo prevenido en decreto de 26 de febrero de 1812, y podrían extraer los productos de su industria del mismo modo que los naturales del país (art. 3).

¹⁴ Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, pp. 57-58: "La normativa de este país (prácticamente reproducida en Uruguay) partió de un explícito rechazo a los españoles europeos en 1810, casi en términos análogos a lo que hemos visto en el caso mejicano, aceptando en cambio a «los ingleses, portugueses y demás extranjeros que no estén en guerra con nosotros». Desde el periodo del Triunvirato, en 1812, se abrió el país a los extranjeros, ofreciendo tierras y facilidades mineras, y protección de sus derechos por el Gobierno en una llamada orientada «a los individuos de todas las naciones». Las Constituciones de 1818 y 1819 al otorgar derechos civiles a todos los habitantes del Estado, incluían en esa expresión a los extranjeros y por tanto a los emigrantes, si bien los británicos llegarían a tener una posición de privilegio fundada en el Tratado con el Reino Unido en 1825. La política de Rivadavia asentó en 1825 colonias de escoceses, ingleses y alemanes, seguidos por otros grupos que viajaron en forma espontánea. La Constitución de 1835 ordenó al Gobierno explícitamente fomentar la inmigración sin excepción para nadie y ése fue el fundamento jurídico de leyes inmigratorias y colonizadoras promulgadas en 1875 y 1876 que ofrecían grandes ventajas materiales a los inmigrantes". Vide Bartomeu CAIMARI CALAFAT y José Rafael RUIZ CARVAJAL, "L'emigració balear a América a través del diari La Almudaina (1887-1906)", o.c., pp. 18 y 19.

El Estatuto Provisional para Dirección y Administración del Estado, dado por la Junta de Observación, el 5 de mayo de 1815, establecía en la Sección primera: "Del hombre en la sociedad", capítulo III: "De la ciudadanía" que "todo extranjero de la misma edad (25 años), que haya residido en el país por mas de quatro años, y se haya hecho propietario de algún fondo, al menos de quatro mil pesos, o en su defecto ejerza arte ú oficio útil al país, gozará de sufragio activo en las asambleas o comicios públicos, con tal que sepa leer y escribir" (art. III). "A los diez años de residencia tendrá voto pasivo, y podrá ser elegido para los empleos de la República, más no para los de Gobierno: para gozar de ambos sufragios debe renunciar antes a toda otra ciudadanía" (art. IV). "Todo habitante del Estado y los que en adelante se establezcan, están baxo la inmediata protección del Gobierno y de los Magistrados en todos sus derechos" (art. XX).

En el mismo reglamento, en la sección 7.^a, que trata de la seguridad individual y libertad de imprenta, en su capítulo 2.^o, art. 2.^o, determina que "para facilitar el uso de esta libertad se declara que todo individuo natural del país, o extranjero puede poner libremente imprentas públicas en cualquier ciudad o villa del estado con solo la calidad de previo aviso al gobernador de la Provincia, teniente de gobernador y Cabildos respectivos y que los impresos lleven el nombre del impresor y lugar donde exista la imprenta".

La Constitución de 1853, en su preámbulo expresa la necesidad de promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad para los nacionales y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino. La intención de una política de puertas abiertas se manifiesta desde el comienzo. Si bien se mantienen en este aspecto disposiciones establecidas con anterioridad, lo interesante es que se acaban las ambigüedades y se aclaran muchas dudas. Con respecto a la religión, se dispone:

«Artículo 2. El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano».

«Artículo 14. Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita, de navegar, comerciar, de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender».

No se habla de ciudadanos, sino de habitantes. El artículo 14 propicia que se abran las puertas a la inmigración protestante, ya que los constitucionalistas querían que la inmigración procediera de los países del este de

Europa y no de los del sur, Italia y España, principalmente. La realidad fue muy distinta¹⁵.

1.2. Ley de inmigración de 6 de octubre de 1876

La Constitución argentina de 1853 propagó a la legislación inmigratoria un espíritu que radicaba en el art. 20 de este texto legal: "Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite alegando y probando servicios a la república".

Desde mediados del siglo XIX y hasta las primeras décadas del XX, Argentina recibió entre millares de inmigrantes alrededor de 2.000.000 de españoles. Este aluvión de personas tenía en común el mismo lugar de entrada al país, Buenos Aires¹⁶.

A pesar de los muchos intentos por organizar el sistema de atracción y recepción de extranjeros, no sería hasta la ley número 817 de 6 de octubre de 1876, conocida bajo el nombre de Ley de Inmigración y Colonización, donde se estructurara y definiera el rumbo en materia de política inmigratoria, e incluso, sirviera como modelo de leyes similares en Uruguay.

¹⁵ Vide Estela BARRANCO PÉREZ, "La política inmigratoria en Argentina durante el siglo XX. Un análisis cuantitativo", *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999.

¹⁶ Vide Elda Evangelina GONZÁLEZ MARTÍNEZ, "Españoles en América e iberoamericanos en España: cara y cruz de un fenómeno", *Arbor*, 154 (607), 1996, p. 25. Vide Eliseo ALONSO, «Emigrantes», *Revista de Estudios Provinciales de Pontevedra*, 7, (1991), p. 77: «Una frase de Alberdi –que luego se hizo Ley– dice que "en América, gobernar es poblar". De este modo, el gallego, más que aprovecharse, engrandece el suelo donde se asienta y a su vez, engrandece a su propia patria.

Muchos arrearon las primeras tropillas de ganado trashumante, y en algunos lugares, como la provincia de Buenos Aires, fueron los únicos colonizadores, llevados a esas tierras por el virrey Vértiz, juntamente con sus aperos de labranza. Esos emigrantes trabajaban con el arma al hombro en continuas escaramuzas con el malón indio. [...]. El mayor porcentaje de nuestros emigrantes aún corresponde a la ciudad de Buenos Aires, sobrepasando el medio millón, llamada por este motivo la «quinta provincia gallega». [...]. García Lorca, en su «Cantiga do neno da tenda», recoge bien la vida de aquellos primeros emigrantes, que comenzaban durmiendo encima del mostrador y, a fuerza de sacrificios, llegaban a ser dueños de la tienda: Bós Aires ten unha gaita/sobre do Río da Prata,/que toca o vento do norde/coa sua gris boca mollada. ¡Triste Ramón de sismundi!/Aló na rúa Esmeralda,/basoira que te basoira poo de estantes e caixas".

1.2.1. El departamento de inmigración

Se creó un departamento general de inmigración bajo la dependencia inmediata del Ministerio del Interior (art. 1).

El personal de esta oficina se componía de los siguientes empleados: un comisario general, un secretario, un contador-tesorero, dos escribientes, dos agentes de diligencias, un portero.

La dotación de estos empleados, así como el aumento o disminución de ellos, según lo requieran las necesidades del servicio, eran determinados por la Ley del Presupuesto (art. 2).

El Departamento de Inmigración tenía los deberes y atribuciones siguientes: 1.º Mantener comunicación activa y directa con los agentes de inmigración de la República en el exterior, con las comisiones de su dependencia y con todas las autoridades públicas del país, sobre aquellos puntos que se relacionasen con el fomento de la inmigración y con su distribución en la forma más útil y provechosa. 2.º Proteger la inmigración que fuese honorable y laboriosa, y aconsejar medidas para contener la corriente de la que fuese viciosa o inútil. 3.º Inspeccionar los buques conductores de inmigrantes y exigir el cumplimiento de las leyes en los puntos en que se refiriesen al alojamiento, alimentación, comodidades, régimen higiénico y seguridad de los inmigrantes. 4.º Contratar el pasaje de los inmigrantes con una o más empresas de navegación, sujetando los contratos a la aprobación del poder ejecutivo. 5.º Intervenir en el desembarco de los inmigrantes y de sus equipajes. 6.º Exigir a los capitanes de buques conductores de inmigrantes las listas de éstos, sus pasaportes, papeles, conocimientos y demás informes que se considerasen necesarios. 7.º Proveer a la colocación de los inmigrantes por intermedio de las oficinas de trabajo. 8.º Proveer por todos los medios a su alcance a fomentar y facilitar la internación de inmigrantes en el interior del país. 9.º Proveer, por cuenta de la nación, al embarco y transporte de los inmigrantes que quisieren internarse. 10.º Facilitar ante las autoridades del país el ejercicio de las acciones que correspondiesen a los inmigrantes por falta de cumplimiento en los contratos de transporte, por mal tratamiento, por perjuicios sufridos en los equipajes u objetos, etc., o ejercerlas a petición de los interesados. 11.º Proponer al poder ejecutivo todas aquellas medidas que tiendan a fomentar la inmigración, como también la reforma de aquellas que la práctica hubiese demostrado ser nocivas e inconvenientes. 12.º Someter al poder ejecutivo el proyecto de presupuesto de los gastos anuales del departamento, con explicación de las causas que hubieren motivado las alteraciones que pudieran contener respecto de las anteriores. 13.º Administrar los fondos destinados al fomento de la inmigración, llevando la contabilidad con arreglo a las disposiciones de las leyes vigentes y decretos reglamentarios.

14.º Llevar un registro foliado, en que se consignaba, por orden de fechas, la entrada de cada inmigrante, su nombre, apellido, edad, sexo, estado, patria, religión, oficio, si sabía leer y escribir, punto de salida y punto de colocación. 15.º Dirigir la inmigración a los puntos que el poder ejecutivo de acuerdo con la oficina de tierras y colonias, designase para colonizar. 16.º Presentar una memoria anual sobre el número de inmigrantes entrados, su calidad, su profesión y su procedencia, sobre el progreso, estacionamiento o decadencia que hubiese sufrido la inmigración, sus causas y los medios que se considerasen adecuados para vigorizar el desarrollo o remover las trabas que lo entorpecieran (art. 3).

1.2.2. Los agentes de inmigración en el exterior

El poder ejecutivo podía nombrar agentes especiales en todos aquellos puntos de Europa o e América que considerase conveniente, con el encargo de fomentar la inmigración para la República Argentina. La dotación de estos empleados era fijada por la Ley del Presupuesto (art. 4).

Eran atribuciones y deberes de los agentes de inmigración: 1.º Residir en el punto que les fuese determinado o transportarse a aquellos que les indicase el departamento de inmigración. 2.º Hacer por los medios a su alcance una propaganda continua a favor de la inmigración para la República Argentina, dando a conocer sus condiciones físicas, políticas y sociales; sus ramos principales de industria, su sistema de colonias, las ventajas ofrecidas al inmigrante laborioso, el precio de la tierra, las facilidades para adquirirla, el valor de los salarios, los precios de los artículos de consumo y de los productos de las colonias y demás datos que pudieran responder a los fines de esta ley. 3.º Proporcionar gratuitamente a todos los inmigrantes los informes que solicitasen sobre la República. 4.º Certificar sobre la conducta y aptitud industrial de todo individuo que se dirigiese a la República en calidad de inmigrante, no pudiendo exigir por este servicio emolumento alguno, so pena de perder su empleo. 5.º Invertir en los contratos de transporte celebrados entre los capitanes de buques o cargadores y los inmigrantes que se dirigiesen a la república, con el objeto de acreditar la autenticidad y legalidad de ellos, e impedir los abusos que se intentaren cometer. 6.º Vigilar e informar sobre el cumplimiento de esta ley en lo relativo a las condiciones fijadas para el transporte de los inmigrantes. 7.º Solicitar de los capitanes de buques en los puertos de embarque listas nominales de los inmigrantes que se dirigiesen a la república, las que remitirían al departamento de inmigración con los informes del caso, por los mismos buques, o por otros más rápidos, si fuese posible. 8.º Pagar los pasajes de los inmigrantes cuando fueren autorizados al efecto, con arreglo a las disposiciones de esta ley. 9.º Dar cuenta trimestralmente al departamento de inmigración de la inversión de los fondos que se les remitiesen para el cum-

plimiento de sus deberes. 10. Celebrar contratos para el transporte de inmigrantes destinados a las colonias de la República, de acuerdo con las instrucciones que recibiesen del departamento de inmigración. 11.º Llevar un libro en el que se registrasen todos los actos que ejecuten, por orden de fecha, como también el nombre, apellidos, sexo, edad, estado, religión, profesión, patria, domicilio, nota de conducta y fecha de embarco de cada inmigrante que se dirigiese a la República. 12.º Recibir la correspondencia que le fuese dirigida por el departamento de inmigración, y darle dirección rápida y segura. 13.º Presentar al departamento de inmigración una memoria anual sobre el número y calidad de los inmigrantes despachados, así como sobre las causas del aumento o disminución que se hubiere notado en ese número, y sobre los medios adecuados para vigorizar o corregir esas causas. 14.º Dar exacto cumplimiento a las órdenes e instrucciones que se les dirigiesen sobre asuntos de su servicio por el departamento de inmigración, con el cual deberían mantener una correspondencia activa (art. 5).

1.2.3. Las comisiones de inmigración

El Poder ejecutivo podía nombrar una comisión de inmigración dependiente del departamento central en las ciudades capitales de provincia, puertos de desembarco directo de inmigrantes y demás puntos que fuese necesario (art. 6).

El personal de estas comisiones se componía de un presidente, un secretario, y uno o más empleados o agentes de diligencias, según las necesidades de cada población y la afluencia mayor o menor de inmigrantes (art. 7).

Las atribuciones y deberes de las comisiones de inmigración eran las siguientes: 1.º Recibir, alojar, colocar y trasladar a los inmigrantes de un punto a otro de los sometidos a su jurisdicción. 2.º Hacer una propaganda activa a favor de la inmigración a sus respectivos territorios, manifestando la naturaleza de las industrias creadas o susceptibles de crearse en ellos, precios de los salarios, bondad del clima y demás ventajas que ofreciesen. 3.º Promover en sus respectivas localidades la formación de asociaciones particulares protectoras de la colocación de los inmigrantes. 4.º Recabar de los Gobiernos de provincia, municipalidades o particulares subsidios en tierras, dineros u objetos de valor, para emplearlos en beneficio de los inmigrantes. 5.º Rendir trimestralmente cuenta de la inversión de los dineros que les fuesen enviados para el cumplimiento de sus deberes. 6.º Presentar un informe sobre el movimiento de la inmigración en sus territorios, así como sobre todos los trabajos que hubiesen efectuado en ese periodo. 7.º Prestar al departamento de inmigración y a la oficina de tierras y colonias todo el concurso que se les pidiese sobre asuntos relacionados con su comisión (art. 8).

1.2.4. Las oficinas de trabajo

El departamento de inmigración de Buenos Aires y las comisiones en sus respectivas localidades, tenían siempre que fuere necesario, bajo su inmediata dependencia, una oficina de colocación y de trabajo, que era servida por el número de empleados que determinase la Ley del Presupuesto (art. 9).

Eran deberes y atribuciones de estas oficinas: 1.º Atender los pedidos de profesores, artesanos, jornaleros o labradores que se les hicieren. 2.º Procurar condiciones ventajosas para la colocación de los inmigrantes y cuidar de que esta se hiciese al lado de personas honorables. 3.º Intervenir a solicitud de los inmigrantes en los contratos de conchavos que celebrasen, y vigilar la estricta observancia de ellos por parte de los patronos. 4.º Anotar en un registro especial el número de colocaciones hechas, con determinación del día, calidad de trabajo, condiciones del contrato y nombre de las personas que en él hubiesen intervenido (art. 10).

En aquellas localidades donde no existiesen oficinas de trabajo, las facultades y deberes de éstas correspondían a las comisiones de inmigración (art. 11).

1.2.5. Los inmigrantes

Se consideraba inmigrante a los efectos de esta ley a todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años, y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la nación, de las provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y la colonización (art. 12).

Las personas que estando en estas condiciones no quisieran acogerse a las ventajas del título de inmigrantes, lo debían hacer presente al tiempo de su desembarco al capitán del buque, quien lo anotaba en el diario de navegación, o a las autoridades marítimas del puerto de desembarco, debiendo en estos casos ser considerados como simples viajeros.

No era extensiva esta disposición a los inmigrantes que viniesen contratados en calidad de tales para las colonias u otros puntos de la República (art. 13).

Todo inmigrante que acreditase suficientemente su buena conducta y su aptitud para cualquier industria, arte u oficio útil, tenía derecho a gozar a su entrada en el territorio de las siguientes ventajas especiales: 1.ª Ser

alojado y mantenido a expensas de la nación durante el tiempo fijado en los artículos 45, 46 y 47. 2ª. Ser colocado en el trabajo o industria existentes en el país a que prefiriese dedicarse. 3ª. Ser trasladado a costa de la nación al punto de la República a donde quisiera fijar su domicilio. 4ª. Introducir libres de derechos las prendas de uso, vestidos, muebles de servicio doméstico instrumentos de agricultura, herramientas, útiles de arte u oficio que ejercieran y un arma de caza por cada emigrante adulto, hasta el valor que fijase el poder ejecutivo (art. 14).

Las disposiciones del artículo anterior eran extensivas en cuanto fuesen aplicables a las mujeres e hijos de los inmigrantes, con tal que acreditasen su moralidad y aptitudes industriales, si fuesen adultos (art. 15).

La buena conducta y aptitudes industriales del inmigrante podían acreditarse por medio de certificados de los cónsules o agentes de inmigración de la República en el exterior o por certificado de las autoridades del domicilio del inmigrante legalizados por los referidos cónsules o agentes de inmigración de la República (art. 16).

Los inmigrantes agricultores contratados para las colonias de la República, o que quisiesen dirigirse a ellas, gozaban también de las ventajas especiales consignadas en el capítulo III de la segunda parte de esta ley, respecto a adelanto de pasajes, concesiones de tierras, facilidad para el cultivo, etc. (art. 17).

*1.2.6. Los buques conductores de inmigrantes*¹⁷

Todo buque a vela o vapor que de los puertos de Europa o de los situados de cabos a fuera que condujese a bordo al menos cuarenta pasajeros de segunda o de tercera clase, se consideraba empleado en el transporte de inmigrantes y quedaba sujeto a las disposiciones de esta ley (art. 18).

¹⁷ Vide Francisco CONTRERAS PÉREZ, "Recluta masiva de emigrantes andaluces y su inserción social en Argentina (siglo XIX). Nuevas notas para su estudio", *Anuario de Estudios Americanos*, 53 (2), (1996), pp. 175-176, donde aparecen publicadas en el Diario de Cádiz el 27 de marzo de 1889 las condiciones impuestas a los concesionarios del servicio de transporte: "A nadie se le podía escapar entonces que prometía ser un buen negocio, pues en eso consistía para algunos la emigración. Así lo entendieron los Señores Acebal Díaz y Cía, agencia de inmigración con sede en Buenos Aires, que ofrecieron al Departamento de Inmigración argentino conducir, en el plazo de un año 30.000 emigrantes españoles y portugueses en vapores especiales a Argentina. La propuesta de la Agencia Señores Acebal Díaz y Cía obtuvo finalmente la concesión oficial de su gobierno según las siguientes bases:

- 1.ª El número de inmigrantes que deberán traer, será de treinta mil, como mínimo de las provincias españolas y Portugal en el término de un año, a contar desde el 1º de Abril próximo.
- 2.ª Los inmigrantes serán conducidos en vapores especiales que no sean de los que hacen actualmente idéntico servicio, no pudiendo en ningún caso poder traer en éstos, sino por cau-

Los buques conductores de inmigrantes gozaban de las franquicias llamadas "patentes de paquete" y demás que se concediesen a los buques de ultramar más favorecidos, con el objeto de facilitarles la entrada y salida, la carga y la descarga, etc. (art. 19).

Ningún buque de los expresados en los artículos anteriores podían embarcar más de un pasajero por cada dos toneladas de registro. Se exceptuaba de este cálculo a los niños menores de un año a ocho, que se contaban a razón de uno por cada tonelada de registro (art. 20).

Cada pasajero tenía derecho a ocupar un espacio de un metro y treinta centímetros cuadrados si la altura del puente era de dos metros y veintiocho centímetros; de un metro y treinta y tres centímetros cuadrados, si la altura fuese de un metro y ochenta y tres centímetros; y de un metro cuarenta y nueve centímetros cuadrados, si la altura del puente fuese de un metro y sesenta y seis centímetros.

Los niños menores de ocho años no entraban en este cómputo, y dos niños menores de ocho años se contaban por un pasajero (art. 21).

El entrepuente de los buques tenía una altura mínima de un metro y sesenta y seis centímetros, y debía hallarse siempre expedito para el tránsito de los pasajeros (art. 22).

Las camas destinadas a los pasajeros tenían interiormente, al menos, un metro y ochenta y tres centímetros de largo, por cincuenta centímetros de ancho, no pudiendo colocarse más de dos órdenes de lechos en cada cámara (art. 23).

sas excepcionales, un número mayor de cuatro mil inmigrantes, durante el tiempo que dure esta concesión.

3.^a Los vapores que conducen los inmigrantes deberán llevar por mitad, por lo menos, bandera argentina.

4.^a Los inmigrantes serán industriales y agricultores, y solicitarán por escrito el pasaje subsidiado ante los cónsules y oficinas de información, en su respectivo caso, que los condujeran, comprobando que los solicitantes se encuentran en todas las condiciones de la ley de inmigración, y entregando al interesado un boleto de permiso para poder embarcarse.

5.^a Los cónsules y oficinas de Información remitirán al Departamento General de Inmigración la lista de los pasajes subsidiados concedidos, y conducidos por cada vapor.

6.^a Los vapores destinados a este servicio, observarán estrictamente la ley de inmigración.

7.^a El Departamento General de Inmigración abonará setenta pesos, moneda nacional de curso legal, por cada pasaje, de acuerdo con la ley núm. 2252 de 3 de noviembre de 1887, y decretos reglamentarios, una vez firmadas las letras respectivas por los inmigrantes.

8.^a Los Sres. Acebal Díaz y Cía, no podrán cobrar a los inmigrantes ninguna suma por comisión, ni bajo otra forma, de modo que sólo tengan que abonar el pasaje subsidiario, con arreglo a la ley.

9.^a El 5 por 100 del valor que representan los pasajes subsidiarios será retenido a la orden del Departamento General de Inmigración, como garantía del cumplimiento a esta propuesta.

10.^a Comuníquese a las legaciones argentinas en España y Portugal, comuníquese a los interesados, y pase al Departamento General de Inmigración a sus efectos. [...]"

Todo buque conductor de inmigrantes estaba provisto de los ventiladores, bombas, cocinas, útiles, aparatos y demás oficinas necesarias a la higiene, seguridad y comodidad de los pasajeros, de acuerdo con los reglamentos que se dictaban (art. 24).

Todo buque conductor de inmigrantes estaba provisto de los botes de salvamento y salvavidas necesarios según el número de pasajeros (art. 25).

Todo buque conductor de inmigrantes tenía a bordo un médico y un boticario provistos de todas las medicinas necesarias (art. 26).

Si el número de pasajeros embarcados era menor del que admitía el buque según su capacidad, el espacio no ocupado podía arrendarse para el transporte de provisiones, equipajes o mercancías, con tal que ellos no fuesen objetos peligrosos o insalubres, como pólvora, vitriolo, fósforo, guano, materiales inflamables, provisiones frescas, animales o vegetales, a excepción de los del indispensable consumo (art. 27).

Siempre que se declarase a bordo de un buque conductor de inmigrantes alguna enfermedad de carácter epidémico o contagioso, los capitanes debían auxiliar a los enfermos y prestarles toda clase de asistencia, haciendo certificar con el médico de a bordo acerca del carácter de la enfermedad y demás circunstancias de ella (art. 28).

En el caso previsto en el artículo anterior, el capitán del buque hacía izar una bandera convencional al llegar a cualquier punto de la República, impedía la aproximación de toda embarcación, así como el desembarco de pasajeros, y daba cuenta inmediata del hecho a las autoridades del puerto (art. 29).

Inmediatamente después de su llegada a un punto de la República, los buques conductores de inmigrantes eran visitados por una junta, compuesta del médico de sanidad, de un empleado de la capitanía del puerto y de un empleado o delegado de la oficina de inmigración de la localidad, con el objeto de investigar el estado sanitario del buque, exigir los informes necesarios del capitán y los pasajeros, y examinar si habían sido observadas las disposiciones de esta ley, extendiendo en caso afirmativo un certificado, que era entregado al capitán para su resguardo, y elevando en caso contrario un informe a la capitanía del puerto y otro a la oficina de inmigración en los que se hacía constar detalladamente los vicios o deficiencias que se hubiesen notado (art. 30)

Los capitanes de buques conductores de inmigrantes no podían embarcar con destino a la República pasajeros procedentes de puntos donde reinare el cólera morbo asiático, la fiebre amarilla o cualquier otra enfermedad epidémica (art. 31).

Los capitanes de buques conductores de inmigrantes no podían transportar a la República, en calidad de tales, enfermos de mal contagioso o de cualquier vicio orgánico que los hiciese inútiles para el trabajo; ni dementes, ni mendigos presidiarios criminales que hubiesen estado bajo la acción de la justicia, ni mayores de sesenta años, a no ser jefes de familia, so pena de reconducirlos a sus expensas y pagar las multas que les fuesen fijadas con arreglo al artículo 35 (art. 32).

Los inmigrantes tenían derecho a permanecer hasta cuarenta y ocho horas a bordo después de haber anclado el buque en el puerto de destino (art. 33).

En caso de arribada voluntaria o forzosa del buque conductor de inmigrantes a un puerto que no fuese el de destino, los inmigrantes eran alojados y alimentados a bordo o en tierra por cuenta del capitán (art. 34).

Las infracciones a los artículos 20, 21, 22, 23 y 24 eran penadas con la pérdida de la patente de paquete y una multa que no podía exceder de 500 pesos fuertes. Las infracciones a los artículos 29 y 31 eran penadas con una multa que no podía exceder de 1.000 pesos fuertes; y las infracciones al art. 32 eran penadas con una multa que no podía exceder de 100 pesos fuertes por cada inmigrante.

Estas penalidades eran sin perjuicio de las indemnizaciones civiles o acciones criminales a que hubiese lugar (art. 35).

El casco del buque, aparejos y muebles estaban afectados especialmente al pago de esas multas, que eran destinados al fondo de inmigración (art. 36).

Los capitanes de puerto de la República, a solicitud de parte legítima, podían impedir provisoriamente la salida de los buques conductores de inmigrantes contra los cuales hubiere reclamos o de mandas pendientes por infracciones a esta ley (art. 37).

1.2.7. El desembarco de los inmigrantes

El desembarco de los inmigrantes se hacía por cuenta de la nación, y estaba a cargo de los empleados establecidos al efecto en las oficinas de inmigración (art. 38).

La operación del desembarco de los inmigrantes y de sus equipajes, útiles e instrumentos se hacía en embarcaciones especiales y por muelles o parajes determinados donde fuere posible (art. 39).

La visita de aduana y de sanidad se hacía igualmente en lugares especiales destinados al efecto (art. 40).

Ningún individuo o empresa particular podía, sin autorización previa de la oficina de inmigración correspondiente, tomar a su cargo el desembarco de inmigrantes, ni de sus equipajes o efectos. La falta de cumplimiento a esta disposición era castigada con una multa que no excedía de 50 pesos fuertes por cada inmigrante la primera vez, de 100 pesos fuertes la segunda, y así sucesivamente, quedando afectado al pago de ellas el casco y aparejos de la embarcación en que se hubiese practicado el desembarco (art. 40).

1.2.8. Alojamiento y manutención de los inmigrantes

En las ciudades de Buenos Aires, del Rosario y demás donde fuere necesario a causa de la afluencia de inmigrantes, había una casa para el alojamiento provisional de éstos (art. 42).

Estas casas eran servidas por los empleados que determinaba la ley del Presupuesto, y se encontraban bajo la inmediata dependencia del departamento de inmigración o de las comisiones auxiliares (art. 43).

En los puntos donde no existían casas de inmigrantes las comisiones respectivas procedían al alojamiento y manutención de éstos en los hoteles públicos o en otros establecimientos apropiados (art. 44).

Los inmigrantes tenían derecho a ser alojados y mantenidos convenientemente a expensas de la nación durante los cinco días siguientes a su desembarco (art. 45).

En caso de enfermedad grave que les imposibilitare para cambiar de habitación después de vencidos los cinco días, los gastos de alojamiento y manutención posterior continuaban por cuenta del Estado mientras durase aquella.

Fuera de este caso, la permanencia de los inmigrantes en el establecimiento por más de los cinco días era a sus expensas, debiendo pagar medio peso fuerte diario por cada persona mayor de ocho años, y 25 centavos por cada niño menor de esa edad (art. 46).

Se exceptuaba de lo dispuesto en los artículos anteriores a los inmigrantes contratados por la nación para las colonias, los que tenían derecho a alojamiento y manutención gratuitos hasta tanto fuesen enviados a su destino (art. 47).

1.2.9. La internación y colocación de los inmigrantes

Las oficinas de trabajo o las comisiones de inmigración en su caso, procuraban por todos los medios a su alcance la colocación de los inmigrantes en el arte, oficio o industria a que prefiriesen dedicarse (art. 48).

Esta colocación se procuraba, si fuese posible, durante los cinco primeros días del arribo del inmigrante, y bajo las condiciones más ventajosas que se pudiesen conseguir (art. 49).

Las oficinas de trabajo, o las comisiones de inmigración en su caso, intervenían, a solicitud de los interesados, en los contratos de colocación para garantizar su cumplimiento al inmigrante (art. 50).

El inmigrante que prefería fijar su residencia en cualquiera de las provincias interiores de la República o en alguna de sus colonias, era inmediatamente transportado con su familia y equipamiento hasta el punto de su elección, sin pagar remuneración alguna (art. 51).

En caso de dirigirse a las provincias, tenía derecho al llegar a su destino, a ser mantenido y alimentado por las comisiones de inmigración durante diez días. Pasado este término, abonaba medio peso fuerte diario por cada persona mayor de ocho años, y veinticinco centavos por cada niño menor de esta edad, salvo el caso de enfermedad grave, en el cual continuaba viviendo a expensas del Estado mientras ella durase (art. 52).

En caso de dirigirse a las colonias, gozaba a su llegada de las ventajas acordadas en el capítulo III de la segunda parte de esta ley (art. 53).

Los inmigrantes, bajo ningún pretexto, podían aprovecharse de las franquicias acordadas por los artículos anteriores para dirigirse de tránsito por el territorio de la República a una nación extraña, so pena de indemnizar todos los desembolsos que se hubiesen hecho en el pago de su pasaje, desembarco, alojamiento, subsistencia y traslación (art. 54).

1.2.10. Fondos de inmigración

Se creó un fondo general de inmigración, compuesto de los siguientes recursos: 1.º De las cantidades que la Ley general del Presupuesto destinaba anualmente a este objeto. 2.º De las cantidades que entregaba la oficina de tierras y colonias. 3.º Del producto de las multas fijadas por esta ley. 4.º De las cuotas pagadas por los inmigrantes en los casos de los capítulos precedentes (art. 55).

La administración del fondo general de inmigración correspondía al departamento central, quien los destinaba exclusivamente a los siguientes objetos: 1.º Al adelanto o pago de pasajes para los inmigrantes en los casos determinados en esta ley. 2.º Al servicio de los contratos que se hacían con los buques conductores de inmigrantes para el transporte de éstos a la República. 3.º Al servicio de las casas de inmigrantes y al pago de los gastos que se hacían en el alojamiento y manutención de los inmigrantes. 4.º Al transporte de los inmigrantes al punto de la República donde quisieran establecerse (art. 56).

Cada una de las oficinas de inmigración podía formar un fondo especial de inmigración, compuesto de los siguientes recursos: 1.º Del producto de las suscripciones oficiales con que concurrían anualmente los gobiernos de la provincia. 2.º Del producto de las suscripciones particulares que se levantaban para el fomento de la inmigración. 3.º Del producto de la venta de tierras, animales u objetos que con igual destino cedieran los gobiernos, corporaciones o particulares (art. 57).

La administración de estos fondos especiales correspondía a la oficina local que los había formado, y era destinado a los siguientes objetos: 1.º Suministrar a los inmigrantes pobres los auxilios exigidos por accidentes extraordinarios, como enfermedad, orfandad y crianza de niños. 2.º Favorecer la dedicación de los inmigrantes a industrias nuevas por medio de publicaciones, noticias, avisos sobre condiciones de jornal, etc. (art. 58).

Cuando existiese en los fondos especiales de inmigración un excedente después de llenados los objetos a que estaban afectados por el artículo anterior, el poder ejecutivo disponía que este excedente fuese destinado a la construcción de asilos, al transporte de inmigrantes o al servicio de las necesidades ordinarias de la oficina respectiva (art. 59).

Las oficinas de inmigración rendían trimestralmente cuenta al departamento central de la inversión de los fondos especiales a que se referían los artículos anteriores (art. 60).

1.3. Reglamento de desembarco de inmigrantes de 4 de marzo de 1880¹⁸

Considerando que era necesario regularizar las operaciones del desembarco de inmigrantes, de modo que facilitasen el cumplimiento de las prescripciones contenidas en los artículos 3.º, incisos 3, 6, 10 y 14 del capítulo I; 18 a 37 del capítulo VI; 38 a 41 del capítulo VII, de la Ley de inmigración y colonización de 19 de octubre de 1876, relacionadas con aquel importante servicio, cuya atención inmediata correspondía al visitador del desembarco, el Presidente de la República decretó:

“La visita de inmigración se practicará a todo buque de vela o vapor que, llegando del extranjero, fuese conductor de pasajeros e inmigrantes

¹⁸ El 30 de diciembre de 1882, siendo conveniente introducir algunas modificaciones en la organización del servicio de desembarco de inmigrantes, el Vicepresidente de la República, decreta: “Art. 1.º La Comisaría general de Inmigración procederá al desembarco inmediato después de llegados los inmigrantes al puerto, aun cuando sea en día festivo.

Art. 2.º La referida Comisaría general tomará las medidas necesarias para que en los vapores encargados por ella del desembarco sólo se admitan los que tengan el carácter de inmigrantes”.

(art. 19), y se compondrá indefectiblemente (artículo 30) de los siguientes empleados: el visitador del desembarco- *empleado de la comisaría de inmigración*; el médico de sanidad- *empleado de la Junta de Sanidad*; el oficial de la capitanía- *empleado de esa repartición*, con la gente que el visitador crea necesario en cada caso, la que pedirá a la capitanía (art. 1).

Cuando la operación deba practicarse a los paquetes y demás buques de ultramar que fondean en la rada exterior, la visita deberá salir en el vaporcito destinado al desembarco de inmigrantes, que llevará al tope la bandera de inmigración, en las siguientes horas de la mañana, sin conducir individuos particulares: en los meses de mayo, junio, julio y agosto, a las 8 a.m; en los meses de septiembre, octubre, marzo y abril, a las 7; en los meses de noviembre, diciembre, enero y febrero, a las 6.

De modo que la bajada de inmigrantes en los muelles pueda efectuarse desde las 3 p.m. a lo más. Si por retardo de los paquetes u otro accidente imprevisto no pudiere practicarse el desembarco en las horas designadas, se postergará para el día siguiente, y aun hasta cuarenta y ocho horas, con arreglo al art. 33 (art. 2).

Queda prohibido a las embarcaciones de servicio y tráfico de la rada, sin excepción alguna, a la llegada de los buques de ultramar: 1.º Comunicarse con ellos de cualquier modo. 2.º Acercarse a menor distancia de 200 metros. 3.º Atracar a su costado ni al vaporcito de desembarco antes que termine la visita y se arríe la bandera de inmigración, que durante la operación se mantendrá izada al tope de trinquete, o se dé licencia por el visitador (art. 3).

Desde que la visita aborde al buque se suspenderá toda operación, trabajo y movimiento de pasajeros o carga que no responda a ese objeto; con excepción, de lo que corresponde al servicio del empleado de aduana (art. 3º, inciso 3). El capitán de la nave visitada bajo la orden del visitador hará guardar el mayor orden y silencio durante esta operación (art. 4).

Verificada esta operación, se procederá a levantar el acta según su resultado en un libro denominado "Libro de visita e inspección marítima", y según modelo que diere la comisaría general. En el acta constará la entrega que hará el capitán: 1.º De la declaración visada por el cónsul argentino del punto de su procedencia y fecha de su partida, sobre el conocimiento de la Ley de Inmigración de 19 de Octubre de 1876 y Reglamento de desembarco. 2.º El certificado de inmigración con la exposición de los incidentes del viaje y demás requisitos que tengan relación con los artículos 18 a 37 de la ley. 3.º La lista de pasajeros clasificados estadísticamente a los objetos del inciso 14 del art. 3º, según modelo de la comisaría general. 4.º La lista formada a bordo de los pasajeros de segunda y tercera clase que renuncien a los beneficios de la ley, al objeto de lo dispuesto en el art. 13. 5.º La

lista de pasajeros de segunda y tercera clase con pasaje de pago hasta otros puertos argentinos, como el Rosario, Santa Fe, Paraná, y para puertos de naciones ribereñas, República Oriental, Brasil y Paraguay, bajo la multa que impone este Reglamento. 6.º El pasaporte de todo pasajero de segunda clase en los buques de vela, y de segunda y tercera en los vapores, "reputados inmigrantes" por la ley, y, en su defecto, la fe de nacimiento, estado civil, diploma de profesión, certificado consular argentino o cualquier otro documento capaz de dar la identidad de la persona de los inmigrantes procedentes de naciones donde está abolido el pasaporte; pasaporte y papeles que devolverá el mismo capitán, reteniendo los de aquellos pasajeros e inmigrantes sobre cuya condición social o antecedentes recayeron sospechas o las inspirasen. 7.º Las protestas de los pasajeros: si son por escrito, firmadas por ellos, o la relación de sus denuncias verbales, y todo lo relativo al resultado de la inspección del buque (art. 5).

Levantada el acta de visita, que firmarán los tres empleados y el capitán, si el buque resultare en buenas condiciones de salubridad, y previa la separación de equipajes de inmigrantes, se procederá al desembarco en el orden siguiente. 1.º Todos los pasajeros de primera clase los de segunda y tercera que hubieren renunciado a los beneficios de la ley para cuya operación se permitirá atracar en orden a las embarcaciones de su elección. 2.º Los pasajeros de segunda y tercera clase que optaren por el desembarco oficial, sin otro requisito que el boleto enumerado, dado por el visitador, con el sello de la comisaría general, cuyo boleto, recogido por el desembarcador, será entregado al empleado de la gerencia en el muelle, obteniendo de éste un recibo de los boletos que servirán de comprobante agregado a su cuenta, la que presentará directamente a la comisaría general (art. 6).

Todo pasajero de segunda y tercera clase que se encontrase en las condiciones de la prescripción del art. 32 de la ley será detenido a bordo, prohibido su desembarco y el capitán obligado a reconducirlo, previa satisfacción de las multas y gastos (art. 5) en que hubiere incurrido y la caución de que reconducirá al pasajero. En este caso, el visitador practicará una segunda visita a la partida del buque infractor para verificar la presencia del expulsado o hacer efectiva la caución en caso contrario, de lo que dará el parte correspondiente (art. 7).

En los casos previstos por los artículos 28 y 29 se procederá en todo subordinando las operaciones del desembarco a las juntas de sanidad en el caso ocurrente (art. 8).

Terminado el trasbordo, el visitador dará al patrón del vaporcito una papeleta, cuya fórmula designará la comisaría general, y se denominará "Papeleta de desembarco oficial", dirigida a la gerencia del hotel, en la que constará el número de pasajes y medios pasajes y el número de bultos de equipaje de los inmigrantes.

Esta papeleta, firmada por el visitador, será entregada a la par de los boletos al empleado encargado en el muelle del recibo, despacho de aduana y conducción de los inmigrantes al hotel. Con la entrega de la papeleta terminan las funciones del visitador y su responsabilidad (art. 9).

Estaba absolutamente prohibido, aun a título de parentesco, ponerse en contacto con los inmigrantes y sus equipajes, los desembarcados oficialmente, desde a bordo del mismo buque hasta que queden alojados en el hotel, y los desembarcados oficiosamente hasta después de pasada en el muelle a sus equipajes la visita del guarda de la aduana, a cuyo efecto el empleado del muelle podrá requerir de la capitania el auxilio necesario (art. 10).

El visitador pasará el parte de visita de cada buque por separado en el día o en el siguiente, según modelo de la comisaría general; acompañando todos los documentos y papeles recibidos a bordo con motivo de la visita; relacionando lo ocurrido en ella, y los incidentes del viaje con referencia al acta y a dichos documentos para la resolución que corresponda. En el caso previsto por el art. 30 de la ley, pasará un informe de la visita al capitán del puerto (art. 11).

Hechos en el libro que habla el inciso 14 del art. 3.º, que se denominará "Registro de inmigración", los asientos de filiación, la comisaría general devolverá los pasaportes y demás documentos que se hubieren detenido, previa anotación en ellos de la fecha de entrada y del número que haya correspondido en el registro al respectivo inmigrante, pudiendo retener por tiempo prudencial los de aquellos cuya radicación en el país no inspiren confianza o sean sospechosos de aprovecharse de los beneficios de la ley para trasladarse, por cuenta del gobierno argentino, a los países fronterizos, como la República Oriental, Brasil y Paraguay. La comisaría general podrá igualmente guardar en depósito los pasaportes y demás documentos de los que lo solicitaren. En este caso se hará constar en el mismo registro (art. 12).

Todo conato, de parte de los capitanes o del equipaje de los buques conductores de inmigrantes, tendente a extraviar el criterio de éstos sobre el sentido y propósito de la Ley de inmigración; a eludir la prescripción del art. 32, ocultando la verdadera condición civil del inmigrante; a salvarse de la obligación de la estadía impuesta por el art. 33, ya sea excitando su desconfianza o induciéndolos en error con falsos informes respecto del servicio de desembarco oficial, será penado con multa de 500 pesos fuertes bajo la prueba testimonial de tres personas, aparte de la indemnización de cualquier gasto o perjuicio que por ello hubiera causado a tercero (art. 13).

Los infractores de las disposiciones generales del presente reglamento, y los perturbadores del orden y régimen establecidos para su observancia, serán multados o penados con excepción de lo dispuesto en el artículo anterior, del modo siguiente:

Si la infracción procediese del capitán o individuos de equipaje y tripulación del buque visitado, la multa será de 50 a 100 pesos fuertes, según la gravedad de la falta.

Si procediese de pasajeros u otros individuos particulares, la multa será de 10 a 20 pesos fuertes; quedando afectados a las tres categorías de multa: en el primer caso, el buque y sus aparejos; en el segundo, la embarcación del patrón, y en el tercero, el equipaje o cualquier prenda del infractor que represente más o menos el valor de la multa. Cuando la infracción tuviere lugar a bordo, siendo de la segunda o tercera categoría, y el infractor fuese insolvente, sufrirá en defecto de la multa diez a quince días de prisión. En tal caso será impuesta por el visitador, constituyendo la prisión a bordo del estacionario de vanguardia, con obligación del servicio personal (art. 14).

La comisaría general queda facultada para el conocimiento y resolución sumaria, aplicación y percepción de las multas impuestas por la ley y este reglamento, a los efectos del inciso 3.º del art. 55 de la misma ley de inmigración, formándose cargo de toda entrada o percepción a los efectos del art. 8º de la de contabilidad (art. 15).

En todos los casos en que la comisaría general requiera el auxilio de la fuerza pública, será suministrada sin otro requisito que el de pedirla; por la capitania, el resguardo, y en la rada, por el buque de la armada más próximo.

Asimismo procederá la capitania llegado el caso previsto por el artículo 37 (art. 16).

De las resoluciones de la comisaría en los casos de multa puede entablarse recurso ante el Ministerio del Interior, previa consignación de la cantidad o importe de aquélla. Con lo expuesto por la parte multada y lo informado por la Comisaría, el Ministerio resolverá en definitiva el asunto, sin ulterior recurso (art. 17).

Es obligación de la comisaría general de inmigración proveer a los buques patentados (art. 18), en su primer viaje, ya sea en Europa por medio de los cónsules, y, en su defecto, de los agentes de inmigración de su procedencia, o ya sea a su llegada a ésta por medio del visitador del desembarco, de dos ejemplares de la ley de inmigración, y de cinco, a lo menos, de este reglamento, sin otro cargo que el de dar el correspondiente recibo a los efectos de lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de este mismo reglamento; a cuyo fin será impreso de modo que pueda colocarse en una parte la más visible del buque, en un cuadro, en español, francés inglés, italiano y alemán (art. 18).

Las comisiones o comisionados de inmigración y las oficinas fluviales o marítimas donde no los hubiere, quedan encargadas de la ejecución del presente reglamento, dando cuenta de los casos ocurrientes en todo respecto a la comisaría general (art. 19)“.

1.4. Ley de residencia de 22 de noviembre de 1902

Disponía su art. 1.º que el poder ejecutivo podía ordenar la expulsión del territorio nacional de cualquier inmigrado que hubiese sufrido condena, o al que un tribunal extranjero persiguiera por estar incurso en responsabilidad criminal.

La facultad mencionada se amplía en el art. 2.º, por el que podía expulsarse también de la nación a todo el que comprometiese la seguridad o el orden público.

El art. 3.º autorizaba al gobierno para que impidiese la entrada en el territorio de la República de todo extranjero cuyos antecedentes personales indujeran a creer que le eran aplicables las disposiciones anteriores.

En virtud del art. 4.º, el extranjero contra quien se dictaba la expulsión disponía de un plazo de tres días para abandonar Argentina, pudiendo el poder ejecutivo ordenar su detención hasta el momento de su partida como medida de seguridad pública.

2. Uruguay¹⁹

2.1. Ley de 12 de junio de 1890 sobre inmigración

Era análoga a la ley argentina. Se divide en siete capítulos. El primero organiza un servicio de información relativo a la inmigración por medio de los agentes consulares, considerados como agentes de información. Las atribuciones de éstos son idénticas a las concedidas a los agentes gubernativos

¹⁹ Vide Elda GONZÁLEZ, "La Llegada", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 260-263: "Diversas leyes fueron sancionadas con el fin de fomentar la inmigración y dar facilidades a los recién llegados al país. Entre otras, en 1853 se elaboró una ley que eximía de impuestos la importación de semillas, materiales de construcción y útiles de labranza que fueran destinados al establecimiento de colonias agrícolas, siempre que éstas estuvieran compuestas por un mínimo de diez personas. En 1855 se elaboró el decreto de 12 de mayo, por el cual se creó una Comisión de Inmigración encargada, entre otras actividades, de proveer alojamiento y subsistencia a los inmigrantes que llegasen. La ley número 837 de 2 de diciembre de 1865 sustituyó la Comisión de Inmigración por una denominada de Inmigrantes, cuyos objetivos, aunque semejantes, especificaban que se facilitarían el transporte a los extranjeros hasta su colocación y que deberían intervenir directamente o por medio de representantes como protectores de los inmigrantes en las causas que durante el primer año de residencia en el país se les pudieran promover. [...]. De 5 de abril de 1884 fue el decreto por el que se aprobaba el reglamento de la Dirección General de Inmigración y Agricultura, cuyos artículos 86 a 102 se dedicaban a los derechos y deberes de los inmigrantes durante su permanencia en el asilo de inmigrantes y que, entre otros objetivos, se proponía albergar durante ocho días- a los extranjeros interesados en residir en el Uruguay. Fuera de ese plazo, los gastos de alimentación y hospedaje deberían ser abonados por los inmigrantes, que en caso de enfermedad no podían permanecer en el establecimiento, sino que debían ser encaminados a los hospitales.

argentinos. El capítulo II trata de las ventajas concedidas a los inmigrantes. Estas ventajas se resumen del siguiente modo: 1. Introducción libre de derechos de sus ropas y efectos, así como de sus enseres domésticos y de sus instrumentos de trabajo. 2. Desembarco gratuito de sus personas. 3. Gestiones gratuitas para hallarles colocación en la clase de trabajo que prefieran.

Los emigrantes con pasaje anticipado tenían derecho además: 1.º Al alojamiento y manutención durante los primeros ocho días siguientes al de su llegada. 2.º Al transporte gratuito de sus personas y efectos hasta el punto del territorio nacional donde se proponían fijar su residencia.

El Gobierno podía ampliar también estos beneficios a los emigrantes espontáneos cuando lo estimase oportuno.

El capítulo III se refería a los pasajes anticipados. Las Cámaras debían votar todos los años, al mismo tiempo que el presupuesto, un crédito destinado a anticipar a los emigrantes el coste del viaje, coste que deberían rembolsar los emigrantes en el plazo de dos años. Las cantidades adelantadas devengaban el 6 por 100 anual, pagadero por semestres. El emigrante firmaba, al solicitar su pasaje, un recibo del valor de éste, bajo la forma de una letra endosada por el director de inmigración al Banco Nacional.

El capítulo IV trataba de los buques para emigrantes y de las condiciones que debían reunir estos últimos. Los capitanes no debían admitir a los que padeciesen enfermedades contagiosas, ni a los mendigos, ni a los inhabilitados para el trabajo, ni a los mayores de sesenta años, a menos que formasen parte de una familia. Tampoco admitían a los gitanos. La penalidad por cada infracción era de 100 pesos. Los beneficios otorgados por los artículos del capítulo I eran extensivos a todos los individuos de una familia inmigrante. Estos debían demostrar su buena conducta y su aptitud para el trabajo mediante certificado del agente consular.

Los capítulos V y VI organizaban, respectivamente, el desembarco, alojamiento²⁰ y manutención de los inmigrantes, y las agencias de colocación y el transporte de éstos, y el capítulo VII contenía disposiciones generales.

Sin embargo, después de diversos intentos frustrados para incentivar la inmigración oficial, se sanciona la Ley de 12 de junio de 1890, de inmigración, en donde quedaban constituidas las bases de su fomento". *Vide* Bartomeu CAIMARI CALAFAT y José Rafael RUIZ CARVAJAL, "L'emigració balear a América a través del diari La Almudaina (1887-1906)", o.c., pp. 19 y 20.

²⁰ *Vide* Elda GONZÁLEZ, "La llegada", en AAVV, *Historia general de la inmigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 262: "El primer hotel de inmigrantes fue establecido en 1864, pero los altibajos en su organización, su supresión inclusive por algún período, llevó a una comisión de la Cámara de Representantes a insistir, en 1907, sobre la necesidad de regularizar el funcionamiento de un establecimiento de este tipo, construyendo un edificio acorde con los fines a los que estaba destinado, ya que, agregaba el informe, el edificio era deficiente. Durante el debate en el Senado, algún representante llegó a afirmar incluso que la erección de un hotel de inmigrantes permitiría evitar que las dos o tres mil personas que desembarcaban cada año en Montevideo deambularan por las calles de la ciudad en busca de trabajo. [...].

2.2. Decreto de 10 de diciembre de 1894

“Habiendo manifestado la jefatura política de la capital que la afluencia de inmigración inútil que acude al país en buques de diversas procedencias sólo sirve para aumentar el número de competidores al favor de la asistencia pública, cuando no el de pequeños delincuentes; y

Considerando que esos elementos en sus diversas categorías están ya clasificados como inmigrantes de rechazo por la Ley fecha 12 de junio de 1890;

Considerando que para que las autoridades administrativas puedan optar a su desembarco en los puertos de la República, imponiendo al capitán del buque infractor la obligación de reconducirlos, basta sólo con poner en obra y reglamentar convenientemente las diversas disposiciones de aquella Ley conducentes a ese fin;

Considerando que tal reglamentación tiene principalmente que circunscribirse, hoy por hoy, a la consecución de ese fin de manifiesta utilidad pública, reservándose para otro tiempo la implantación y practicabilidad de los servicios legislados allí en vista de atraer al país una corriente inmigratoria poderosa:

El Presidente de la República acuerda y decreta:

Se declaran inmigrantes de rechazo con arreglo al artículo 26 de la ley de la materia: 1.º Los enfermos de mal contagioso. 2.º Los mendigos. 3.º Los individuos que por vicio orgánico o por defecto físico sean absolutamente inhábiles para el trabajo. 4.º Los individuos mayores de sesenta años (art. 1).

Se declara también inmigración de rechazo, con arreglo al artículo 27 de la misma ley, los asiáticos, los africanos, los individuos generalmente conocidos con el nombre de zingaros o bohemios (art. 2).

Queda prohibido el desembarco en los puertos de la República de los individuos a que se refieren los artículos anteriores que vengan con pasaje de segunda y tercera clase, procedentes de la República Argentina y el Paraguay.

La visión que ofrecían, luego de una visita a las dependencias, un grupo de representantes del Senado presentaba al Hotel como un lugar donde vivían hacinadas las personas, sin distinción de sexos. Donde en días lluviosos debían permanecer encerrados en naves que no poseían ni luz ni ventilación. Donde ni siquiera en el momento de las comidas había espacio suficiente para que pudieran sentarse ante una mesa. Por tanto, se recomendaba no sólo la construcción de un nuevo local que reemplazase a ese viejo molino –como lo definían–, sino que se compraran camas, colchones, mesas, bancos, etc.”.

Idéntica prohibición rige con respecto a los mismos individuos que como pasajeros de tercera clase lleguen a un puerto de la República con procedencia del Brasil u otro puerto exterior (art. 3).

Es admitido el desembarco del inmigrante sexagenario a que se refiere el art. 1º, siempre que sea miembro de una familia de inmigrantes compuesta a lo menos de cuatro personas, útiles para el trabajo que le acompañen, o que resida de antemano en el país, o en el caso de justificar ese inmigrante sexagenario que posee otros recursos de vida que los que puede prestarle la beneficencia pública (art. 4).

A efecto de hacerse efectiva la prohibición del art. 3.º, la Dirección general de inmigración designará uno de los empleados de su dependencia que se agregará a los funcionarios de la visita marítima ordinaria, revistiendo para ese acto el título de inspector de desembarco.

Los empleados de la dirección se turnarán para el cumplimiento de ese nuevo servicio.

Mientras dure la visita de inmigración ninguna embarcación del tráfico del puerto podrá comunicar con el buque visitado (art. 5).

El inspector de desembarco examinará personalmente los individuos sospechosos, y siempre que resulten comprendidos en la clasificación de rechazo, prohibirá el desembarco, imponiendo por lo pronto al capitán la obligación de reconducirlos, sin perjuicio de proceder después como lo preceptúa el art. 10 (art. 6)“.

2.3. Decreto de 3 de octubre de 1902 sobre admisión de inmigrantes

Con arreglo al art. 6.º de la Ley de 12 de Junio de 1890, se consideraba inmigrante a todo extranjero honesto y apto para el trabajo que se trasladase a la República en buques de vapor o de vela, con pasaje de segunda o de tercera clase, y con ánimo de fijar en ella su residencia (art. 1).

Para que algunos de los inmigrantes a que se refería el art. 27 de la ley, como los asiáticos, africanos y los individuos generalmente conocidos con el nombre de zingaros o bohemios, pudieran ser admitidos en los puertos de la República invocando la calidad de pasajeros, era necesario que justificasen acabadamente que desde su país de origen o del continente europeo habían venido a la América del Sur con pasaje de primera clase (art. 2).

La justificación precedente debía hacerse con el boleto de pasaje o su copia dada por la agencia respectiva en Montevideo, y además con el certificado que expedía el Cónsul oriental de la ciudad o puerto europeo de procedencia (art. 3).

El cónsul expedía el certificado a la vista del boleto del pasaje que le exhibía el interesado, y dicho certificado contenía las precisas referencias del boleto (art. 4).

Las autoridades marítimas de la República no permitían el desembarco de ningún inmigrante de rechazo que viniera de los países limítrofes con pasaje de primera clase, a no ser que justificasen en la forma ya indicada que habían venido de su país de origen con boleto de igual categoría (art. 5).

Quedaba subsistente el decreto de fecha 10 de Diciembre de 1894 en todo lo que no contrariase las disposiciones del presente (art. 6).

3. Brasil²¹

3.1. Decreto de 28 de junio de 1890, aclarado por el de 7 de noviembre del mismo año

Disponía en su art. 1º que era completamente libre la entrada en la República, por cualquiera de sus puertos, de todo individuo válido y apto para el trabajo, que no se hallase sujeto en el país de origen a la acción de los tribunales.

El Gobierno Federal, establecía en el art. 5.º, que «sólo abonará el pasaje o parte de él a los inmigrantes siguientes: 1.º Familias de agricultores, limitado el número de sus individuos mayores de cincuenta años al cabeza de familia y sus ascendientes. 2.º Agricultores solteros, mayores de diez y ocho años y menores de cincuenta. 3.º Trabajadores dedicados a oficios mecánicos o a la industria, artesanos y criados, siempre que la edad de todos ellos no exceda de diez y ocho ni pase de cincuenta años.

Los enfermos o impedidos sólo tendrán derecho al pasaje gratuito cuando pertenezcan a una familia que conste por lo menos de dos personas válidas.

Se limita el número de inmigrantes en los contratos para su transporte al máximo de 50 por 100 del número total para los comprendidos en los casos

²¹ Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 58: "Brasil partió también de la idea de aceptar todo inmigrante válido y apto para trabajar y sin responsabilidades penales, ayudando económicamente en la cuantía de los pasajes a distintos grupos o personas aisladas, según las edades y el asentamiento rural o urbano elegido, así como durante el plazo (diez días) después de su llegada, ayuda que incluía el transporte al punto de destino. Sin embargo, como puede comprobarse en la legislación española, esas premisas presentaron importantes quiebras. Por otro lado, Brasil estimuló también con premios, subvenciones y participaciones en beneficios, tanto a las compañías navieras como a las que gestionaban en Europa la compra de lotes de tierra para colonizar".

2.º y 3.º mencionados. Los de este último número guardarán una proporción de 33 por cien con los del caso 2.º

Se concederá por el Estado a todo compañía dedicada al transporte de inmigrantes que lo solicite una subvención de 120 francos por el pasaje de todo inmigrante adulto; de la mitad de esa suma por el de menores de doce y mayores de ocho años, y de una cuarta parte por el de niños de tres a ocho años. Las compañías se obligarán por su parte a no percibir de los inmigrantes otra suma que la diferencia entre el importe de la respectiva subvención y el precio íntegro del billete correspondiente.

Ningún inmigrante tendrá derecho al abono del precio del pasaje si no declara, una vez desembarcado, a qué profesión o trabajo se ha de dedicar en el Brasil. Si optasen por el trabajo agrícola, se les informará que sólo pueden reclamar del Gobierno el precio del viaje al lugar a donde se dirijan y su colocación en el centro colonial que elijan, en el cual disfrutarán de la protección que el decreto concede a todos los inmigrantes.

Los dedicados a trabajos manuales o a la industria, artesanos, etc., deberán igualmente declarar cuál va a ser su ocupación y no gozarán de otro beneficio, salvo el transporte al sitio donde hayan de fijar su residencia, que el de la protección del Gobierno y de las autoridades cuando la necesiten.

Todas las declaraciones de que se habla serán prestadas ante los agentes consulares respectivos se conservarán en el archivo de la inspección general de tierras y colonización.

Los inmigrantes gozarán de la protección especial del Gobierno y de los inspectores generales de tierras y colonización durante los seis primeros meses de su estancia en el Brasil²². Los que hayan encontrado colocación en esta-

²² Vide Elda GONZÁLEZ, "La Llegada", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, pp. 270-271: "La Hospedería dos Inmigrantes de Sao Paulo. En Santos, una vez desembarcados, los esperaban las autoridades inmigratorias, los trasladaban en tren hasta la capital del estado para ser alojados en el hotel de inmigración -Hospedería dos Inmigrantes- en donde podían permanecer, de forma gratuita, hasta seis días. El primer alojamiento de este tipo funcionó en una casa de dos plantas en un barrio de la capital, Bom Retiro. La falta de comodidades del edificio que no se adecuaba al destino que se le había dado, hizo que en 1885 se inaugurara con prisas uno nuevo cuando aún no se había acabado su construcción.

La ubicación de la que llegó a ser la definitiva Hospedería facilitaba el traslado de los inmigrantes, ya que contaba con un apeadero -estación de inmigración- a su lado, aunque continuaba careciendo de un mínimo de comodidades para sus clientes. Faltaba el mobiliario más indispensable y hombres, mujeres y niños se apiñaban en los dormitorios; sólo poseía letrinas y para el aseo se contaba con una pileta y un grifo en el patio.

En 1906 se remodeló el edificio y se modificó su funcionamiento, haciéndolo más acogedor. Los inmigrantes recibían al llegar sus utensilios para comer y las sábanas. Los dormitorios eran amplios, con lechos y separados para los grupos familiares. Los baños contaban con treinta bañeras con agua caliente. Sólo se podía permanecer en él durante las horas de descanso, mientras

blecimientos particulares o dependencias oficiales, gozarán asimismo de esa protección si se acomodan a lo preceptuado en el art. 5.º

Aquellos que se hayan establecido a su llegada en cualquier ciudad del litoral podrán solicitar del Gobierno, en el mismo plazo de seis meses, su traslado a cualquier otro punto que tenga comunicación establecida por vía marítima, fluvial o terrestre.

Se conceden por este decreto primas elevadas a las empresas o particulares que den colocación a los inmigrantes en colonias agrícolas o en propiedades.

Se otorga un premio de 100.000 francos a cada una de las compañías que acrediten haber transportado al Brasil 10.000 emigrantes anuales.

El Gobierno se compromete a dar colocación definitiva en las colonias del Estado a aquellos a quienes no convenga seguir empleados en explotaciones de particulares.

Se garantiza un interés de 6 por 100, correspondiente a un capital máximo de 25 millones de francos, a las compañías que se encarguen en Europa de la venta de lotes de terreno para su explotación por aquellos que espontáneamente emigren al Brasil”.

3.2. Reglamento de inmigración y colonización del Estado de Río de Janeiro.

Conforme al art. 1.º, todos los emigrantes, cualquiera que fuese su nacionalidad, que, reuniendo las condiciones exigidas llegasen al Estado de Río de Janeiro para dedicarse a trabajos agrícolas, tenían derecho a los beneficios que concedía el Reglamento²³. Según el art. 2.º, sólo podían ser

que por el día se estaba en las galerías que rodeaban el local. [...]. Un reglamento interno, expuesto en las paredes del local en varios idiomas, establecía las normas de funcionamiento. Se especificaba el período de permanencia, otorgándose el plazo máximo de seis días, exceptuándose de esta medida a los enfermos y a aquellos que se dirigiesen a los núcleos coloniales. En 1889 se extendió la salvedad a las viudas con hijos. [...].”

²³ Vide Elda E. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, *Café e inmigración: los españoles en Sao Paulo, (1880-1930)*, CEDEAL, Madrid, 1990, pp. 175-177: “El 28 de mayo de 1910 arribaba a Santos, en el vapor Sofía Hohemberg, proveniente de Almería, un emisario especial del Consejo Superior de Emigración, el teniente Angel Gamboa Navarro. Su misión, por él mismo manifestada, sería proceder al estudio de las condiciones de los colonos españoles asentados en las fazendas del Estado. [...]. Al desembarcar en Santos fue recibido por un inspector de inmigración del puerto y luego siguió viaje, junto a los 724 inmigrantes españoles que arribaban con él, rumbo a la capital paulista. Allí, sería aguardado por el Director de la Hospedería, que como sería de prever, le iría a asegurar toda la buena disposición de las autoridades a fin de que pudiese desempeñar con éxito su misión. También acompañó el ingreso de los nuevos inmigrantes y recibió información sobre la forma en que funcionaba el alojamiento, aunque Gamboa Navarro manifestó –según el informe del director del establecimiento– que el Consejo Superior de Emigración conocía las características de las reparticiones de inmigración y no ponía reparos a ellas; si, en cambio, era una cuestión preo-

recibidos en los asilos los emigrantes que hubiesen llegado con un subsidio del Gobierno del Estado. Los beneficios que se concedían a estos emigrantes los especificaba del siguiente modo el artículo 3.º: "1) Alojamiento y manutención en el asilo a que están destinados, durante un período que no exceda de diez días, en el plazo de los cuales deberán dirigirse a su destino. 2) La asistencia médica de que pueda necesitar el emigrante al ingresar en el asilo. 3) Transporte gratuito al lugar escogido como punto de destino. 4) Protección oficial al emigrante durante los primeros seis meses después de su llegada".

Los inmigrantes europeos tenían además el derecho a ser colocados, si así lo preferían, en los centros de población del Estado, siempre, sin embargo, que se ajustasen a las condiciones prescritas, a saber: que su transporte se efectuase en vapores de primera clase, respetando los preceptos sanitarios establecidos en los reglamentos, con alimentación apropiada y

cupante todo lo concerniente al cumplimiento, por parte de los dueños de las plantaciones, de los contratos laborales de sus compatriotas.

Nada sabemos del viaje a las fazendas que pudo hacer el Sr. Gamboa pero en cambio conocemos las consecuencias que él acarreó. En agosto de 1910 la prensa española, en particular *La Vanguardia* de Barcelona y *El Liberal* de Madrid, publicaban una extensa nota, facilitada por el Consejo Superior de Emigración, donde se describía la triste situación de los españoles en San Pablo. Las informaciones que brindaba el artículo provenían del viaje de inspección de Gamboa Navarro; se describía que la masa emigratoria estaba compuesta por grupos familiares, que este hecho no era accidental ya que con ello el estado se garantizaba la permanencia en el país. Aseguraba el Consejo Superior de Emigración que todos los inmigrantes habían dispuesto en sus pueblos de origen de medios que les permitían su subsistencia y que se habían dirigido a Brasil seducidos por falsas promesas. Falsas promesas que los reclutadores propagaban de pueblo en pueblo y de aldea en aldea: que se regalaban parcelas, ganado, aperos de labranza, entre otras. A continuación pasaban a relatar las vicisitudes del viaje, el desembarco y la llegada a la Hospedería. Mientras que su Director había manifestado, en el informe al que ya hemos hecho referencia, que Gamboa no había puesto ningún reparo al tratamiento dado a los emigrantes en el alojamiento, aquí se describía como una mujer había muerto, luego de dar a luz, por falta de asistencia médica. En lo que respecta a los contratos de trabajo los definía como ilusorios ya que las garantías no se respetaban y muchas cláusulas eran sustituidas según el capricho del hacendado. En cuanto a la vida en la plantación, los informes cargaban las tintas sobre el tipo de vivienda que se les ofrecía a los colonos: «Las casas que les dan en las haciendas tienen una sola habitación, y en su mayoría están construidas con estacas clavadas a la tierra y entrelazadas con ellas cañas. Cubren con barro esta especie de tejido y los inmigrantes tienen que dormir en el suelo, hasta que se proporcionan lecho, que suele estar formado por hojas de maíz».

El artículo prosigue describiendo las condiciones y las relaciones laborales. Se mencionaba que había casos de violaciones cometidas por los hijos de los administradores o de los hacendados en hijas de colonos, y que en algunas ciudades se encontraba un gran número de muchachas prostituidas en las plantaciones.

Se citaba el caso de un compatriota asesinado por el capataz de la fazenda donde trabajaba, sólo por contestar a las frases injuriosas que aquel había pronunciado contra los españoles.

Por último se mencionaba que la situación en los núcleos coloniales del Estado no era muy diferente.

La nota concluía afirmando que el 98 por 100 de los españoles residentes en Brasil volverían a España si tuviesen medios para hacerlo".

abundante, y que la proporción de los emigrantes destinados al servicio agrícola fuese de 90 por 100, y de 10 por 100 la de los emigrantes de otras profesiones²⁴.

4. Venezuela²⁵: ley de inmigración de 9 de junio de 1891

Prohíbe la entrada en los Estados a los chinos, ciudadanos de las Antillas inglesas y holandesas, y a toda persona mayor de sesenta años, exceptuándose los padres o hermano de los inmigrantes válidos. Tampoco admite la inmigración de enfermos o individuos de dudosa moralidad.

El art. 6.º establecía que era inmigrante todo extranjero que, abandonando su residencia habitual para establecerse en Venezuela, aceptaba que el Gobierno de la nación le pagase el pasaje desde el puerto de su origen hasta el de su destino.

Con objeto de favorecer la inmigración, el Gobierno se encargaba de abonar los pasajes, gastos de desembarco, alojamiento y manutención durante los quince primeros días de estancia. Eximía a los inmigrantes del pago de derechos de importación por los trajes y muebles de su uso, las máquinas, útiles y utensilios de su profesión, y los transportaba hasta la colonia. Cada emigrante tenía derecho a un hectárea de terreno en la colonia donde se estableciese, después de un año de residencia. Durante los dos primeros

²⁴ Sin embargo la situación descrita motivó que el 31 de agosto de 1910 se publicara el Decreto de 25 de agosto, promulgado el día 26, en los siguientes términos:

"A propuesta del Ministro de la Gobernación, de acuerdo con Mi Consejo de Ministros y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15 de la ley de 21 de diciembre de 1907.

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1. Desde la publicación de este Decreto y hasta nueva orden, queda prohibida la emigración de los españoles al Brasil con billete gratuito.

En su virtud las Compañías navieras autorizadas para el transporte de emigrantes no podrán desde esta fecha celebrar contrato alguno para el transporte gratuito de emigrantes españoles a aquel país, ni los consignatarios expedir billetes en dichas condiciones.

Artículo 2. Los que contravinieren lo dispuesto en el artículo anterior, serán castigados con arreglo a lo preceptuado en los capítulos VI de dicha ley y VII del Reglamento para su ejecución.

Artículo 3. Las autoridades gubernativas, las Juntas locales de Emigración y los Inspectores de Emigración velarán especialmente por el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto".

²⁵ Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 60: "Venezuela ofrecía, en realidad, un arco menor de exclusiones que el guatemalteco. Chinos, antillanos del ámbito holandés e inglés quedaron fuera de la consideración legal de inmigrantes. El tope de sesenta años figuró también en su legislación. Además de las habituales prestaciones para satisfacer el pasaje y los gastos de estancia inicial (aquí extendida a dos semanas), lo más peculiar fue una oferta de acceso a la propiedad de la tierra que permitía adquirir durante los primeros años de estancia tierra no cultivada a mitad de precio tasado por la ley con un aplazamiento de igual tiempo en el pago y la exigencia de tres años de cultivo para enajenarlos".

años podía comprar terrenos incultos a la mitad del precio fijado por la ley. El precio no se le podía exigir sino al cabo de dos años; pero la reventa no podía verificarse antes de tres años de posesión.

Los inmigrantes que se naturalizaban estaban exentos durante cinco años del servicio militar. Los inmigrantes no podían abandonar la República antes del año de su llegada a ella, a menos que devolviesen las cantidades que se habían empleado en transportarlos.

5. Perú: ley de 7 de octubre de 1893 sobre inmigración

Según esta ley, "el Estado protege y favorece la inmigración. Se consideran como inmigrantes: 1.º, los extranjeros de raza blanca, de menos de sesenta años, que se establezcan en la República, provistos de un certificado expedido por los cónsules o agentes del Perú; y 2.º, los colonos contratados especialmente para ocupar determinados terrenos. El Estado mantiene y aloja a los inmigrantes durante la primera semana de su llegada. Los inmigrantes tienen derecho a introducir libres de derechos, en la proporción fijada por el Gobierno, sus ropas, muebles, instrumentos agrícolas y un arma de caza. Tienen también derecho a un pasaje de tercera clase en los buques que les transporten al Perú, a un número de hectáreas de terreno fijado por el Gobierno, al transporte gratuito desde el puerto de desembarco al punto de destino, a la manutención durante tres meses por cuenta del Estado en el lugar de la colonización y a los instrumentos agrícolas que el Gobierno determine".

6. Guatemala: ley de inmigración de 25 de enero de 1896²⁶

6.1. Los inmigrantes y su clasificación

La inmigración de los extranjeros a la República se verificaba y reglamentaba conforme a las disposiciones de la presente disposición y de los reglamentos que se acordasen (art. 1).

No se contrataban como inmigrantes ni eran aceptados como tales los individuos del celeste imperio ni los de cualquiera otro país que fuesen mayores de sesenta años, a menos que éstos fuesen el padre o la madre de una familia que viniera con ella o que se encontrase ya establecida. Tampoco eran aceptados como inmigrados los presidiarios que por delitos comunes

²⁶ Esta disposición entró en vigor el 1 de febrero de 1896 (art. 25).

hubiesen sido condenados en sus respectivos países, y los que no ofreciesen las condiciones de buena salud y moralidad requeridas (art. 2).

Se consideraba inmigrado, a los efectos de este decreto, a todo extranjero que tuviese alguna profesión, bien fuese jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, abandonando su domicilio para establecerse en Guatemala, aceptase el pasaje que le proporcionase el Gobierno o las empresas particulares, desde el puerto de su embarque en el exterior hasta su desembarque en el país (art. 3).

Se reputaba también como inmigrado a todo extranjero que, sin aceptar el pasaje a que se refiere el artículo anterior, manifestase voluntariamente antes de embarcarse, ante el cónsul de Guatemala, ser su voluntad acogerse a los beneficios que concedía este decreto y a cumplir las obligaciones que imponía (art. 4).

Los inmigrados se dividían en las siguientes categorías: 1. Inmigrados sin contratos, en solicitud de colocación en el país. 2. Inmigrados contratados por empresas particulares. 3. Inmigrados contratados por el Gobierno de la República.

Los primeros y los últimos gozaban del pasaje pagado por cuenta de la nación; y los segundos, por cuenta de las empresas particulares (art. 5).

Los inmigrados contratados por el Gobierno y por empresas particulares tenían obligación de cumplir sus respectivos contratos, salvo que en ellos hubiere cláusulas que se opusieran a la moralidad, buenas costumbres y leyes de la República (art. 6).

6.2. La junta de inmigración

Se creó bajo el nombre de junta central de inmigración en la capital de la República un departamento compuesto de dos agricultores, dos comerciantes y dos maestros de taller, que dependía del Ministerio de Fomento (art. 7).

Un reglamento especial determinaba los deberes y atribuciones de cada uno de sus miembros, y la dotación de estos empleados, así como la de los subalternos, eran determinados por la Ley del Presupuesto (art. 8).

Constituida la mencionada junta central de inmigración podía establecer en las cabeceras de los departamentos y puertos de la República donde lo juzgase conveniente juntas sucursales de inmigración, eligiendo sus miembros de entre los ciudadanos más honrados y competentes de la respectiva localidad, de tal modo que no pasaran de tres las personas que las componían y que fuesen agricultores, comerciantes y artesanos (art. 9).

La junta central de inmigración tenía los deberes y obligaciones siguientes: "I. Discutir y proponer al Gobierno los medios más adecuados para hacer venir al país la inmigración que fuese, dadas las circunstancias de la República, más útil y provechosa. II. Mantener con los cónsules de la República comunicación activa, a fin de dar a conocer en el exterior del país, su modo de ser, sus costumbres, el estado de las artes y de las industrias, su diversidad de climas y de producciones, y el modo y forma de adquirir terrenos baldíos. III. Mantener con las juntas sucursales de inmigración relaciones directas, así como con las autoridades de la República, sobre todo aquello que se relacione con el fomento de la inmigración y con una racional distribución a fin de hacerla útil y provechosa. IV. Contratar con una o más empresas de navegación el pasaje de los inmigrantes hasta los puertos de la República, sujetando sus contratos a la aprobación del Gobierno, siempre que éste no lo hiciera en uso de las facultades que tiene. V. Intervenir con las compañías de agencias, de muelle y ferrocarriles para el pronto desembarque y conducción de los inmigrantes y de sus equipos. VI. Vigilar por que las compañías de vapores contratadas para la conducción de los inmigrantes cumplan con sus respectivos contratos. VII. Buscar, por cuantos medios estén a su alcance, pronta colocación a los inmigrantes. VIII. Llevar un libro o registro, para hacer constar por orden de fechas la entrada a la República de cada inmigrante, haciendo constar su nombre, edad, estado, sexo, nacionalidad, oficio y estado de instrucción; y presentar al Ministerio de Fomento una memoria mensual sobre los trabajos llevados a cabo, y una manual sobre el número de inmigrantes entrados, su calidad, su profesión, el provecho que haya adquirido la República con ello, que inmigración sería mejor fomentar, cuáles los obstáculos con que haya tropezado y cuáles los medios que a su juicio deberían emplearse para vigorizar la inmigración" (art. 10).

6.3. Franquicias y garantías de los inmigrados

Con el fin de fomentar la inmigración, el Gobierno de la República prestaba a los inmigrados que viniesen sin ser contratados los auxilios y franquicias siguientes: "I. Pago de su pasaje marítimo desde el puerto de su embarco. Puede también, si así lo juzga conveniente, pagar el pasaje terrestre desde el lugar de la residencia del inmigrado hasta el puerto de su embarco. II. Exención del pago de derechos de importación por las prendas de uso, vestidos, muebles del servicio doméstico, instrumentos de agricultura, herramientas, útiles del arte o profesión que ejerza, semillas y animales domésticos, siempre que racionalmente jugado no sean para comerciar con ellas, sino para su uso inmediato y diario. III. Exención del pago de derechos consulares, inclusive el de pasaporte y certificación de que deberán venir provistos, y en la que se expresará su condición de inmigrados".

Los inmigrados pertenecientes a las categorías primera y tercera eran trasladados por cuenta de las empresas particulares y del Gobierno, respectivamente, hasta los lugares donde fuesen destinados (art. 11).

El Gobierno de la República, cuando lo estimase conveniente, adjudicaba a título gratuito a los inmigrantes de cualquiera de las tres categorías, que hubiesen observado buena conducta y demostrado laboriosidad en los departamentos del Petén, Izabal y Huehuetenango, lotes de tierras baldías que no bajasen de dos hectáreas ni excediesen de seis, siempre que se comprometiesen a cultivar, por lo menos, dentro de dos años, la tercera parte de los terrenos adjudicados; y cumplidas estas condiciones, el ejecutivo les daba el título definitivo de propiedad (art. 12).

El ejecutivo señalaba al efecto, en los departamentos mencionados, zonas de terreno cultivable destinado única y exclusivamente a los inmigrantes a la República (art. 13).

Los inmigrados gozaban en la República de todas las garantías y derechos que las leyes concedían a los guatemaltecos, quedando exentos por toda la vida de los cargos concejiles, salvo que voluntariamente los aceptasen, y del servicio militar, menos en los casos de guerra internacional (art. 14).

Los inmigrados estaban exentos además del servicio de caminos y de contribuciones municipales, por el término de cuatro años, a contar desde su ingreso a la República (art. 15).

6.4. Deberes de los inmigrados

Todos los inmigrados estaban en la obligación, desde su llegada al país, de acatar y obedecer las leyes de la República y de acatar y de obedecer a las autoridades de la misma (art. 16).

Si de conformidad con esta ley estuviesen contratados por particulares o por el Gobierno, tendrían el deber de cumplir con sus respectivos contratos, los cuales no podían pasar de cuatro años, y siempre que ellos, como ya se estableció anteriormente, no se opusieran a las leyes del país (art. 17).

Si adquirirían terrenos, de acuerdo con el art. 12, debían cumplir, en el término que indicaba el compromiso de cultivar la tercera parte, so pena de desposeerlos del predio adjudicado, sin que esto diese lugar a reclamaciones diplomáticas (art. 18).

6.5. Los agentes de inmigración

Todos los cónsules de la República se convertían por esta ley en agentes de inmigración en todos aquellos puntos de Europa o de América que el Gobierno considerase conveniente, con el fin de fomentar la inmigración (art. 19).

Sus deberes y atribuciones eran los siguientes: "I. Por los medios que estén a su alcance, hacer propaganda activa y eficaz a favor de la inmigración para la República de Guatemala; dar a conocer sus condiciones físicas y políticas, su diversidad de climas y de producciones, estado actual de sus artes y de sus industrias, sus vías de comunicación, las ventajas de su sistema para el inmigrante laborioso, el modo de adquirir terrenos, los precios de los artículos de consumo y los de sus productos, y todos los demás datos que respondan a los fines de esta ley. II. Proporcionar, sin remuneración alguna, todos los datos que les sean pedidos sobre las condiciones de la República. III. Certificar sobre la conducta y aptitud de los individuos que se dirijan a Guatemala en calidad de inmigrantes, o autenticar las certificaciones que en tal sentido les extiendan las Autoridades de su país, sin exigir por este servicio honorario alguno, so pena de destitución. IV. Vigilar sobre el cumplimiento de los contratos que la junta central de inmigración o el Gobierno celebre con las compañías de vapores para el transporte de los inmigrantes. V. Intervenir, según instrucciones que reciban de la junta, en los contratos sobre traslación de inmigrantes. VI. Pagar los pasajes de los inmigrantes cuando fueren autorizados para ello por la junta central de inmigración o por el Ministerio de Fomento. VII. Dar los pasajes que se le soliciten por personas que deseen radicarse con el título de inmigrantes en la República y de conformidad con los contratos que se celebren al efecto con las compañías de navegación. VIII. Dar cuenta trimestralmente de los pasajes pagados por ellos y de los extendidos según la facultad consignada en el inciso anterior. IX. Celebrar contratos con las compañías de navegación para el transporte de los inmigrantes, de conformidad con las instrucciones que se les hubiesen comunicado por la junta o por el Ministerio de Fomento. X. Llevar un libro en que consten todas las operaciones practicadas para el fomento de la inmigración; otro donde por orden de fechas consten todos los nombres de los inmigrantes, expresándose su nombre, edad, profesión, nacionalidad y nombre del buque de su embarco. XI. Elevar anualmente una memoria detallada a la junta central de inmigración sobre el número y calidad de los inmigrantes despachados, así como de las causas que a su juicio sean un obstáculo para la inmigración y de los medios que podrían ponerse en práctica para su mayor ensanche; XII. Recibir la correspondencia que les sea dirigida por la junta central y darle dirección rápida y segura" (art. 20).

6.6. Oficinas de trabajo

Tanto la junta central de inmigración como las sucursales que se estableciesen en la República, tenían además las atribuciones siguientes: "I. Procurarán, por los medios que a su alcance estén, la pronta y buena colocación de los inmigrantes, cuidando de que sea al lado de personas honorables. II. Atenderán los pedidos de inmigrantes que se les hagan, ya por el Gobierno o por empresas particulares, pagando en uno y otro caso, con anticipación, tanto el primero como éstas, los gastos que hubieren de ocasionarse. III. Vigilar por el exacto cumplimiento de los contratos que existieren entre los inmigrantes y particulares o intervenir, a solicitud de parte, en los contratos que se celebren entre unos y otros. IV. Llevar nota, en un registro especial, del número de colocaciones llevadas a término, con expresión del día, calidad de trabajo, condiciones del contrato y nombre de las personas contratantes" (art. 21).

En todos los lugares en donde no existiesen estas oficinas, los jefes políticos, comandantes de puerto, comisionados políticos y alcaldes municipales hacían sus veces (art. 22).

Por esta ley quedaban derogadas todas aquellas que se opusieran al texto de la presente (art. 23).

El Gobierno, con vista del resultado práctico que diese, propondría, de acuerdo con la junta de inmigración, a la Asamblea Nacional Legislativa las reformas que a su juicio fuesen convenientes para el mejor y más rápido incremento de la inmigración en la República (art. 24).

7. Costa Rica²⁷: ley de 29 de julio de 1896²⁸

Se autorizaba al poder ejecutivo para que invirtiera hasta la suma de 50.000 pesos anuales en hacer ingresar a Costa Rica una buena inmigración exclusivamente de labradores (art. 1). Se dejaba a la iniciativa particular el cuidado de introducir los inmigrantes (art. 2).

²⁷ Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 59: "El factor que puede servir para atribuir personalidad propia a Costa Rica dentro de este grupo de países, es doble. De un lado, su carácter propio de insistir en una principal medida de fomento. De otro más que como cambio, como matiz en los principales inspiradores de la recepción de inmigrantes. Se trata en el primer caso, del fomento de la agricultura, que gozaba de carácter presupuestario privilegiado para atraer campesinos y, en el segundo, de hacer pivotar en la iniciativa privada y no en la pública la atracción de los inmigrantes".

²⁸ Vide Ramón BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle de Montalegre, 5, Barcelona, 1914, pp. 72-75, donde recopila una copia literal de un contrato de emigración de recluta. El contrato que a continuación voy a reproducir,

El poder ejecutivo pagaba a los introductores el valor del pasaje y gastos de equipaje de los inmigrantes hasta cualquiera de nuestros puertos, cuando dichos inmigrantes hubiesen permanecido dos años por lo menos en el país y llenado las condiciones reglamentarias (art. 3). Los inmigrantes podían ser simples braceros o familias de labradores (art. 4).

Quedaba facultado el poder ejecutivo para rechazar la inmigración de razas que a su juicio fuesen perjudiciales al país o para circunscribirlas a determinadas regiones (art. 5).

Quedaban excluidos de los beneficios de esta ley las compañías o particulares que en virtud de contratos o concesiones estuviesen obligados a traer al país colonos o trabajadores (art. 6). El poder ejecutivo quedaba ampliamente facultado para reglamentar esta ley (art. 7).

no llegó a celebrarse, pues apercibido el Sr. Ministro de la Gobernación don Juan la Cierva, de que tal contrato se había hecho, dio inmediatamente aviso y órdenes reservadas a algunos Gobernadores e Inspectores de Emigración, gracias a lo cual puede averiguarse el paradero de dicho contratista de emigrantes y ser éste detenido, antes de que ninguna casa consignataria, ni ningún consulado sospechasen que se le buscaba y pudieran prevenirle. El texto de dicho contrato es el siguiente:

“Poder legislativo. –N.º 19.– El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica

DECRETA:

Artículo 1.º Apruébese el contrato celebrado el primero de agosto próximo pasado entre el Secretario de Estado en el despacho de Fomento y don José Trepát y Galán, que literalmente dice: Oscar F. Rohrmoser, Secretario de Estado, en el despacho de Fomento, debidamente autorizado por el Señor Presidente de la República, por una parte, y por otra José Trepát y Galán, mayor de edad, casado, español y residente en Cartago, han convenido en lo siguiente:

1.º Trepát se obliga a traer a Costa Rica en el término de cuatro años, a contar de la aprobación definitiva de este contrato, cien familias españolas en grupos de veinticinco cada año. Para este efecto se considerarán como una familia entre los que vengan aislados, sin lazo de parentesco, tres compañeros solteros. Como el objeto de esta inmigración es el aprovechamiento de los terrenos baldíos de que adelante se hablará, para establecer una colonia agrícola, Trepát hará una cuidadosa selección a fin de obtener que estas familias tengan antecedentes debidamente comprobados que acrediten las mejores condiciones de salud, competencia en las diferentes faenas de la agricultura, moralidad, honradez y laboriosidad y que no tengan los motivos en que la Ley prohíbe la inmigración.

Las constancias y documentos que obtenga el contratista acerca de estos antecedentes deben ser autorizados por el Cónsul de Costa Rica del lugar de procedencia de los colonos, o en su defecto, del Cónsul más próximo a este lugar.

2.º Las veinticinco familias deberán embarcar todas juntas en un solo viaje, de noviembre a marzo, por cuenta del Gobierno de Costa Rica, quien hará los arreglos necesarios con las Compañías de vapores “Trasatlántica Española” o “La Veloce”.

Entre estos arreglos se pactará con las Compañías, además de la provisión de pasaje, la obligación de tomar ellos a su cargo el transporte de equipajes y enseres de los colonos desde las Agencias de las mismas en los lugares de embarque, hasta Puerto Limón, así como la obligación de entender en todo lo relativo al cumplimiento de requisitos legales que deben llenar los inmigrantes para su salida de España; en la inteligencia de que, por estos servicios, los colonos no tendrán que reconocer valor alguno ni al Gobierno, ni a la Compañía de vapores que se haga cargo del transporte.

8. Chile

8.1. Creación de la Agencia General de Colonización e Inmigración para Europa

La segunda mitad del siglo XIX se caracterizó en Chile, por la creación de colonias agrícolas para nacionales y extranjeros. En 1882 se sancionó el Decreto-ley del 10 de octubre por el cual se creó un centro de propaganda y selección de los inmigrantes en Europa –la Agencia General de Colonización e Inmigración para Europa– con delegaciones en una serie de países, entre ellos España, en donde funcionaron dos subagencias, una en el País Vasco y otra en Cataluña.

Los gastos de viaje de los colonos y acarreo de sus enseres y equipajes desde Limón hasta el lugar de su destino, serán asimismo de cuenta del Gobierno.

Las primeras veinticinco familias deberán estar en Costa Rica, lo más tarde en el mes de abril próximo entrante.

3.º El Gobierno concede exención de derechos de aduana y de todo otro impuesto fiscal para las herramientas de trabajo, semillas, plantas, equipajes y demás enseres que cada inmigrante traiga consigo.

4.º De las veinte mil hectáreas de terreno a que se refiere la Ley número 41 de 13 de julio de 1903, el Gobierno elegirá un lote constante de 3.500 hectáreas para el establecimiento de la Colonia agrícola de que se trata. Para esta selección se tendrán en cuenta las condiciones de buen clima, aguas y demás que convenga a inmigrantes acostumbrados a temperaturas frescas.

De estas 3.500 hectáreas se destinarán 1.500 para vender a los inmigrantes al precio de cuatro colones (pesos 4,00) por hectárea; 1.500 para distribuir las gratuitamente en la proporción de 15 hectáreas por familia entre los mismos, a juicio del Gobierno, dentro del primer año de su residencia en la colonia, según los informes que obtenga, debidamente comprobados, en orden a la conducta y laboriosidad de cada familia.

Para el resto de 500 hectáreas se dará título de propiedad al Trepát, en uno de los diversos lotes, según disponga el Gobierno, como una compensación por los gastos y trabajos personales que le ocasione el cumplimiento de las obligaciones que constan en el presente contrato. Estas 500 hectáreas se concederán a medida y en la proporción que Trepát vaya cumpliendo el presente contrato.

El Gobierno construirá en el lugar que le parezca conveniente, dentro de la Zona destinada a la Colonia, un galerón techado con zinc para el alojamiento provisional de los primeros inmigrantes.

5.º Al tiempo de hacer la entrega de los lotes a que se refiere la cláusula anterior, el Gobierno expedirá títulos provisionales, los cuales irá cambiando por otros definitivos, conforme cada interesado compruebe debidamente el cultivo de la mitad, por lo menos, de la parte que le haya sido adjudicada. En estos títulos se estipulará el gravamen del valor de los terrenos, hasta tanto no sea cancelado en la forma que determina la cláusula siguiente, salvo arreglos especiales que el Gobierno tenga por conveniente aceptar.

6.º El valor de los lotes que compren los colonos, conforme a la cláusula 4.ª, lo pagarán al Gobierno por cuartas partes, sin interés alguno, así: la primera cuatro años después de la fecha en que reciban estos terrenos, y cada una de las otras tres, al fin de los años subsiguientes a contar del primer pago.

7.º De las 100 hectáreas de terreno destinadas para formar una población, según el artículo 2 de la ley citada de 1906, se dará gratuitamente a cada familia un solar comprensivo de 10 áreas, o sea un lote de 20 metros de frente por 50 de fondo, para la edificación de sus casas. A este

Entre los incentivos que se ofrecían a los inmigrantes, se encontraba un anticipo de hasta el 75 por 100 del pasaje, préstamos que les permitieran hacer frente a los primeros años de estancia en el país y alojamiento gratuito en el puerto de desembarque. A ello se le agregaba que los agricultores recibían 70 hectáreas de tierra el jefe de familia y 30 cada hijo varón mayor de edad. De esta forma llegaron al país entre 1883 y 1890 unos 10.000 europeos²⁹.

8.2. Decreto de 1 de septiembre de 1899: concesión de terrenos a inmigrantes libres

Los inmigrantes libres que solicitaren concesión de terrenos para establecerse como colonos eran radicados en los terrenos fiscales situados al Sur de Bio-Bio (art. 1).

Los interesados elevaban al Ministerio de Colonización una solicitud acompañada de los documentos justificativos de su nacionalidad y de su estado civil de casado, y de certificados que acreditasen su buena conducta y competencia en los trabajos agrícolas (art. 2).

efecto, el Gobierno se pondrá de acuerdo con Trepát a fin de satisfacer debidamente las exigencias de los interesados, en cuanto sea posible.

8.º Para efectuar los arreglos relacionados con la ejecución de este contrato, el Gobierno proporcionará a Trepát, cada año, un pasaje de vapor al puerto español que indique, tanto para la ida como para la vuelta. Asimismo le dará los pasajes necesarios de segunda clase para traer su familia a Costa Rica.

9.º La falta de cumplimiento por parte de Trepát a cualquiera de las obligaciones aquí estipuladas, dará derecho al Gobierno para declarar caduco el presente contrato, sin que aquél pueda reclamar por ningún motivo daños y perjuicios. Si llegare el caso, esta declaratoria de caducidad no afectará en nada los derechos adquiridos por los inmigrantes que ya estuvieren establecidos en Costa Rica al amparo de este convenio.

10.º El presente contrato no podrá ser traspasado en ninguna forma, sin el previo consentimiento del Gobierno.

11.º Todas las cuestiones que se susciten por razón de este convenio, serán ventiladas y resueltas por los Tribunales de la República con arreglo a las leyes de la misma, sin que en ningún caso sea admisible la intervención diplomática.

12.º Si el contratista trajese entre los inmigrantes a individuos cuyo ingreso al país prohíben nuestras leyes, quedará desde luego este contrato sin fuerza legal, y el contratista perderá, por consiguiente, su derecho a las concesiones que al mismo le otorga.

También el ejecutivo podrá declarar rescindido este contrato si después de llegar las primeras familias y antes de traer las que a cada año corresponde, los inmigrantes no dieran un resultado satisfactorio en sus costumbres y trabajos necesarios a una colonia agrícola.

13.º Este contrato, para su validez, necesita la aprobación del Poder ejecutivo.

En fe de lo cual firman los otorgantes el presente convenio en San José, a primero de agosto de mil novecientos ocho. [...].

Artículo 2.º En todo lo demás que no se oponga a las estipulaciones del contrato anterior, queda vigente el Decreto núm. 41 de 13 de julio de 1906".

²⁹ Vide Elda GONZÁLEZ, "La llegada", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 269.

El Ministerio de Colonización con el informe de la inspección general de tierras y colonización, concedía a los recurrentes que cumpliesen con los requisitos enumerados anteriormente la calidad de colonos (art. 3).

La transcripción del decreto supremo que concedía la calidad de colono y servía a la inspección de tierras y colonización de título suficiente para radicar al colono y para entregarle provisionalmente la hijuela a que tuviese derecho (art. 4).

Al colono se concedía: *a*) Una hijuela de 40 hectáreas por cada padre de familia y de 20 hectáreas más por cada hijo varón mayor de doce años. *b*) Pasaje gratuito para él, su familia y equipaje desde el puerto de desembarque hasta la colonia (art. 5).

El colono se obligaba: *a*) A establecerse con su familia en la hijuela y a trabajarla personalmente durante cinco años. Durante este tiempo no podía ausentarse de la colonia sin permiso del Director de ella o de quien hiciese sus veces. Este permiso no podía exceder de cuatro meses en cada año. *b*) A cerrar completamente el predio en el plazo de tres años. *c*) A no enajenar su terreno ni hacer sobre el promesa de venta o contrato alguno que le privase de su libre tenencia y cultivo, mientras no recibiese del Supremo Gobierno el título definitivo de propiedad que le transfiriese en absoluto su dominio. *d*) A invertir en el mismo plazo de tres años, a lo menos, la cantidad de 500 pesos en mejoras o edificios en su hijuela. *e*) A respetar el reglamento de la colonia y las medidas que se dictasen para su mejor gobierno (art. 6).

El Ministerio de Colonización expedía el título definitivo de propiedad a favor del colono, una vez que éste hubiese acreditado, con los informes del caso, que había residido cinco años en la hijuela y cumplido con las demás obligaciones que le imponía este decreto (art. 7).

La falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al colono en el art. 6.º habilitaba a la inspección general de tierras y colonización para ocupar la hijuela en nombre del Estado, sin que hubiese derecho por parte del colono a reclamar indemnización por las mejoras introducidas en la hijuela (art. 8).

El colono quedaba obligado a ceder, sin indemnización de ningún género, el terreno necesario para los caminos públicos o vecinales que la autoridad competente determinase abrir.

Cada hijuela quedaba asimismo sometida a la obligación de proporcionar el espacio que ocupasen los ferrocarriles que se construyesen por cuenta del Estado, sin derecho a indemnización, siempre que los terrenos ocupados no pasaran de 15 metros de ancho.

El Gobierno se reservaba en todo caso la facultad de fijar y revisar, cuando lo estimase necesario, los deslindes de las hijuelas concedidas (art. 9).

El inspector general de tierras y colonización suscribía con el colono el respectivo contrato, por duplicado, con arreglo a las bases anteriores (art. 10).

8.3. Decreto de 24 de junio de 1905: reglamento de inmigración libre³⁰

Se consideraba inmigrante libre, para los efectos de este reglamento, a todo extranjero de origen europeo o de los Estados Unidos, agricultor, minero o capaz de ejercer un oficio, comercio e industria, que siendo menor de cincuenta años y acreditando su moralidad y aptitudes llegase a la República por conducto de las agencias de inmigración para colocarse en los trabajos e industrias existentes en el país o que se propusiere implantar (art. 1).

Para atender al servicio de inmigración, se establecieron en Europa dos agencias dependientes de la inspección general de tierras y colonización, la primera de las cuales tenía su asiento en Génova y la otra en Hamburgo (art. 2).

Estas agencias enviaban a Chile los inmigrantes reclutados directamente por ellas y los pedidos por la inspección general de tierras y colonización. Los inmigrantes podían, a su elección, dirigirse a cualquiera de ellas (art. 2).

Estas oficinas estaban a cargo de un agente a quien correspondía: "1.º Atender el servicio de propaganda a favor de la inmigración hacia Chile. A este efecto: a) Se comunicarán con las instituciones, sociedades y personas que se ocupen de la inmigración; b) Organización, en sus oficinas, de muestrarios de materias primas del país, de vistas y fotografías de Chile; c) Suministrarán informaciones sobre las industrias que existen en la República y las que convenga establecer; sobre los fletes marítimos y terrestres, precios de los terrenos y capacidad de producción, salarios, datos estadísticos y demás referentes a la situación económica del país; 2.º Reclutar y enviar los inmigrantes en conformidad al inciso 2.º del artículo anterior, y los colonos, según las instrucciones que reciban; 3.º Expedir las órdenes de pasajes correspondientes y enviar a la inspección general de tierras y colonización y a la hospedería de inmigrantes de Talcahuano la nómina de los inmigrantes y colonos que despache por cada vapor. Esta nómina deberán remitirla en el mismo vapor que traiga los inmigrantes o colonos a que ella se refiere; 4.º Llevar la estadística de los inmigrantes y colonos que envíe, con indicación de su nacionalidad, sexo, estado, edad, oficio o profesión, religión y si sabe leer y escribir. Estos datos los enviarán también junto con la nómina

³⁰ En el art. 15 de esta disposición se establece que se deroga el Reglamento de 15 de octubre de 1893.

a que se refiere el número anterior; 5.º Llevar la contabilidad detallada de los fondos que reciba para el servicio y enviar mensualmente a la inspección general de tierras y colonización un estado de los fondos invertidos y de los devueltos a los interesados; 6.º Mantener la correspondencia con las oficinas nacionales y extranjeras que intervengan en la inmigración o colonización, y suministrar las informaciones y datos que le pidieren los interesados; 7.º Estudiar y remitir oportunamente a la inspección general de tierras y colonización las estadísticas del movimiento emigratorio de cada país y las Leyes y reglamentos que al efecto se dictaren; 8.º Vigilar el cumplimiento de los contratos de colonización celebrados con empresas particulares en lo que se refiere a las condiciones que deben reunir los colonos que estas envíen, y dar cuenta inmediata de cualquier infracción en que aquellas incurrieren; 9.º Presentar en el mes de enero de cada año a la inspección general de tierras y colonización una memoria detallada sobre el servicio que está a su cargo, proponiendo las reformas y medidas que estime conveniente" (art. 3).

Cuando las necesidades del servicio lo exigían, cada agencia podía ser dotada de un escribiente, con el sueldo de 1.800 pesos al año (art. 4).

Para proceder a la aceptación del inmigrante, debía este presentar a cualquiera de las dos agencias de inmigración en Europa una solicitud con los siguientes certificados e indicaciones: *a)* Certificado de su nacimiento y del de cada una de las personas de su familia; *b)* Certificado de sanidad que acreditase que él y ninguna de las personas de su familia padecían de enfermedad contagiosa o incurable; *c)* Certificado de moralidad, buena vida y costumbres; *d)* Certificado que acreditase el oficio, industria o comercio que ejerciere (art. 5).

A los que reuniesen los requisitos indicados en el artículo anterior les otorgaba el agente un certificado de inmigrante, en virtud del cual el solicitante y los miembros de su familia tenían las franquicias que a continuación se expresan:

"A. Pasaje en tercera clase desde el puerto de embarque hasta Chile por los precios de: cien francos por adulto; cincuenta francos por cada niño de seis a doce años; veinticinco francos por cada niño menor de seis años; cada familia puede transportar gratuitamente un niño menor de dos años.

Los inmigrantes pedidos por la inspección general de tierras y colonización serán enviados de preferencia a los reclutados directamente por las agencias respectivas, y tendrán una rebaja de un veinte por ciento (20 por 100) en el valor de los pasajes indicados anteriormente; pero no gozarán sino por un día de las franquicias a que se refiere la letra E de este artículo.

B. Los maestros o jefe de taller o establecimiento minero o industrial que acrediten debidamente este carácter, podrán obtener pasajes de segunda

clase para ellos y los miembros de su familia por los precios de quinientos (500), doscientos cincuenta (250) y ciento veinticinco francos (frs. 125), según sean adultos, de seis a doce años de edad o de dos a seis años, respectivamente.

C. Flete libre para las máquinas y herramientas de trabajo que traigan consigo y que les pertenezcan, siempre que no pesen más de dos toneladas y el valor del flete no exceda de cincuenta francos (frs. 50).

D. Transporte gratuito para ellos y sus equipajes desde el puerto de su desembarco hasta el lugar de su destino. Estos pasajes y fletes les serán suministrados por la hospedería de inmigrantes de Talcahuano.

E. Alojamiento y manutención gratuitos en la hospedería de inmigrantes de Talcahuano hasta por ocho días. Sólo en caso de enfermedad u otro impedimento calificado, y previa autorización de la inspección general de tierras y colonización, podrá prolongarse este término» (art. 6).

A los inmigrantes que poseían conocimientos especiales sobre las pequeñas industrias que se indicarán en el artículo siguiente y trajesen las máquinas necesarias, o por lo menos los elementos indispensables para implantarlas en Chile, se les concedía transporte gratuito para ellos y sus familias en tercera clase, y flete libre para sus máquinas y herramientas (art. 7).

Las industrias a que se refería el artículo anterior eran: 1. Alpargatas y suecos elaborados a máquina. 2. Apicultura. 3. Arboricultura en general. 4. Aves de corral y sus derivados. 5. Botonería de hueso y otras industrias derivadas de esta materia prima. 6. Cerámica o alfarería. 7. Sericultura. 8. Cestería. 9. Clavos finos para talabartería y mueblería. 10. Conservas secas y en jugo. 11. Corbatas. 12. Cultivo de la betarraga sacarina. 13. Cultivo del lino, del cáñamo, del ramio, del hensken y demás plantas textiles. 14. Elaboración de arcillas refractarias para fundición y copelación. 15. Galvanoplastia. 16. Guantes. 17. Hojalatería y broncería artísticas. 18. Industria de la leche y sus derivados. 19. Marmolería y cantería. 20. Mecánica aplicada a la electricidad. 21. Perfumería. 22. Plomería sanitaria. 23. Sombrerería de paja (art. 8).

La inspección general de tierras y colonización expedía, a petición de cualquier sociedad o persona residente en Chile, órdenes de pasajes para inmigrantes, en conformidad al presente reglamento. Estas órdenes eran válidas hasta por tres meses a contar desde su fecha (art. 9).

El pasaje pedido en Chile podía pagarse en Europa por el mismo inmigrante o en Chile por la persona que lo solicitase. En este último caso, el interesado debía tomar una letra de banco a tres días vista, a la orden del respectivo agente de inmigración en Génova o Hamburgo.

El tomador del pasaje enviaba por correo al agente de inmigración la orden respectiva y la letra de Banco, en su caso, acompañada de la dirección del inmigrante en Europa (art. 10).

Los valores a que se refería el artículo anterior eran abonados por la agencia a las compañías de vapores.

Si no se utilizaba la orden de pasaje pagado con letra girada en Chile, el agente devolvería su valor a la oficina que dio la orden de pasaje, tomando una nueva letra y descontando los gastos de su remisión (art. 11).

Cada uno de los agentes de inmigración gozaba de un sueldo anual de siete mil pesos, y tenía derecho a una asignación hasta de mil pesos para arrendamiento de local y gastos de oficina (art. 12).

Los agentes de inmigración estaban sometidos a la supervigilancia de los respectivos ministros plenipotenciarios o encargados de negocios de la República en el extranjero (art. 13).

La designación de uno o de los dos agentes a que se refiere el art. 2.º quedaba subordinada a las sumas que el Congreso Nacional acordase para atender a este servicio en el presupuesto general de gastos (art. 14).

9. Cuba^{31,32}

9.1. Ley de 15 de mayo de 1902

Leonardo Word, gobernador militar de Cuba ordenó la publicación (de manera tal que pudiera continuar aplicándose, a reserva de las resoluciones que el Congreso de Cuba acordase sobre las mismas) las disposiciones relativas a inmigración, que habían estado vigentes en Cuba desde el 14 de Abril

³¹ Vide: Aurelio GONZÁLEZ de RIANCHO y José ABREU CARDET, "Un carredano y su descendencia en el oriente cubano", *Altamira (Revista del Centro de Estudios Montañeses)*, 60, (2002), pp. 183-204; Félix RODRÍGUEZ MENDOZA, "La guerra hispano-cubana-norteamericana vista desde Tampa por el icodense Cándido Gutiérrez López", *Tebet. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura*, 12, (1999), pp. 99-117.

³² Vide Orbanó FEYJÓO SOTOMAYOR, *Inmigración de trabajadores españoles. Documentos y memoria escrita sobre esta materia*, Habana, Imprenta de J. M. Eleizegui, 1853, pp. 90-92, donde explica el proyecto de convertir a los jornaleros en una milicia armada, y de este modo haber evitado la situación a la que se llegó: «Ingresando aquí con éxito la inmigración proyectada, y conservando siempre su organización, tiene el Gobierno á su vista un cuerpo de reserva para formar milicias en caso de invasiones, y esto puede motivar un ahorro grande de tropas en la guarnición: de suerte que cuando el Erario de la Isla haya aumentado un cincuenta por ciento en virtud del trabajo, ingresado en la agricultura, la defensa pública, habrá disminuido en costos, y en caso de guerra todo el ejército será de operaciones. Para lograr más de lleno este agradable resultado, la Empresa está dispuesta a mejorar progresivamente la organización e instrucción de los jornaleros, en términos que lleguen á ser con todas las condiciones de milicia,

de 1899 por virtud de la Orden del Presidente adoptando para la isla de Cuba y poniendo en vigor en la misma las disposiciones contenidas en las Leyes de Inmigración de los Estados Unidos y estableciendo las leyes que regirían para la inmigración. Su tenor literal era el siguiente:

“Todos los idiotas, los dementes, mendigos o personas que pudieran llegar a convertirse en una carga pública; las que padezcan de enfermedad repugnante, grave o contagiosa; las que hayan sido condenadas en causa por delitos o crímenes infamantes o por faltas que impliquen torpeza moral; los polígamos o personas sobre quienes pese una sentencia como convictos en su propio país de crímenes infamantes que no sean de carácter político o que procedan o sean el resultado de dichos delitos políticos, o de cuya sentencia hayan sido exentas a condición de emigrar, y asimismo toda persona cuya boleta de pasaje o cuyo viaje pagó en tercera o le coticen otros para que venga, a no ser que afirmativa y patentemente se demuestre, a virtud de investigación especial, que dicha persona no está comprendida en ninguna de las clases antedichas o en la clase de obreros contratados que en las secciones que siguen se determinarán, quedan excluidas de admisión en Cuba, y al llegar serán reembarcadas para los países a que pertenezcan y de donde procedan. No se entenderá que concepto alguno de este párrafo es aplicable o exceptúa las personas convictas de delito político, aunque dicho delito esté calificado como infamante como crimen o como falta que implique torpeza moral, según las leyes del país de su procedencia

una verdadera colonia armada. Esta, no siendo fija como las de los antiguos Romanos, y de los Españoles en América, será un verdadero ejército. El conciliar este pensamiento con las necesidades de nuestra agricultura es el gran trabajo de la Empresa, pero á esta no le faltará perseverancia y le sobre patriotismo para conseguir ventajas para España y para este país. Llevado el plan a su desarrollo y contando el Gobierno por efecto del nuevo elemento de seguridad, con un sobrante en sus cajas, de seis o más millones de pesos; ¡qué fácil ya sería aumentar nuestra marina de guerra, con dos ó cuatro navíos mas en cada un año! ¡y cuánto se aumentaría nuestra representación en otros mares, dejando de ser una atención de cuidado, el interior de Cuba!

Si la Empresa llega al lleno de su proyecto, ya no costaría á nadie un sacrificio el tener á la vista del agricultor grandes modelos agronómicos, que la misma formaría en sus depósitos y cuarteles de aclimatación. En estos grandes centros, toda mejora del arte puede experimentarse y hacerse el ensayo de todo invento.

Si el resultado que se busca tiene lugar, abaratando así la mano de obra y multiplicando además el capital circulante por la acción del crédito; superabundantes en tierra, capital y trabajo, podremos esperar que veremos pronto en Santiago de Cuba el último paradero de nuestra principal vía de hierro: dejará de ser tan imponente la erección de nuevas fortificaciones, y con algo de esfuerzo podrá la Habana ver convertida la zona militar de sus muros interiores, en magníficos pasages, jardines de invierno, algún digno templo, calles y casas de lujo. Con apoyo decidido, aunque atendida siempre la justicia, la Empresa que multiplicará sus socios y capitales según que las indicadas necesidades públicas lleguen á demandar su acción, no dudo yo que puede á todo dar cima. Puede impulsar hacia los citados objetos los capitales más disponibles de la Habana, y aun de Madrid, y sembrando por todas partes beneficios, podrá con gran razón esculpir esta inscripción en el dintel de su edificio”.

o fallo del Tribunal que la sentenció; y en caso de que el Secretario de Hacienda esté convencido de que a un inmigrante se le ha permitido desembarcar contrariando la prohibición que contiene esta Ley, se le autoriza para que en el término de un año después del desembarco o de su llegada, dicho inmigrante sea aprehendido y devuelto al país de su procedencia a costa del dueño del barco que lo trajo.

La introducción en Cuba de mujeres para la prostitución queda prohibida, y todos los contratos o convenios que con la misma se relacionen, hechos por anticipado o a virtud de dicha ilegal introducción y objeto, por la presente se declaran nulos, y todo el que a sabiendas e intencionalmente introduzca o haga que se introduzcan mujeres en Cuba destinadas a la prostitución o que a sabiendas e intencionalmente detenga o trate de detener a cualquiera mujer con tal objeto, en virtud de la mencionada introducción y del contrato o convenio ilegales, será tenido como reo de un delito, y, convicto que sea el mismo, será encarcelado por un término que no exceda de cinco años y condenado a una multa que no exceda de 5.000 pesos (Sección I).

Todo barco que entre en Cuba podrá ser inspeccionado bajo la dirección del administrador de aduanas del puerto de entrada, si este tiene motivo para creer que personas tan perniciosas como las antes referidas se hallan a bordo, y el empleado que lleve a cabo la inspección certificará su resultado para conocimiento del capitán o quien quiera que mande el barco, consignando en el certificado cual es la persona o cuales las personas, si algunas hubiese, de quien haya averiguado que pertenecen a alguna de las clases cuya introducción está prohibida. A dicha persona o personas no se les permitirá desembarcar, a no ser en cumplimiento de un mandato judicial, dictado con arreglo a la Ley.

Si cualquier persona se considera agraviada por el certificado de dicho inspector porque la declare comprendida en una de las clases cuya inmigración está prohibida, y aquella ocurre en solicitud de su libertad o interpone otro recurso ante un juzgado de primera instancia, entonces será obligación del administrador del puerto de entrada detener el barco hasta tanto que aquél conozca del asunto y adopte una determinación (con el objeto de que si el enunciado inspector resulta estar de conformidad con esta Sección y así se declarase, la persona o personas perniciosas se devolverán a dicho barco y no se les permitirá después desembarcar), a no ser que el capitán, el dueño o el consignatario del mismo constituya fianza, mediante la aprobación del tribunal que conoció de la causa por la suma de 500 pesos por cada persona que se permita desembarcar, para responder del regreso de dicha persona, dentro de los seis meses siguientes al día de su fecha, al país de donde procede el o la emigrante, si se aprobase el proceder del inspector, a no ser que el barco que traiga dichas personas perniciosas

sea decomisado, en cuyo caso, los productos de dicho comiso serán entregados al administrador del puerto de llegada hasta donde sea necesario al regreso de la mencionada persona o personas a su país dentro del mencionado término de seis meses. Y por todas las transgresiones de esta Ley, el barco, por virtud de los actos ocurridos o conveniencia de su dueño, del capitán o del que lo tenga a su cargo, o de los consignatarios que por ello fueren encausados, estará sujeto a la pena de comiso y a procedimiento, como en los casos de fraude en perjuicio del fisco, para los que la Ley vigente señala la pena de comiso (Sección II).

Constituirá un acto ilegal por parte de cualquiera persona, razón social o compañía, pagar por anticipado, bajo cualquier forma el importe del viaje, o de algún modo contribuir a fomentar la introducción o inmigración de cualquiera extranjero o extranjeros, forastero o forasteros en Cuba, mediante contrato o convenio, de palabra o por escrito, tácito o expreso, hecho con anterioridad a la introducción o inmigración de los mencionados extranjeros o forasteros para emplearlos en trabajos u ocupaciones de cualquiera clase en Cuba (Sección III).

Todos los contratos o convenios, tácitos o expresos, de palabra o por escrito, que en los sucesivos se hicieren entre cualesquiera persona, Empresa, razón social o Compañía por una parte, y por la otra forasteros o extranjeros para emplearse en trabajos u ocupaciones o que se refieran al desempeño de algún trabajo u ocupación por cualquiera persona en Cuba, con anterioridad a la inmigración o introducción de la persona o personas cuyo trabajo o introducción sea objeto del contrato en Cuba, serán del todo nulos y de ningún valor por efecto de la trasgresión de cualquiera de las disposiciones mencionadas. La persona, empresa, razón social o compañía que cometa una trasgresión, porque a sabiendas coopere, fomente o solicite la inmigración o introducción de cualquier extranjero o extranjeros, forastero o forasteros en Cuba para el desempeño de trabajo u ocupación de cualquier clase en virtud de un contrato o convenio, tácito o expreso, de palabra o por escrito, con dicho extranjero o extranjeros, forastero o forasteros, antes de que se domicilien o adquieran la ciudadanía de Cuba, incurrirá por cada vez que cometa una infracción en el pago de la suma de 1.000 pesos, que podrá ser reclamada y percibida por el Gobierno de Cuba o por la persona que al efecto presente la demanda, comprendiendo a cualquier extranjero o forastero que sea parte en el mencionado contrato o convenio, como adeudo de una cantidad igual a las que actualmente se perciben por ante los tribunales de Cuba, ingresando sus productos en el tesoro de la isla, y pueden iniciarse reclamaciones aparte por cada extranjero o forastero que sea parte en el contrato o convenio antes referido, y será obligación del fiscal de la Audiencia correspondiente seguir dichas reclamaciones a costa del Gobierno de Cuba.

El capitán de todo barco que a sabiendas traiga a Cuba a bordo del mismo y desembarque o deje desembarcar, procedente de cualquier puerto o punto del exterior, cualquier extranjero, obrero, mecánico o artesano que con anterioridad a embarcar en dicho buque hubiese celebrado un contrato o convenio, de palabra o por escrito, tácito o expreso, para desempañar trabajo u ocupación en Cuba, será tenido por culpable de una falta, y si resultase convicto será penado con una multa no mayor de 500 pesos por cada uno de dichos extranjeros, obreros, mecánicos o artesanos traídos como antes expresa, pudiendo también ser encarcelado por un plazo que no excede de seis meses (Sección IV).

Ninguna de las disposiciones que anteceden se entenderá de modo que cohíba a ningún ciudadano o súbdito de un país extranjero que resida temporalmente en Cuba, en su condición de particular u oficial, para convenir, mediante contrato o de otra manera con personas no avecindadas ni ciudadanos de Cuba, que obren como secretarios particulares, criados o domésticos de dichos extranjeros que residan en Cuba temporalmente, a que antes se ha hecho referencia, ni a los Ministros de cualquier culto, ni a las personas que pertenezcan a una carrera reconocida, ni a los profesores de colegios y seminarios, ni se entenderá tampoco que estas disposiciones cohíben a cualquier persona o personas, razón social o compañía para escriturar por contrato o convenio obreros especiales en países extranjeros para el desempeño de sus trabajos en Cuba, siempre que los brazos especiales con ese fin no puedan obtenerse de otro modo; ni se comprenderá en las disposiciones de estos párrafos a los actores de profesión, a los conferencistas o cantantes, ni a las personas que se dediquen a la ocupación de criados manos o domésticos, con tal que no se entiendan estos párrafos que se cohíbe a persona alguna que auxilie a un miembro de su familia para que pueda venir del extranjero a establecerse en Cuba (Sección V).

Se considerará como una trasgresión de los párrafos anteriores cooperar o fomentar la introducción o inmigración de cualquier extranjero, mediante promesa de ocupación por medio de anuncios impresos y publicados en cualquier país extranjero, y cualquier individuo extranjero que entre en el país por virtud de dicho anuncio, se estimará que viene como contratado, con arreglo a lo dispuesto en los precedentes párrafos.

Ninguna compañía de vapores ni transportes, ni dueño de barcos, directamente o por medio de sus agentes, séase por escrito, por impresos o por medio de representantes, solicitarán, darán aviso o fomentarán la inmigración de ningún extranjero en Cuba, excepto por medio de la correspondencia comercial de costumbre, circular, anuncios o representación que exprese la salida de sus barcos y las condiciones y medios de transporte; y por la trasgresión de estas disposiciones, dicho barco o compañía de trans-

porte, y los susodichos dueños de los mismos, y los agentes a quienes empleen, incurrirán en las penas impuestas en el párrafo segundo de la sección IV de esta Ley (Sección VI).

Ninguno de los párrafos que anteceden será aplicable a los chinos, cuya inmigración está prohibida, y mientras dure dicha prohibición, no será legal que ningún trabajador chino venga a Cuba procedente de ningún puerto o lugar extranjero

El capitán del barco que a sabiendas traiga a Cuba en dicho barco y desembarque, o trate de desembarcar, o permita que desembarque cualquier obrero chino, sea o no especialmente amaestrado en cualquier profesión, será culpable de una trasgresión y convicto que sea, se le impondrá una multa no mayor de 500 pesos por cada obrero chino que así se traiga a Cuba, y también puede ser encarcelado por un plazo que no exceda de un año.

Cualquier individuo chino que ilegalmente se encuentre dentro de los límites de la isla de Cuba será obligado a reembarcarse para el país de su procedencia a costa del tesoro de esta isla, después de haberle hecho comparecer ante una autoridad judicial o tribunal de Cuba y de comprobarse que no tenía derecho para estar o permanecer en Cuba; y en dichos casos la persona que trajo o contribuyó a traer a Cuba dicho individuo responderá al Gobierno de Cuba de los gastos necesarios que irrogue la averiguación y el reembarque, y Cuba abonará todas las costas y costos de manutención y regreso de cualesquiera individuos chinos que tengan el certificado dispuesto por la Ley que puso a tales chinos en actitud de venir a Cuba, y a quienes no se permitió desembarcar por razón de cualquiera de las disposiciones que anteceden (Sección VII).

La prohibición de introducir chinos alcanzará a todos los súbditos de China y a todos los chinos; pero no alcanzará a los funcionarios diplomáticos o del Gobierno chino, o de otro Gobierno, que viajen atendiendo a los asuntos de su Gobierno, cuyas credenciales se tendrán como equiparadas al certificado que se exigirá a los comerciantes u otras personas que viajan por placer o por negocios y exponiendo estos hechos, así como la naturaleza y el valor estimativo de los negocios y la filiación del mencionado comerciante o la persona que fuere. Los secretarios, la servidumbre personal de la casa de los funcionarios diplomáticos del Gobierno chino o de otro Gobierno que viajen atendiendo a los asuntos de su Gobierno, y los trabajadores chinos y los comerciantes que se hallaban en Cuba el día 14 de abril de 1899 y desde entonces han continuado avecindados en Cuba, los que actualmente residan en Cuba o fuera de la isla y puedan comprobar su identidad, están también exentos de las disposiciones que son aplicables a los demás individuos chinos (Sección VIII)."

9.2. Reglamento para la inmigración³³

“El departamento de inmigración de la isla de Cuba dependerá del departamento de hacienda, al cual se le encomienda el deber de cumplir y hacer cumplir los preceptos de las leyes y reglamentos de inmigración, y se le encarga la alta inspección de los asuntos que se refieren a inmigración en la isla de Cuba.

El Secretario de Hacienda dictará los reglamentos e instrucciones, y oportunamente las órdenes que, no contraviniendo las Leyes vigentes, crea más conveniente con el fin de poner a cubierto a la isla de Cuba y a los inmigrantes que vengan a dicha isla de fraudes y perjuicios, y de cumplir las disposiciones de las Leyes de inmigración en la isla de Cuba, y determinará la forma en que se prestará toda clase de fianzas, manifiestos y demás documentos que han de servir, con sujeción y en cumplimiento de las distintas disposiciones contenidas en dichas Leyes (Sección I).

Los administradores de aduanas recaudarán su derecho de un peso para cada uno de los pasajeros que vengan en barcos de vapor o de vela procedentes de cualquier puerto extranjero con destino a cualquier puerto de Cuba, excepto los ciudadanos de los Estados Unidos y los vecinos o naturales de la isla de Cuba. Este derecho lo abonará al administrador de aduanas del puerto a donde llegue el pasajero, y si allí no hubiese administrador, al que lo fuere del lugar más próximo, el capitán, el dueño, agente o consignatario de tal buque, dentro de las veinticuatro horas después de su entrada en puerto.

El derecho de un peso impuesto por este concepto será una gabela que se impone a los barcos que traigan dichos pasajeros a Cuba, y será un débito a favor de Cuba contra el dueño o dueños de dichos barcos, y el abono de tal derecho puede perseguirse por medio de cualquier procedimiento o recurso legal o equitativo (Sección II).

Las cantidades que por este concepto se recauden serán depositadas, rindiéndose cuenta de las mismas en la forma dispuesta para la recaudación de Aduanas en las ordenanzas de aduanas que rigen en los puertos de Cuba (Sección III).

Los administradores de aduanas quedan encargados dentro de sus demarcaciones respectivas de la ejecución de las Leyes de inmigración y de toda introducción de trabajadores contratados o convenidos para desempeñar trabajos en Cuba. Se valdrán de todos los oficiales de aduanas, de todos los del ramo de inmigración y demás que estén a sus órdenes para el cum-

³³ Este Reglamento fue publicado en la Gaceta de 15 de mayo de 1902.

plimiento de las disposiciones que atañen a la inmigración, y desde luego se designan y se autoriza a todos dichos oficiales para que actúen como empleados del ramo de inmigración (Sección IV).

Siempre que sea necesario al practicar el reconocimiento de los inmigrantes trasladarlos temporalmente del barco en que hayan llegado a un lugar conveniente para su reconocimiento, no se considerarán como desembarcados dichos inmigrantes mientras se esté practicando su reconocimiento y estén encargados de ellos los empleados que tienen el deber de reconocerlos, y el trasladarlos no se considerará como un desembarco mientras esté pendiente cualquier punto relativo a dicho reconocimiento o mientras estén en espera de reembarque, según dispone la Ley (Sección V).

Los administradores de aduanas harán constar el nombre de cada inmigrante que en virtud del reconocimiento esté comprendido en cualquiera de las clases prohibidas, juntamente con expresión de lo que se resuelva en cada caso, participando al mismo tiempo por escrito al capitán, agente, consignatario o dueño del barco en que llegare el inmigrante, junto con los fundamentos de la negativa al desembarco del referido inmigrante, que a dicho buque se le previene que reembarque al mencionado inmigrante para el puerto de su procedencia (Sección VI).

El reconocimiento en general de los inmigrantes, con sujeción a la investigación especial que exigen estos Reglamentos, se hará aparte del público; pero a cualquier inmigrante a quien se niegue el permiso para desembarcar o esté en espera de la resolución ulterior de su caso, se le consentirá que conferencie con sus amigos o con su abogado en la forma en que el administrador de aduanas crea conveniente (Sección VII).

Cualquier inmigrante que se considere agraviado por la resolución de los empleados Inspectores puede alzarse de ella, y la alzada detendrá su deportación mientras la resolución definitiva recayere.

Dicha alzada será por escrito y expresará las razones en que se apoya, y se presentará al administrador de aduanas, quien de seguida la pasará al administrador de aduanas de la isla, con todas las pruebas del caso y expresando su parecer sobre el particular.

Todo inspector que no esté conforme con la resolución de admitir a un inmigrante, puede alzarse de ella, alzada que se hará por escrito y expresará su fundamento, y será elevada por el administrador de la aduana al administrador de la aduana de la isla, en la misma forma que tratándose de la alzada interpuesta por el inmigrante (Sección VIII).

Dictada resolución sobre la alzada, el inmigrante seguidamente desembarcado o deportado conforme a dicha resolución; y en caso de que se denegase el desembarque, el capitán, el agente, el consignatario o el dueño del

barco en que llegare el inmigrante, será notificado de la resolución por el administrador de la aduana y de que el inmigrante será puesto a bordo de dicho barco para su regreso, como antes se ha dicho (Sección IX).

Los gastos ocasionados en la guarda y manutención de los inmigrantes que se mande sean reembarcados en espera de que se resuelva su derecho a desembarcar, y los gastos subsecuentes por la guarda y manutención de aquellos a quienes se manda reembarcar, y los gastos de su regreso, serán de cargo del dueño o dueños del barco en que vinieron (Sección X).

Por lo menos veinte y cuatro horas antes de zarpar el barco en que se manda regresar a los inmigrantes, el capitán, agente, consignatario o dueño de dicho barco dará conocimiento al administrador de la aduana de la hora señalada para la salida, quien, inmediatamente antes de dicha salida, pondrá a bordo a todos los inmigrantes que han de regresar en el barco, como antes se ha dicho; y en el caso de que cualquier Capitán, agente, consignatario o dueño de dicho barco se niegue a recibir los inmigrantes a bordo, o que dejare de detenerlos en dicho barco, porque se niegue o deje de devolverlos al puerto de su procedencia, o de abonar los gastos de manutención en tierra, dicho capitán, agente, consignatario o dueño será considerado como infractor, y será penado con una multa no menor de 300 pesos por cada una de las faltas, y dicho barco no será despachado de ningún puerto de Cuba mientras no se satisfaga el importe de la multa (Sección XI).

Ningún barco que traiga inmigrantes a proa o en lugares que no sean las cámaras de primera y segunda clase, procedente de puertos en que prevalezcan enfermedades contagiosas o infecciosas, será admitido de entrada, a no ser que del certificado del funcionario consular de dicho puerto resulte que dichos inmigrantes fueron detenidos en el puerto de embarque lo menos cinco días bajo observación facultativa especial y en campamentos especialmente destinados a ello o en casas aisladas para su uso exclusivo, y que su ropa, equipaje y efectos personales fueron desinfectados antes de ponerlos a bordo, mediante uno de los siguientes procedimientos: a) Ebullición durante treinta minutos. b) Exposición al vapor por no menos de treinta minutos, con temperatura no menor de 100° C (212 F.) y no más de 115° C (230 F.), sin mezcla de aire. c) Una solución de ácido al 2 por 100. Este procedimiento c) puede sólo aplicarse a efectos de peletería, como baúles, maletas, botas, zapatos, los efectos de goma elástica, etc., saturándose dichos efectos con esta solución.

Los efectos que hubieren de deteriorarse si se les aplica alguno de los procedimientos antes referidos, pueden ser desinfectados por inmersión en una solución de bicloruro de mercurio al 1 por 2.000, hasta que todas sus partes queden por completo saturadas, adoptándose las debidas precauciones para evitar envenenamientos por medio del mercurio.

Las medidas restrictivas antes expresadas tendrán aplicación también a los barcos que traigan inmigrantes de puertos no infectados, pero que vengan de localidades infectadas (Sección XII).

Al administrador de la aduana del puerto de llegada le entregará el capitán o el oficial que mande el buque listas o manifiestos hechos en las horas y lugar en que se embarcaron los inmigrantes, los cuales, en respuesta a las preguntas contenidas en la parte superior de dichas listas o manifiestos, expondrán respecto de cada uno de dichos pasajeros lo que sigue: *a)* Nombre y apellido; *b)* Edad; *c)* Sexo; *d)* Estado civil; *e)* Oficio u ocupación; *f)* Si sabe leer y escribir; *g)* nacionalidad; *h)* Último lugar de residencia; *i)* Puerto de destino en Cuba; *j)* Puerto definitivo en Cuba; *k)* Si tiene pasaje hasta el punto definitivo; *l)* Si el inmigrante abonó él mismo su pasaje, o si se lo abonó otra persona, o una compañía, sociedad, ayuntamiento o gobierno; *m)* Si porta dinero, y en caso afirmativo si pasa de 30 pesos; y cuanto, si 30 pesos menos; *n)* Si va a reunirse con algún familiar, y en caso afirmativo que familiar, su nombre y dirección; *o)* Si estuvo antes en Cuba y en la afirmativa, cuándo y donde; *p)* Si estuvo alguna vez preso o en un asilo, o fue sostenido por la caridad; *q)* Si es polígamo, *r)* Si viene en virtud de contrato tácito o expreso a trabajar a Cuba; *s)* El estado de salud del inmigrante, física y mental, y si tiene deformidad o impedimento, y, en la afirmativa, exprese la causa (Sección XIII).

Dichos inmigrantes serán agrupados en listas, y ninguna lista o manifiesto constará de más de 30 nombres. A cada inmigrante se le proveerá o a cada cabeza de familia, antes de embarcar o en el mismo momento, o a cualquier hora durante el viaje, antes de rendirlo, según parezca conveniente, de una papeleta, en que se consignará su nombre, y una letra y un número, que se refiere a la lista y a su número en la misma para facilitar su identificación a la llegada a puerto. Cada lista o manifiesto contendrá la firma y el juramento o afirmación del capitán o del oficial que tenga el mando, o del primero o segundo oficial que le siga, y del médico del barco u otro que lo sea; así que las declaraciones juradas que anteceden deben agregarse a cada lista o manifiesto, los cuales deben conservarse separadamente y no unidos entre sí.

Cuando ocurra que haya un médico que salga con el barco, dicho médico debe firmar y comprobar cada lista o manifiesto, y la comprobación hecha por cualquier otro médico no estará dentro de la Ley (Sección XIV).

Cuando ocurra que dicho capitán u oficial al mando del barco deje de entregar al referido administrador de la aduana las listas o manifiestos comprobados, como se ha dicho, conteniendo las noticias que más arriba se exigen respecto a los inmigrantes a bordo, se abonará al administrador de la aduana del puerto de llegada la suma de 10 pesos por cada inmigrante calificado con derecho para entrar en Cuba, respecto de quien las noticias que

antecedentes no estén contenidas en ninguna lista, según antes se ha expresado, o no se permitirá entrar en Cuba a dicho inmigrante, sino que éste será reembarcado como las demás personas exceptuadas (Sección XV)".

9.3. Proyecto de ley de 1904, aprobado por el senado para favorecer la inmigración³⁴

Se autorizaba al Presidente de la República para disponer de los sobrantes del tesoro, no afectos por otras leyes, hasta la suma de 800.000 pesos, moneda oficial, destinados para el fomento de la inmigración, con arreglo a las bases que se consignaban en los artículos siguientes (art. 1).

De la suma anterior se destinarían hasta 400.000 pesos para un ensayo realizado con inmigrantes por familias que se dedicasen a trabajos agrícolas, cumpliendo las siguientes condiciones: "A. A los efectos de esta Ley, se entiende por familia un matrimonio y sus menores de diez y ocho años, y no comprenderán en ella otros parientes. B. No se traerá ninguna familia sin la seguridad de que a su llegada al país habrá de encontrar establecimiento en nuestros campos y segura subsistencia por el término de un año por lo menos, poniéndose el Gobierno, al efecto, de acuerdo con los terratenientes que las solicitaren. C. Toda familia que justifique ante el representante de Cuba en el lugar de embarque o procedencia reunir las condiciones que esta Ley exige así como buena conducta y moralidad. E. La inmigración deberá proceder de la Península ibérica e islas Baleares y Canarias. F. El Gobierno atenderá con toda preferencia las peticiones de los terratenientes que destinaren las familias inmigrantes a cultivos distintos a los de la caña de azúcar y el tabaco" (art. 2).

La cantidad restante se dedicaba a promover la inmigración de braceros destinados a la agricultura, con arreglo a las condiciones siguientes: "A. Los barcos braceros deberán venir para dedicarse precisamente a trabajos agrícolas, procurándose, al efecto, que los que viniesen estén dedicados a trabajos análogos en sus países de origen. B. Los inmigrantes deberán ser mayores de diez y ocho años de edad y menores de cuarenta y cinco, útiles para las faenas del campo, y traerán certificado de buena conducta y moralidad, expedidos por el representante de Cuba en los puertos de embarque o en los lugares de su procedencia, ante los cuales acreditarán también las demás condiciones exigidas por esta Ley. C. Esos braceros deberán proceder de la Península ibérica e islas Baleares y Canarias" (art. 3).

³⁴ Dicho proyecto fue promulgado como Ley el 11 de junio de 1905 y publicado el 11 de agosto de 1906.

Las disposiciones de esta Ley no alteraban ni modificaban las comprendidas en la Orden del Gobernador militar de Cuba, núm. 155, de 15 de mayo de 1902, con excepción de la contenida en la sección VI de la misma, la cual quedó en suspenso, mientras se estuviese aplicando la presente ley, para las procedencias de la Península ibérica e islas Baleares y Canarias (art. 4).

El Ejecutivo informaría al Congreso en los meses de abril y diciembre de 1905 del cumplimiento de esta ley, enviando los datos que fuesen necesarios para apreciar los resultados obtenidos hasta entonces con su aplicación (art. 5).

La presente ley empezaría a regir desde su promulgación, y el ejecutivo dictaría las reglas necesarias para su cumplimiento, quedando además facultado para ampliar en las oficinas públicas el personal indispensable que exigiera la ejecución de la misma (art. 6).

10. Estados Unidos de América: ley de 13 de marzo de 1903 sobre inmigración³⁵

“Todo pasajero que no sea ciudadano de los Estados Unidos, del dominio del Canadá, de la República de Cuba o de la República de México y llegue procedente de un puerto extranjero a un puerto de los Estados Unidos en buque de vapor, de vela o en cualquier clase de buque o por un ferrocarril o en cualquier forma de transporte desde un territorio extranjero contiguo a los Estados Unidos, pagará un derecho de dos dólares. Este derecho se

³⁵ Vide Isabel GARCÍA-MONTÓN, “Una fuente para el estudio de la emigración española en Estados Unidos: los relatos de viaje de los siglos XIX y XX”, *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999: “La ley de Inmigración de 1903 constituyó una reglamentación con tendencia a la restricción y limitación del derecho a entrar en Estados Unidos a las personas que concurrían determinadas circunstancias que, según esta ley, suponían un riesgo de que se convirtieran en carga para el Estado o que fueran un elemento perturbador de la sociedad. Las restricciones afectaban a su estado de salud física y mental, a los medios materiales que cada nuevo emigrante aportaba para su sostenimiento, y por último, a la defensa de ciertas teorías sociales y políticas.

Las leyes de 1907 y 1911 (The immigration Ruls) vinieron a precisar y a reglamentar con más detalle estas condiciones selectivas y restrictivas a los emigrantes para paliar los perjuicios de legislaciones demasiado permisivas, de las que García Guijarro se hizo eco al recoger las opiniones del comisario de inmigración del puerto de Nueva York, Robert Watchorn según el cual: “Los estados europeos favorecieron en otro tiempo la emigración como único medio de echarse de encima la escoria social, y a Estados Unidos iban los reincidentes, enfermos y pordioseros”. América era “el colector de todas las desdichas de los otros países”. A eso puso coto el gobierno americano con leyes reguladoras como la legislación de 1907, que imponía ciertas trabas a la emigración, y a pesar de ella eran «muchos los undesirables o no deseados, que burlando la ley se establecen en los Estados Unidos»”.

pagará al recaudador de aduanas del puerto o distrito aduanero donde llegue el pasajero extranjero, o si no hubiese recaudador en el puerto o distrito, al recaudador más próximo, por el capitán del buque; agente, propietario o consignatario de tales buques o líneas de transporte. Las cantidades que de este modo se recauden se ingresarán en el tesoro de los Estados Unidos, y constituirán un fondo permanente que se llamará «fondo de inmigración», que se empleará, bajo la dirección del Secretario del Tesoro, en sufragar los gastos que origine la reglamentación de la inmigración de extranjeros en los Estados Unidos, de conformidad con esta ley, incluso el pago de las memorias acerca de las sentencias de los Tribunales federales y su recopilación para uso del comisario general de inmigración, y de los sueldos y gastos de todos los funcionarios nombrados con objeto de cumplir las disposiciones de esta ley.

El buque que conduzca a tales extranjeros a los puertos de los Estados Unidos quedará afecto al pago del impuesto establecido por este artículo, el cual constituirá un crédito contra el propietario o propietarios de los buques a favor de los Estados Unidos, cuyo pago podrá exigirse en cualquier forma justa o legal; este impuesto no se percibirá de los extranjeros que se hallen en tránsito en los Estados Unidos y habiendo satisfecho el impuesto, se dirijan de una parte a otra de los Estados Unidos a través de territorios extranjeros limítrofes; sin embargo, el comisario general de inmigración, por orden o con la aprobación del Secretario del Tesoro, mediante un convenio con las líneas de transporte, en la forma prevista en el art. 32 de esta ley, podrá disponer que el pago del impuesto establecido por este artículo sobre los extranjeros que solicitan admisión por la vía terrestre se efectúe en cualquier otra forma, ya se trate de todos, ya de algunos extranjeros (art. 1).

No se admitirán en los Estados Unidos las siguientes clases de extranjeros: los idiotas, los dementes, los epilépticos y los que hubieren estado locos durante los cinco años precedentes; las personas que hubieren tenido dos o más ataques de locura en cualquier época anterior, los indigentes, las personas que pueden constituir una carga para el Estado, los mendigos de profesión, las personas que padezcan enfermedades repulsivas o contagiosas, las que hayan cometido malas acciones o delitos que impliquen falta de sentido moral, los polígamos, los anarquistas o los que crean y aboguen por la destrucción mediante la fuerza la violencia del Gobierno de los Estados Unidos o de los Gobiernos en general o de Estados legales, o el asesinato de funcionarios públicos; las prostitutas y las personas que procuran o intentan introducir prostitutas o mujeres con el fin de la prostitución; los que en el plazo de un año, a partir de la fecha de la demanda de admisión en los Estados Unidos, hayan sido expulsados por haber llegado a realizar cualquier clase de trabajo o servicio en virtud de ofrecimientos, peticiones, promesas o contratos; y también las personas cuyo billete haya sido satisfecho con dinero ajeno o que haya sido auxiliado por otros para llegar a los Estados

Unidos, a menos que se demuestre afirmativa y satisfactoriamente que dichas personas no pertenecen a ninguna de las clases excluidas anteriormente.

No deberá entenderse que este artículo impide a personas que habiten en los Estados Unidos llamar a parientes o amigos que no estén incluidos en los grupos citados anteriormente. Lo dicho en esta ley no se aplicará a los individuos convictos de delitos puramente políticos que no impliquen falta de sentido moral. Además podrán introducirse obreros hábiles siempre que no carezcan de empleo en este país los obreros de la misma especialidad³⁶. No se entenderá que las disposiciones de esta ley aplicables al contrato de trabajo excluyen a los actores, artistas, conferenciantes, cantantes, ministros de cualquier culto, profesores de colegios y seminarios, personas pertenecientes a cualquier profesión literaria, ni a las personas empleadas exclusivamente en calidad de servidores personales o domésticos (art. 2).

³⁶ *Ibidem*: "Los trabajos más recientes concluyen que la gran mayoría de los inmigrantes españoles en Estados Unidos ya era población activa antes de emigrar, pues un 75 por 100 había tenido una ocupación remunerada. Según el estudio de rueda se puede diferenciar la población activa en tres grupos de características diversas. Por una parte, «las clases medias», aproximadamente el 19 por 100 de los que llegan a Estados Unidos. Por otra, las que engloban las "clases bajas" (el restante 81%) dentro de los cuales se agrupan en trabajadores cualificados, un 32 por 100, y sin cualificar, que suponen casi la mitad de los españoles.

Aunque la emigración de los canteros y picapedreros pertenecía a la de trabajadores cualificados, tal como comentan ellos mismos a García Guijarro: "todos sabían que al venir a los Estados Unidos debían conocer algo del oficio, y animados por la esperanza de los altos salarios pasaban en España el aprendizaje de picapedrero", ya había desarrollado esta actividad en España, y con su acreditación en el oficio les era más fácil incorporarse al mundo laboral. Pero las dificultades de su incorporación no estuvieron resueltas con un simple reconocimiento de su oficio en el país de origen; nuevas vicisitudes tuvo que afrontar ese trabajador cualificado ante la desigualdad tecnológica. Así lo testimonió García Guijarro: "En aquel entonces comenzaron a emplearse aquí las herramientas de aire comprimido (por desgracia en España todavía desconocidas) y las máquinas Mac Donald, y esto retardaba el avance del obrero, que debía pasar un largo tiempo hasta el dominio de los buriles y martellinas mecánicas. Estos útiles exigen sólo suma destreza en su manejo, puesto que la energía del aire comprimido se distribuye por tubos de caucho, y por eso el obrero español, acostumbrado a ayudarse con la maza y bujarda de mano, llegaba completamente incapacitado".

Otros retos presentaba el país receptor al recién llegado con una nueva organización laboral, entre otros. Así, a raíz de la huelga general de 1908 se redactaron nuevos Estatutos en donde se hizo el aprendizaje forzoso. La nueva situación laboral de los trabajadores del granito que afectaba directamente a los emigrados, y futuros emigrantes a aquella cantera de granito fue analizado por García Guijarro en su estudio, testimoniando así nueva la situación laboral estadounidense, y advirtiendo con esta reflexión las circunstancias que se desprenderían de la legislación. Asimismo en su análisis expone que a pesar de todos los requisitos a cumplir por parte del trabajador cualificado, continuaba siendo atractivo y ventajoso el trabajo en la industria del granito estadounidense pues los beneficios resultaban más altos que los que pudiera obtener en España. Según los emigrantes los sistemas de trabajo creaban nuevos incentivos: "Al poco, os habituáis y comienza a nacer en vosotros el interés por tal trabajo y la precisión de tal mecanismo. Cada obrero, abstraído en su obra, trabaja sin cesar con verdadera recíproca emulación, que es el mejor inspector de los operarios. Para certificar la asistencia basta sólo una suave presión en el número correspondiente del reloj indicador; la máquina dará cuenta de su persona"».

Queda prohibida la introducción en los Estados Unidos de mujeres o jóvenes a los efectos de la prostitución, y el que introduzca o intente introducir con este objeto a mujeres o jóvenes en los Estados Unidos o las retenga o intente retener con el mismo propósito, será culpable de un delito y convicto del mismo será castigado con la pena de un año a cinco de cárcel y con multa que no excederá de 5.000 dólares (art. 3).

Se prohíbe a toda persona, compañía o sociedad o corporación abonar por adelantado el transporte o auxiliar o fomentar en cualquier forma la introducción o inmigración de extranjeros a los Estados Unidos mediante cualesquiera ofertas, solicitudes, promesas o contratos verbales o escritos, expresos o tácitos, hechos con anterioridad a la llegada de dichos extranjeros para realizar trabajos o prestar servicios de cualquier orden, requieran o no habilidad especial (art. 4).

Por cada infracción de las prescripciones contenidas en el artículo 4º de esta ley, la persona, sociedad, compañía o corporación que la cometa auxiliando, fomentando o solicitando la inmigración o introducción de extranjeros en los Estados Unidos para realizar trabajos o prestar servicios de cualquier clase mediante ofrecimientos, solicitudes, promesas o contratos, tácitos o expresos, con dichos extranjeros, pagará la suma de 1.000 dólares, que será exigida judicialmente y recaudada por los Estados Unidos o por quien primero entable la acción correspondiente en nombre propio y para su propio beneficio, incluso el extranjero a quien se prometiese trabajo o servicio de cualquier clase en la forma antedicha, según se hacen efectivas las multas en los Tribunales de los Estados Unidos, pudiendo entablarse litigios distintos por cada uno de los extranjeros a quien se prometiese trabajo o servicio de cualquier género en la forma antedicha. El fiscal del distrito correspondiente tendrá el deber de mostrarse parte en dichos litigios cuando la demanda sea interpuesta por los Estados Unidos (art. 5).

Será ilegal y se considerará como una infracción al artículo 4.º de esta Ley auxiliar o fomentar la introducción o inmigración de extranjeros con promesas de empleo por medio de anuncios impresos y publicados en el extranjero. Todo inmigrante que llegue a los Estados Unidos a consecuencia de anuncios de este género se considerará que llega alentado por una promesa o contrato, conforme al art. 2.º de esta ley, y se aplicarán a este caso las penas impuestas por el art. 5.º de la misma; este artículo no se aplicará a Estados y territorios, al distrito de Colombia ni a lugares sometidos a la jurisdicción de los Estados Unidos, que anuncien las ventajas que ofrecen respectivamente a la inmigración (art. 6).

Ninguna compañía de transportes o propietarios de buques u otros dedicados al transporte de extranjeros a los Estados Unidos, solicitará, invitará ni fomentará directamente o por medio de agentes, la inmigración de clase alguna de extranjeros a los Estados Unidos, excepto por cartas comercia-

les ordinarias, circulares anuncios o advertencias orales que indiquen la fecha de salida de sus buques y las condiciones y facilidades que reúnen éstos para el transporte. Toda infracción a esta disposición por una compañía de transportes o por el propietario o propietarios de buques o por cualesquiera otros que se dediquen a transportar extranjeros a los Estados Unidos y por los agentes que empleen, se castigará con las penas impuestas por el art. 5.º de esta ley (art. 7).

Toda persona, incluso el capitán, agente, propietario o consignatario de un buque, que conduzca o desembarque en los Estados Unidos por medio de buques o de cualquier otro modo, o que intente por sí o por medio de otro conducir o desembarcar en los Estados Unidos por medio de buques o de cualquier otro modo, o que intente por sí o por medio de otro conducir o desembarcar en los Estados Unidos, por medio de buques o de cualquier otro modo, a extranjeros que no hayan sido debidamente admitidos por un inspector de inmigración, o que no estén legalmente autorizados para penetrar en los Estados Unidos, será culpable de un delito probado el cual, será castigado con una multa que no excederá de 1.000 dólares por cada extranjero que haya conducido o desembarcado en esa forma o con prisión de tres meses a dos años o con ambas penas a la vez (art. 8).

Se considerará ilegal para toda persona, incluso para una compañía de transportes que no sea una de las de ferrocarriles que penetran en los Estados Unidos desde un territorio extranjero fronterizo, o propietarios, capitanes o consignatarios de un buque, conducir a los Estados Unidos extranjeros que padezcan enfermedades repugnantes o contagiosas; y si el Secretario del Tesoro comprobara que han sido llevados a los Estados Unidos extranjeros que padezcan estas enfermedades en el momento de embarcarse en el extranjero, y que la existencia de tales enfermedades se había comprobado mediante el oportuno examen facultativo, dicha persona o compañía de transporte, o capitán, agente, propietario o consignatario del buque, pagará al recaudador de aduanas del distrito aduanero a que pertenece el puerto de llegada la cantidad de 100 dólares por cada infracción a las prescripciones de este artículo, y no se despachará la documentación del buque mientras no se haga efectiva la multa que le haya sido impuesta, no pudiendo condonarse dicha multa (art. 9).

La decisión del consejo especial de investigación, de que se tratará después, fundada en el certificado facultativo que hubiere efectuado el examen, será definitiva para la expulsión de los extranjeros que padezcan enfermedades repugnantes o contagiosas o alguna deficiencia física o mental, en cuya virtud puedan quedar comprendidos en algunas de las clases no admitidas en los Estados Unidos conforme al art. 2.º de esta Ley (art. 10).

Previa certificación de un médico del servicio de hospitales marítimos de los Estados Unidos, en que conste que un extranjero incluido necesita auxilio por enfermedad, inhabilitación física o infancia, si dicho extranjero está

acompañado por otro cuya protección o tutela les es indispensable, el capitán, agente, propietario o consignatario del buque en que haya sido transportado dicho extranjero y su acompañante estará obligado a repatriarlos en la misma forma en que se obliga a otros buques a repatriar extranjeros rechazados (art. 11).

A la llegada de un extranjero a un puerto de los Estados Unidos, el capitán o comandante del vapor, buque de vela o de cualquier clase que tenga dicho extranjero a bordo, entregará a los funcionarios de inmigración del puerto de llegada listas o manifiestos redactados en el momento y lugar del embarque del extranjero a bordo de dicho buque, indicando en ellas, respecto de cada extranjero, su nombre, apellido y sexo; su estado, su profesión; si sabe leer y escribir; su nacionalidad; su raza; su último domicilio; el punto de desembarco en los Estados Unidos; el destino ulterior después del puerto de desembarco; si dispone de un billete para este último destino; si ha pagado su propio pasaje o lo ha hecho en su nombre otra persona, o una corporación, sociedad, municipio o gobierno, y, en caso afirmativo, quien; si posee 50 dólares, y si posee menos, cuánto; si va a reunirse con algún pariente o amigo, y, en caso afirmativo, con que pariente o amigo y nombre y señas de éste; si ya ha residido en los Estados Unidos, y, en caso afirmativo, cuándo y donde; si ha estado alguna vez en la cárcel, en un asilo, o una institución u hospital para el cuidado y tratamiento de dementes, o mantenido por caridad; si es polígamo; si es anarquista; si ha venido en razón a algún ofrecimiento, solicitud, promesa o contrato tácito o expreso para realizar un trabajo en los Estados Unidos, y cual es el estado de salud mental y física del extranjero; si es disforme o tullido, y, en caso afirmativo, desde cuánto tiempo y por qué causa (art. 12).

Los extranjeros que lleguen por mar a los puertos de los Estados Unidos se alistarán por grupos, y ninguna lista o manifiesto contendrá más de 30 nombres. A cada emigrante o cabeza de familia se le entregará un billete en el que constará su nombre, el número o letra que designe la lista en que están incluidos su nombre y demás detalles, y su número en dicha lista para mejor identificarle a la llegada. Cada lista o manifiesto llevará la firma y juramento o afirmación del capitán o comandante del buque, o del primero o segundo oficial que le sigan en el mando, prestado ante un funcionario de emigración en el puerto de llegada, atestiguando que ha hecho que el médico de a bordo procediera a un examen físico y oral de cada emigrante y que del informe de dicho médico y de su propio examen cree que ninguno de dichos emigrantes es idiota, demente o mendigo, ni es fácil se convierta en una carga pública, ni padece enfermedades contagiosas o repugnantes, ni ha sido condenado por ningún delito que implique falta de moral, ni es polígamo o anarquista, ni viene bajo promesa o pacto tácito o expreso para realizar un trabajo en los Estados Unidos, ni es prostituta, y que también, según sus noticias y creencias, los informes contenidos en dichas listas o

manifiestos respecto de cada emigrante citado en ellas son enteramente exactos y ciertos (art. 13).

El médico del mencionado buque firmará también cada una de las listas o manifiestos, y prestará juramento o afirmación en igual forma ante un funcionario de inmigración en el puerto de llegada, respecto de su experiencia profesional y sus aptitudes como médico y cirujano, haciendo constar que ha procedido a un examen personal de cada uno de los emigrantes citados en ella, y que dicha lista o manifiesto según su conocimiento y creencia, es completa, exacta y verdadera en todos sus detalles en cuanto al estado mental y físico de dichos extranjeros. Si a bordo del buque que conduce emigrantes no hubiese médico, el examen mental y físico y las comprobaciones de las listas o manifiestos se harán por un médico competente, empleado por los propietarios de dicho buque (art. 14).

En el caso de que el capitán o el comandante de un buque deje de entregar a dichos funcionarios de inmigración las listas o manifiestos de todos los emigrantes que haya a bordo, conforme a lo prescrito en los artículos 12, 13 y 14 de la presente ley, pagará al recaudador de Aduanas en el puerto de llegada la cantidad de 10 dólares por cada extranjero respecto al cual no se contenga en las listas la información anteriormente mencionada (art. 15).

Al recibir los funcionarios de inmigración en cualquier puerto de llegada las listas o manifiestos extranjeros prescritos en los artículos 12, 13 y 14 de la presente ley, dichos funcionarios deberán acudir o enviar auxiliares competentes a bordo de los buques a que se refieren las listas o manifiestos, e inspeccionar en ellos a los emigrantes, o disponer un traslado temporal de éstos para ser examinados en lugar y tiempo determinados; pero este traslado no se considerará como desembarco, ni eximirá a las líneas de transporte, capitanes, agentes, propietarios o consignatarios del buque en que hayan llegado dichos extranjeros, de ninguna de las obligaciones que por virtud de esta ley corresponderían dichas compañías, capitanes, agentes, propietarios o consignatarios en el caso de que los emigrantes permaneciesen a bordo. Esto no obstante, allí donde se utilice para la detención y examen de extranjeros un local conveniente, los funcionarios de inmigración se encargarán de ellos, y las compañías de transporte y los capitanes, agente, propietarios y consignatarios de los buques que conduzcan inmigrantes estarán exentos de responsabilidad por la detención hasta que dichos inmigrantes vuelvan a estar bajo su cuidado (art. 16).

El examen físico y mental de todos los extranjeros que lleguen a los Estados Unidos se practicará por médicos del servicio de hospitales marítimos de los Estados Unidos que lleven por lo menos dos años ejerciendo su profesión después de haberse doctorado, los cuales cerificarán para conocimiento de los funcionarios de inmigración y del consejo de investigación

especial a que alude más adelante, todos y cualesquiera defectos o enfermedades que observen en cualquier emigrante, y, en caso de que no pueda disponerse de médicos del servicio de hospitales marítimos de los Estados Unidos, podrán utilizarse para dicho servicio médicos civiles que lleven por lo menos cuatro años ejerciendo su profesión, en las condiciones que establezca el comisario general de inmigración por orden o con la aprobación del Secretario del Tesoro. El servicio de inmigración reembolsará al servicio de sanidad y de hospitales marítimos de los Estados Unidos cuantos gastos haya hecho con motivo de la inspección facultativa de los inmigrantes, de conformidad con los reglamentos dictados por el Secretario del tesoro (art. 17).

Los propietarios, oficiales y agentes de todo buque que transporte un extranjero a los Estados Unidos, deberán adoptar las debidas precauciones para impedir el desembarco de dicho extranjero, en cualquier momento o lugar que no sea el designado por los funcionarios de inmigración; y el propietario, oficial, agente o persona encargada del buque que desembarque, o permita desembarcar, a un extranjero en cualquier momento o lugar que no sea el designado por los funcionarios de inmigración, será culpable de una infracción, y, una vez aprobada ésta, será castigado con multa de 100 a 1.000 dólares por cada extranjero desembarcado de ese modo, o con un año de cárcel o con ambas penas a la vez, y se considerará que todo extranjero que haya desembarcado de este modo está ilegalmente en los Estados Unidos, siendo expulsado en la forma dispuesta por la ley (art. 18).

Todos los extranjeros transportados a los Estados Unidos contra lo dispuesto en la ley, serán enviados a ser posible inmediatamente a los países de donde proceden, a bordo de los buques que les hubiesen transportado. El coste de su manutención mientras estén en tierra, así como los gastos del regreso de dichos extranjeros, serán de cuenta del propietario o propietarios del buque en que hubieren llegado; y si el capitán, encargado, propietario o consignatario se negase a recibir de nuevo a bordo del buque o de otro de su pertenencia a dichos emigrantes, o se negase o descuidase llevarlos al puerto de donde procedan, o a pagar el coste de su manutención mientras estén en tierra, dicho capitán, encargado, agente, propietario o consignatario será culpable de una infracción, y, probada ésta, será castigado con una multa que no bajará de 300 dólares por cada infracción de este género, no despachándose la documentación del buque en ningún puerto de los Estados Unidos mientras no se haya pagado dicha multa. Sin embargo, el comisario general de inmigración, por orden o con la aprobación del Secretario del Tesoro, podrá suspender, en las condiciones prescritas por el comisario general, la expulsión de un emigrante llegado con la promesa o contrato de cualquier trabajo o servicio, si, a su juicio, la declaración de dicho emigrante fuese necesaria a favor del Gobierno de los Estados Unidos para el

procesamiento de los que hayan infringido las disposiciones contenidas en los artículos 4.º y 5.º de la presente ley.

El importe de la manutención de una persona detenida de este modo se abonará por el fondo de inmigración; pero ningún extranjero, del cual se certifique, conforme a lo dispuesto en el art. 17 de la presente ley, que padece una enfermedad contagiosa o repugnante que no sea de las que pueden someterse a cuarentena, podrá desembarcar para sujetarse a tratamiento médico en los hospitales de los Estados Unidos (art. 19).

Todo extranjero que llegue a los Estados Unidos contra lo dispuesto en la ley, o que resulte una carga pública por causas existentes con anterioridad al desembarco, será repatriado, como ya se ha dicho, al país de donde proceda en cualquier momento dentro de los dos años siguientes a la llegada, por cuenta –incluso la mitad de los gastos de transporte por tierra al puerto de expulsión– de la persona que haya transportado a dicho emigrante a los Estados Unidos; y si esto no pudiera hacerse por cuenta del fondo de inmigración a que se refiere el art. 1.º de la presente ley (art. 20).

En el caso de que el Secretario del Tesoro se enterase de que un inmigrante ha sido hallado en los Estados Unidos en contra de lo dispuesto en la presente ley, ordenará que dicho inmigrante, siempre que esto fuere dentro del plazo de tres años de su desembarco o entrada en los Estados Unidos, sea detenido y repatriado al país de donde proceda conforme a lo dispuesto en el art. 20 de esta ley, y si esto no pudiera hacerse, a expensas del fondo de inmigración a que se refiere el art. 1.º de esta ley; si los capitanes, agentes, propietarios o consignatarios de buques descuidasen o se negasen a cumplir las órdenes del Secretario del Tesoro de embarcar, custodiar y repatriar al extranjero cuya expulsión se disponga de conformidad con lo prescrito en este artículo, serán castigados con las penas señaladas en el art. 19 de la presente ley (art. 21).

El Comisario general de inmigración, aparte las obligaciones que le imponga la ley, cuidará, bajo la dirección del Secretario del Tesoro, del cumplimiento de todas las leyes relativas a la inmigración extranjera en los Estados Unidos, y ejercerá la inspección, directa y superintendencia de todos los funcionarios, escribientes y empleados que se nombren conforme a dichas leyes. Dictará los Reglamentos y las disposiciones necesarias; determinará la forma de los contratos, permisos de entrada y demás documentos, y publicará las instrucciones que, de acuerdo con la ley, faciliten mejor a su juicio el cumplimiento de las prescripciones de la misma, y protejan a los Estados Unidos y a los inmigrantes de fraudes y pérdidas, y estará autorizado para celebrar contratos, para auxiliar y socorrer a los inmigrantes que cayesen en la miseria o necesiten de la beneficencia pública, todo ello por orden o con aprobación del Secretario el Tesoro. El comisario general de inmigración deberá comisionar a funcionarios del servicio de inmigración

con objeto de reunir datos acerca del número de extranjeros detenidos en instituciones penales de corrección o de beneficencia (pública o privada) de los distintos Estados y territorios, del distrito de Columbia y de los demás territorios de los Estados Unidos, y de poner en conocimiento de los funcionarios de esas instituciones lo prescrito en la Ley acerca de la expulsión de extranjeros que se hayan convertido en carga pública. El comisario general de inmigración podrá comisionar con la aprobación del Secretario del Tesoro, cuando lo estime oportuno para los fines de esta ley, a funcionarios de inmigración a fin de que presten temporalmente sus servicios en países extranjeros (art. 22).

Las atribuciones de los comisarios de inmigración tendrán carácter administrativo y se expresarán detalladamente en los reglamentos redactados por orden o con la aprobación del Secretario del Tesoro (art. 23).

Los inspectores de inmigración y demás funcionarios, escribientes o empleados de inmigración se nombrarán en adelante y sus sueldos se fijarán, aumentarán o rebajarán oportunamente por el Secretario del Tesoro, a propuesta del comisario general de inmigración y de conformidad con las disposiciones de la Ley sobre funcionarios civiles de 16 de Enero de 1883. Ninguna disposición de esta Ley podrá alterar, en lo tocante al nombramiento de comisarios de inmigración en los diversos puertos de los Estados Unidos, lo prescrito en la Ley de destinos civiles de 18 de agosto de 1894, ni la situación de los comisarios nombrados antes de ahora. Los funcionarios de inmigración estarán autorizados para tomar juramentos y recibir y examinar las pruebas referentes al derecho de un extranjero a entrar en los Estados Unidos, y, cuando sea necesario para registrar por escrito dichas pruebas; y toda persona que, habiendo prestado juramento de conformidad con esta ley, adujese a sabiendas o voluntariamente un falso testimonio o prestase una declaración falsa que en alguna forma afectase o se refiriese al derecho de un emigrante a ser admitido en los Estados Unidos, será culpable de perjurio y castigado conforme a lo prescrito en el art. 5.392 de las leyes revisadas de los Estados Unidos. La decisión de un funcionario, si es favorable a la admisión de un emigrante, podrá ser recusada por otro funcionario de inmigración, y esta recusación tendrá por efecto llevar al inmigrante cuyo derecho se discute ante el consejo de investigación especial para su esclarecimiento (art. 24).

Los comisarios de inmigración en los distintos puertos de llegada constituirán los consejos de investigación especial cuando sea necesario para la pronta resolución de todos los casos de inmigrantes detenidos en aquellos puertos en virtud de las prescripciones de la ley. Estos consejos constarán de tres individuos, designados entre los funcionarios de inmigración en activo que el comisario general, con la aprobación del Secretario del Tesoro, estime idóneos para el servicio en dichos consejos.

En los puertos donde hubiere al menos tres inspectores de inmigración, el Secretario del Tesoro, a propuesta del comisario general de inmigración, podrá designar a otros funcionarios de los Estados Unidos para que presen servicio en dichos consejos de investigación especial. Estos consejos estarán autorizados para determinar si a un extranjero, detenido legalmente, se le puede permitir la entrada en los Estados Unidos o se le debe expulsar. Todas las audiencias de estos consejos se celebrarán separadamente y no serán públicas, pero aquéllos levantarán actas de sus sesiones y de cuantas pruebas se aduzcan ante ellos; la decisión de los miembros de un consejo será definitiva; pero el inmigrante o el vocal que disienta podrán apelar, por conducto del comisario de inmigración en el puerto de llegada y el Comisario general de inmigración, ante el Secretario del Tesoro, cuya resolución será entonces inapelable. La apelación suspenderá toda disposición relativa al destino ulterior del extranjero hasta que el comisario de inmigración en el puerto de llegada reciba la decisión del Secretario del Tesoro (art. 25).

Ninguna persona, compañía, corporación, sociedad o asociación benéfica podrá recibir obligación o garantía oral o escrita de que un inmigrante no se convertirá en carga pública a menos que se halle autorizada en cada caso por el comisario general de inmigración con la aprobación escrita del Secretario del Tesoro (art. 26).

No podrá transigirse ni suspenderse procedimiento alguno por infracción de las disposiciones de esta ley sin el consentimiento del Tribunal ante el cual se halle pendiente y registrado, alegando las razones del caso (art. 27).

Lo dispuesto en esta ley no afectará a los procedimientos criminales o civiles, iniciados con arreglo a alguna ley o leyes existentes, modificadas por la presente, y dichos procedimientos seguirán su curso como si esta ley no rigiera (art. 28).

Los Tribunales de circuito y distrito de los Estados Unidos quedan investidos por la presente, de plena y completa jurisdicción en todas las causas civiles y criminales que se incoen a consecuencia de cualquiera de las disposiciones de esta ley (art. 29).

A partir del día 1º de enero de 1903, todas las concesiones de cambio de monedas, transporte de pasajeros o equipajes, casas de comidas y bebidas y sus similares relacionadas con cualquier estación de inmigración a los Estados Unidos, se otorgarán por concurso público, sometido a las condiciones y restricciones que prescriba el comisario general de inmigración, por orden o con la aprobación del Secretario del Tesoro, siempre que en dichas estaciones de inmigración no se expendan bebidas alcohólicas y que los ingresos procedentes de las concesiones se entreguen al Tesoro de

los Estados Unidos a cuenta del fondo de inmigración a que se refiere el art. 1.º de esta ley (art. 30).

A fin de mantener el orden y para que puedan operarse detenciones por delitos con arreglo a las leyes de los Estados y territorios de los Estados Unidos donde estén situadas las estaciones de inmigración, los funcionarios encargados de estas estaciones admitirán en ellas, cuando las circunstancias lo exijan, a los funcionarios del Estado y municipales que tengan a su cargo el cumplimiento de aquellas leyes, y, a los efectos de este artículo, la jurisdicción de dichos funcionarios y de los tribunales locales se extenderá a las estaciones de inmigración (art. 31).

El comisario general de inmigración, por orden o con la aprobación del Secretario del Tesoro, dictará reglas para la entrada e inspección de los emigrantes a lo largo de las fronteras del Canadá y México, con objeto de que no se les detenga innecesariamente, ni se causen molestias a los pasajeros en el viaje ordinario entre aquellos países y los Estados Unidos, y estarán facultados para celebrar convenios a este efecto con las líneas extranjeras de transporte (art. 32).

Para los fines de esta Ley, se entenderá que las palabras "Estados Unidos" empleadas en el título y en el articulado de la misma, significan los Estados Unidos y cualesquiera aguas, territorios o lugares actualmente sometidos a su jurisdicción (art. 33).

No podrán venderse bebidas alcohólicas de ninguna especie en el recinto de un edificio perteneciente al Gobierno de los Estados Unidos (art. 34).

La expulsión de los extranjeros detenidos en el territorio de los Estados Unidos después de su llegada y convictos de hallarse ilegalmente en dicho territorio, prevista en esta ley, se efectuará con destino a los puertos del otro lado del Pacífico o del Atlántico en los que dichos extranjeros se embarcaron para los Estados Unidos, y si este embarque se hizo con destino a un territorio extranjero limítrofe, la expulsión se efectuará con destino al puerto extranjero donde el extranjero se hubiera embarcado para dicho territorio (art. 35).

Quedan anuladas todas las leyes o partes de leyes que se hallen en contradicción con la presente; sin embargo, esta ley no anula, modifica, ni altera las vigentes relativas a la inmigración o expulsión de los chinos y de los descendientes de chinos (art. 36).

Si un extranjero, después de haberse establecido permanentemente en los Estados Unidos y de haber hecho la declaración preliminar de ciudadanía, llamase a su esposa e hijos menores para tenerlos a su lado, y su esposa o hijos padeciesen enfermedades contagiosas adquiridas a bordo

del buque en que llegaren, según certificación del médico en el puerto de llegada, quedarán detenidos en la forma que prescriba el Secretario del Tesoro, mientras se averigua si la enfermedad puede curarse fácilmente o si se puede permitirles desembarcar sin perjuicio de tercero, y no serán expulsados mientras estos hechos no se hayan comprobado (art. 37).

No se permitirá la entrada en los Estados Unidos, ni en ningún territorio o lugar sometido a su jurisdicción, a las personas que no reconozcan o sean opuestas a todo Gobierno organizado, o que sean miembros o estén afiliados a sociedades que abriguen o enseñen dichas rebeldías u oposición a todo Gobierno organizado, o que aboguen o prediquen el deber, la necesidad o la conveniencia de agredir ilegalmente o de matar a un funcionario o funcionarios, ya individualmente, ya como funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos o de cualquier otro Gobierno organizado, por el hecho de ostentar carácter oficial. El Secretario del Tesoro hará cumplir este artículo bajo las reglas que estime oportunas.

Las personas que a sabiendas ayuden o auxilien a los individuos de ese género para que entren en los Estados Unidos o en los territorios o lugares sometidos a su jurisdicción, o el que se ponga de acuerdo o conspire con otra persona o personas para consentir, procurar o permitir que un individuo de los ya indicados penetre en los Estados Unidos en forma que no sea la prescrita por el Secretario del tesoro en sus Reglamentos, será castigada con multa que no exceda de 5.000 dólares o con prisión de un mes a cinco años, o con ambas penas a la vez (art. 38).

No se concederá la naturalización o ciudadanía de los Estados Unidos a las personas que no conozcan o se opongan a todo Gobierno constituido, o que sean miembros o estén afiliados a sociedades que aboguen o defiendan dicha negación u oposición a todo Gobierno constituido, ni a los que defiendan o propaguen el deber, la necesidad o la conveniencia de agredir ilegalmente o asesinar a algún funcionario o funcionarios en general del Gobierno de los Estados Unidos o de cualquier otro Gobierno constituido, por el hecho de ostentar carácter oficial, ni a los que hubiesen infringido las prescripciones de esta ley. Los tribunales de justicia y los jueces y funcionarios de los mismos que tengan jurisdicción sobre los expedientes de naturalización o que hayan de intervenir en ellos, deberán, antes de concederla, informarse cuidadosamente, levantando acta de la declaración jurada del solicitante y de los testigos, cuando sea posible, afirmando la verdad de todo hecho que se requiera para la naturalización.

Los que a sabiendas o voluntariamente faciliten la naturalización faltando a las disposiciones de esta ley, serán castigados con una multa que no excederá de 5.000 dólares o con prisión de uno a diez años, o con ambas penas,

y el tribunal ante el cual se pruebe el hecho deberá declarar y decretar que todos los certificados admitiendo a dicha persona como ciudadano son nulos y sin ningún valor. Los tribunales que hayan entendido en el juicio de este delito serán competentes para dictar este auto.

Las personas que a sabiendas ayuden, aconsejen o alienten a otra para que pida u obtenga la naturalización o para iniciar el expediente preliminar declarando su intención de ser ciudadano de los Estados Unidos, o las que durante la tramitación del expediente procuren a sabiendas o faciliten testimonios falsos acerca de un hecho determinado, o las que de intento presten declaraciones falsas acerca de un hecho que deba ser probado en dicho expediente, serán castigados con una multa que no excederá de 5.000 dólares o con prisión de uno a diez años o con ambas penas.

Las disposiciones que preceden, relativas a la naturalización, no entrarán en vigor hasta noventa días después de aprobada esta ley (art. 39)".

11. Conclusión

La tendencia general, tal y como ha sido puesto de manifiesto, era de carácter fundamentalmente asimilacionista, es decir, de absorción del emigrante para identificarlo, en plazos y circunstancias variables, pero evidentes, con los nacionales de los países de acogida. A su vez los países de origen practicaron una respuesta sancionadora y en consecuencia se puede decir que hubo normas de nacionalidad protectoras de la emigración. Destacarían los congresos de los italianos residentes en el extranjero como vía intermedia de solución, estudiando la eventualidad de un estatuto de doble nacionalidad a los emigrantes³⁷.

La suerte de los emigrantes en estos países fue muy variada. La colisión entre nuestros nacionales y los lugareños también ocasionó situaciones muy dispares que impiden llegar a generalizar una visión onmicomprensiva de todas estas suertes:

«El jornalero español es poco numeroso. Encontramos ejemplos en los contratados por las compañías agrícolas como la Agrícola Colonizadora Mexicana y se destinan a explotaciones y cultivos nuevos o poco conocidos en el país. En esta condición permanecen poco tiempo y en seguida se convierten en capataces o arrendatario o se establecen como comerciantes. De muy escasa cultura, frecuentemente analfabetos, pero muy trabajadores y eficientes, al convertirse en capataces se hacen odiosos al mexicano que se siente postergado frente a ellos. Los capataces y jefes de cuadrilla de las

³⁷ Vide J.M. PÉREZ-PRENDES y MUÑOZ ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993, p. 60.

plantaciones tabaqueras del Valle Nacional eran en su casi totalidad españolas. Turner hace una negra pintura de estos hombres rudos y brutales, pero competentes y resistentes.

La leyenda describió de manera inhumana la actitud de este sector y el número de quejas de peones sobre su trato y comportamiento es altísimo»³⁸.

³⁸ Vide Vicente GONZÁLEZ LOSCERTALES, "Bases para el análisis socioeconómico de la colonia española de México en 1910", *Revista de Indias*, 39 (155-158), (1979), p. 277. En la p. 289 se revela el resentimiento del obrero mexicano hacia comerciantes españoles. Para ello cita el escrito de gratitud dirigido al gobernador del Distrito Federal por una Comisión obrera en mayo de 1911 al dar éste la orden de que no se descontara a los obreros de su salario en las fábricas los adelantos hechos en las tiendas de raya (tiendas donde se adelantaban mercancías e incluso dinero sobre los salarios a devengar): "Fábrica de Santa Teresa, 16 de mayo de 1911: Señor Gobernador del Distrito Federal de México.

Nuestro muy querido y respetable protector: Todos los operarios de las Fábricas de Santa Teresa y Contreras D.F. dan a Ud un voto de gracias porque en todas sus dificultades los ha ayudado de una manera directa. Especialmente los que habían tenido la desgracia de trabajar en provecho de unos españoles dueños de las dos tiendas de raya hace más de seis años y que ahora se encuentran libres para llevar a sus hogares el producto de sus trabajos, salvándolos de las garras rapiñeras de esos españoles. Pero si somos ignorantes, también somos honrados y no queremos tomarnos lo que justo o injustamente debemos a esos señores. Por ello tenemos nombrada una comisión encargada de estimular a los que deban para que le paguen en abonos semanarios. Sirva esta declaración para ponernos a cubierto de imputaciones. –Sírvasse Ud acrecentar las protestas de nuestra grande estimación y respeto. –Por la Comisión gestidora de los derechos de los operarios".

BIBLIOGRAFÍA

AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I y II, CEDEAL, Madrid, 1992.

ELISEO ALONSO, "Emigrantes", *Revista de Estudios Provinciales de Pontevedra*, 7, (1991).

MANUEL ALONSO OLEA, prólogo a la obra de José Serrano Carvajal, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

AGUSTINA ÁLVAREZ JULBES Y SOFÍA DÍAZ RODRÍGUEZ, "Historia de la biblioteca del centro asturiano de La Habana (1888-1961)", *Actas del II Congreso de Bibliografía Asturiana*, 1999.

CONCEPCIÓN ARENAL, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Imprenta Clásica Española, Madrid, 1927.

J. ARIAS MIRANDA, *Reseña histórica de la beneficencia española*, Imprenta del Colegio de Sordomudos y de Ciegos, Madrid, 1862.

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, *El derecho de sufragio de los emigrantes españoles en el ordenamiento español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

MANUEL AZNAR LÓPEZ, "En torno a la beneficencia y su régimen jurídico", *REDA*, 92, (1996).

KLAUS J. BADE, *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*, Editorial Crítica, Barcelona, 2003.

- RAMÓN BADENES GASSET, Voz: "Beneficencia", *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo III, Barcelona, 1989.
- ÁNGEL BAHAMONDE, "Los dos lados de la emigración transoceánica", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.
- ESTELA BARRANCO PÉREZ, "La política inmigratoria en Argentina durante el siglo xx. Un análisis cuantitativo", *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999.
- MARCEL BATAILLÓN, *Erasmus y el erasmismo*, traducción castellana de CARLOS PUJOL, Editorial Crítica, Barcelona, 1978.
- EDUARDO BAURA, "Movimientos migratorios y derechos de los fieles en la iglesia", *Ius Canonium*, 85, (2003).
- CARMEN BERMEJO LORENZO, "Arte y arquitectura funeraria de los emigrantes a América en Asturias. Siglos xix y xx", *Boletín del Real Instituto de Estudios Asturianos*, 55 (157), (2001).
- URSULA BIRSL Y CARLOTA SOLÉ (Coordinadores), *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos, Barcelona, 2004.
- MARÍA ISABEL BODEGA FERNÁNDEZ Y JUAN ANTONIO CEBRIAN DE MIGUEL, "Una lectura económica de algunas migraciones contemporáneas. El caso de España", *Estudios Geográficos*, 221, (1995).
- BORREGÓN Y RIVES, *La emigración española a América*, Vigo, 1952.
- CRISTÓBAL BOTELLA, *El problema de la emigración*, Tipografía de los Huérfanos, Calle de Juan Bravo, núm. 5, Madrid, 1888.
- B. E. BULDAIN, *Las elecciones de 1820. La época y su publicista*, Ministerio del Interior, Madrid, 1993.
- RAMÓN BULLÓN FERNÁNDEZ, *El problema de la emigración y los crímenes de ella. Orientaciones más convenientes para la política económica de España*, Imprenta de la Casa Provincial de Caridad, calle Montalegre, 5, Barcelona, 1914.
- IGNACIO BUQUERAS Y BACH, "Españoles en América: casas regionales. Los desaprovechados protagonistas del 92", *Torre de los Lujanes*, 20, (1992).

- ROBERTO BUSA, "Notas y apuntes bibliográficos sobre los aspectos humanísticos, filosóficos y religiosos de la emigración", *Migración*, julio-diciembre, (1962).
- BARTOMEU CAIMARI CALAFAT Y JOSÉ RAFAEL RUÍZ CARVAJAL, "L'emigració balear a América a través del diari La Almudaina (1887-1906)", *Estudis Balearics*, 60-61, (1998).
- RAFAEL CALA CARVAJAL, "La voz de los catalanes emigrados a Cuba (Siglo XIX). Testimonios epistolares", *Boletín Americanista*, 53, (2003).
- FERNANDO CARNERO LORENZO, "Las remesas de los emigrantes canarios en Cuba, 1886-1914", *Historia Contemporánea*, 19, 1999.
- JOSÉ CAZORLA PÉREZ, *Retorno al sur*, Oficina de Coordinación de Asistencia a Emigrantes Retornados (OCAER), Cádiz, 1989.
- FRANCISCO CONTRERAS PÉREZ, "Recluta masiva de emigrantes andaluces y su inserción social en Argentina (Siglo XIX). Nuevas notas para su estudio", *Anuario de Estudios Americanos*, 53 (2), (1996).
- F. DE CARRERA Y SERRA Y J. M.^a VALLES CASADEVALL, *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977.
- ANA DE FRANCIA CABALLERO, "De Soria a América: historia de una emigración (1880-1930)", *Celtiberia*, 42 (83), (1992).
- JAVIER DE LUCAS, "Fundamentos filosóficos del derecho de asilo", en AAVV, *El Desplazamiento en el mundo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- PEDRO JOAQUÍN DE MURCIA, *Discurso político sobre la importancia y necesidad de los hospicios, casas de expósitos y hospitales*, Madrid, 1789.
- G. L. DÍAZ-PLAJA, *La condición de emigrante. Los trabajadores españoles en Europa*, Edicusa-Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1974.
- LEOPOLDO D' OZOUVILLE DE BARDOU Y CRUZ-ÁLVAREZ, *La tutela del emigrante español*, sin fecha.
- JOSÉ ANTONIO DURÁN, "Repatriación, emigración temporal y retornos de larga duración", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.

- BALDOMERO ESTRADA, "Causas de la emigración y tipología de los emigrantes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.
- ORBANO FEIJOO SOTOMAYOR, *Inmigración de trabajadores españoles. Documentos y memoria escrita sobre esta materia*, Habana, Imprenta de J. M. Eleizegui, 1853.
- A. E. FERNÁNDEZ, "Patria y cultura. Aspectos de la acción de la élite española de Buenos Aires (1890-1920)", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 6-7, (1987).
- ALEJANDRO E. FERNÁNDEZ, "Mutualismo y asociacionismo", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.
- VIRGILIO FERNÁNDEZ BURLETE, "Hombres de Cádiz en Indias (1699-1702). A través de los bienes de difuntos", *Anales de la Universidad de Cádiz*, 5-6, (1988-1989).
- M. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *La beneficencia pública y los hospicios*, Establecimientos Tipográficos de Jaime Ratés, Madrid, 1923.
- EMILIO FERNÁNDEZ PALACIOS, "Proyección de la ilustración vasca en América", *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 43 (1), (1998).
- FLORENCIO FIERA SUÁREZ, "Historia de un emigrante a Cuba: Saturnino Martínez (1837-1905)", *Boletín del Instituto de Estudios Asturianos*, 43 (129), (1989).
- JESÚS M. GALIANA MORENO, *El ámbito personal del derecho de la emigración*, Ministerio de Trabajo-Instituto Español de Emigración, Madrid, 1975.
- ROCÍO GARCÍA ABAD, "Las redes migratorias entre el origen y la Ría de Bilbao a finales del siglo XIX: una aproximación metodológica", *Revista de Demografía Histórica*, XX, I, (2002).
- MARÍA TERESA GARCÍA DOMÍNGUEZ, "Aproximación o estudio da emigración galega da costa da Morte cara a Perú na segunda meta de do século XX (1940-1970)", *Estudios Migratorios*, 5, (1998).
- JOSÉ RAMÓN GARCÍA LÓPEZ, "Las repercusiones del 98 sobre las remesas de emigrantes y las transferencias de capital", *Asturias y Cuba en torno al 98*, Universidad del Oviedo, Oviedo, 1994.

- ISABEL GARCÍA MONTÓN, "Una fuente para el estudio de la emigración española en Estados Unidos: los relatos de viaje de los siglos XIX y XX", *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999.
- JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO FOS, prólogo a la obra de FRANCISCO DE BLAS GARCÍA, *Legislación española de la emigración (1936-1964)*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1965.
- FERNANDO GARRIDO FALLA, "La beneficencia general y particular. Situación y perspectivas", en AAVV, *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967.
- FERNANDO GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- ELDA GONZÁLEZ, "La llegada", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.
- AURELIO GONZÁLEZ DE RIANCHO Y JOSÉ ABREU CARDET, "Un carredano y su descendencia en el oriente cubano", *Altamira (Revista del Centro de Estudios Montañeses)*, 60, (2002).
- VICENTE GONZÁLEZ LOSCERTALES, "Bases para el análisis socioeconómico de la colonia española en México en 1910", *Revista de Indias*, 39 (155-158), (1979).
- ELDA EVANGELINA GONZÁLEZ MARTÍNEZ, *Café e inmigración: los españoles en Sao Paulo, 1880-1930*, CEDEAL, Madrid, 1990.
- ELDA EVANGELINA GONZÁLEZ MARTÍNEZ, "Españoles en América e iberoamericanos en España: cara y cruz de un fenómeno", *Arbor*, 154 (607), 1996.
- FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, IÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA, JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *Código Básico de Derecho de la Vida*, Eunsa, Pamplona, 1998.
- FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, "La Universidad en la que yo creo", *RAP*, 153, (2000).
- XOSE M. GONZÁLEZ REBOREDO, "La identidad del inmigrante gallego", *Antropológica*, 18, (1995).

- BERNARDO GONZALO GONZÁLEZ Y JOSÉ TEJERINA ALONSO, "La protección de la emigración de retorno en la Ley Básica de Empleo", *Revista de Seguridad Social*, 12, (1981).
- FRANCISCO GRANDE COVIAN, "La emigración gallega en profundidad", *Cuenta y Razón*, 8, (1982).
- AURELIO GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, Tomo II, 2ª reimpre-sión, Librería General, Zaragoza, 1965.
- JAIME GUASP, "La beneficencia como objeto formal de la actividad admi-nistrativa", *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Instituto de Estu-dios Políticos, Madrid, 1962.
- HECTOR G. GUTIÉRREZ ROLDAN, "El trasvase humano en el último siglo", *Los complementarios*, 1 (1987).
- RHODA HENELDE ABECASSIS, "El retorno a la tierra natal", *Isegoria*, 25, (2001).
- JULIO HERNÁNDEZ GARCÍA, "Emigración a Iberoamérica en las Islas Cana-rias", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamé-rica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992.
- F. HERNÁNDEZ IGLESIAS, *La beneficencia en España*, Imprenta de Manuel Minesa de los Ríos, Madrid, 1879.
- MANUEL HERRERA GÓMEZ, *Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1999.
- ALBERTO JARABO PAYÁ, prólogo a la obra de FELIPE VÁZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1966.
- LUÍS JORDANA DE POZAS, "Ideas fundamentales sobre la seguridad social", *Boletín de los Seminarios de Formación*, Madrid, 1948.
- ENCARNACIÓN LEMUS Y ROSARIO MÁRQUEZ, "Los precedentes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDE-AL, Madrid, 1992.
- JUACO LÓPEZ ÁLVAREZ, "Cartas desde América. La emigración de asturia-nos a través de la correspondencia. 1864-1925", *Revista de Dialectolo-gía y Tradiciones Populares*, Tomo LV, Cuaderno Primero, Madrid, 2000.

- F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Las asociaciones y su normativa legal*, Ediciones Abella, El consultor, Madrid, 1980.
- MOISÉS LLORDEN MIÑANBRES, "O asociacionismo dos emigrantes españois en América (1840-1930). Unha explicación histórica do feito", *Estudios Migratorios*, 2, (1996).
- M. MACÍAS HERNÁNDEZ, "La emigración canaria", en II Encuentros de Americanistas. *La emigración española a América, 1830-1880*, Oviedo, Septiembre, 1988.
- EUGENIO MADUEÑO, "Los andaluces de la emigración. Los que se fueron. Los que vuelven. Los que no volverán", *Cuenta y Razón*, 40, (1988).
- MALDONADO Y MACANAZ, *Principios generales del arte de la colonización*, Madrid, 1873.
- JORDI MALUQUER DE MOTES, "La emigración catalana a América durante la primera mitad del siglo XIX. Una valoración global", en *III Jornadas d'Estudis Catalana-Americans*, Barcelona, Abril, 1988.
- JOSÉ MARÍA MARÍN CORREA, "Otras prestaciones asistenciales: por falta de carencia para lucrar la contributiva. Emigrantes retornados agrícolas eventuales", *Cuadernos de Derecho Judicial*, 28, (1993).
- ROSARIO MÁRQUEZ, "Andalucía y América: las alternativas de una comunidad migrante", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992.
- ROSARIO MÁRQUEZ MACÍAS, *Historias de América: la emigración española en tinta y papel*, Huelva, 1994.
- MANGAS MARTÍN, "Los Tratados internacionales (arts. 93 a 96 de la CE). Especial referencia a la ciudadanía europea", *Revista de Derecho Político*, 36, (1992).
- RAMÓN MARTÍN MATEO, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967.
- MARÍA DEL CARMEN MARTÍNEZ, "La emigración castellano-leonesa a la América española", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992.

- ELENA MAZA ZORRILLA, *Pobreza y asistencia social en España, Siglos XVI-XX*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1987.
- IVAN MILANS DEL BOSCH PÓRTOLES, ENRIQUE MADRAZO RIVAS Y FRANCISCO JAVIER DE LA TORRE DÍAZ (COORDINADORES), *Migraciones y desarrollo humano*, Dykinson, Madrid, 2003.
- M. MOIX MARTÍNEZ, *Bienestar social*, Trivium, Madrid, 1986.
- ALFREDO MONTOYA MELGAR, prólogo al libro de JESÚS M. GALIANA MORENO, *El ámbito personal del derecho de la emigración*, Ministerio de Trabajo-Instituto Español de Emigración, Madrid, 1975.
- MARÍA CRUZ MORALES SARO, "La emigración asturiana a América" en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992.
- SAMI NAIR, "El desplazamiento del mundo", en AAVV, *El Desplazamiento en el mundo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- CONSUELO NARANJO, "Análisis cuantitativo", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.
- CONSUELO NARANJO OROVIO, "Memoria de los trabajos y los días. Historia de la emigración a Cuba", *Tebeto. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura*, 9, (1995).
- JUAN NUIX, *Reflexiones imparciales sobre la humanidad de los españoles en las Indias, contra los pretendidos filósofos y políticos*, Madrid, MDCCLXXXII.
- XOSE M. NÚÑEZ SEIXAS, "Gaitas y tangos: las fiestas de los inmigrantes gallegos en Buenos Aires (1890-1930)", *Ayer*, 43, (2001).
- ANTONIO ORTIZ-ARCE, "La cobertura convencional de la emigración española a Europa oeste (1939-1980)", *Revista de Instituciones Europeas*, 3, (1983).
- RAFAEL PAMPILLÓN OLMEDO, "La economía de la emigración", *Boletín Económico del ICE*, 2720, (2002).
- DEMETRIUS G. PAPADEMETRIU, "Las migraciones internacionales en un mundo en evolución", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36 (101), (1984).

- PEDRO PASCUAL, "Las casas regionales, un puerto de la emigración", *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999.
- ANGELS PASCUAL DE SANS, "Connotaciones ideológicas en el concepto de retorno de migrantes", *Revista de Sociología*, 20, (1983).
- JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *El sistema funerario en el derecho español*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *Farmacia y patrimonio*, Ibarra de Arce, Andujar (Jaén), 1999.
- JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *Régimen jurídico del servicio portuario de remolque-maniobra*, Ibarra de Arce, Córdoba, 2002.
- JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *Creación y regulación de centros y establecimientos sanitarios*, Bosch, Barcelona, 2003.
- JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *Comentarios al Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud*, 2 Vols, Bosch, Barcelona, 2004.
- JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *Régimen jurídico de las especialidades en enfermería*, Comares, Granada, 2006.
- JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *La Organización Nacional de Ciegos Españoles-ONCE (Corporación de derecho público de carácter social)*, Fundación ONCE, Madrid, 2006.
- JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ, *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Comares, Granada, 2007.
- FRANCISCO PÉREZ GUZMAN, "El componente militar como factor influyente en la emigración a Cuba", *RABIDA*, 14-15, (1997).
- M. PÉREZ QUINTERO, *Pensamientos políticos y económicos dirigidos a promover en España la agricultura y demás ramas de la industria a extinguir la ociosidad y dar ocupación útil y honesta de todos los brazos*, Madrid, 1798.
- J.M. PÉREZ PRENDES Y MUÑOZ-ARRACO, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Fundación Archivo de Indianos, Asturias, 1993.

- R. PÉREZ VENTO, *El derecho de sufragio. Estudio histórico y crítico*, Imprenta de Fortanet, Madrid, 1889.
- PALOMA PERNIL ALARCÓN, "Caridad, educación y política ilustrada en el reinado de Carlos III", *Revista de Educación*, Número especial, (1988).
- JOSÉ LUÍS PIÑAR MAÑAS Y ALICIA REAL PÉREZ, *Legislación sobre instituciones de beneficencia particular*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987.
- A. POSADA, "El servicio administrativo de la función del sufragio en la Administración", *Revista Internacional*, vol. V, Madrid, 1897.
- A. POSADA, *La República Argentina. Impresiones y comentarios*, Madrid, 1912.
- JOSÉ MANUEL POSE ANTELO, "La emigración compostelana a las Américas a través de la prensa del siglo XIX", *Revista do Comisión Galega do Quinto Centenario*, 5, (1989).
- S. RODRÍGUEZ BALLESTER Y OTROS, *Leyes laborales y de la Seguridad Social*, vol. II, ICE, Madrid, 1967.
- FÉLIX RODRÍGUEZ MENDOZA, "La guerra hispano-cubana-norteamericana vista desde Tampa por el icodense Cándido Gutiérrez López", *Tebeto. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura*, 12, (1999).
- EDUARDO ROCA ROCA (DIR.) Y OTROS, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tecnos, Madrid, 2005.
- J. RUBIO, *La emigración española a Francia*, Ariel, Barcelona, 1974.
- JOSÉ SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.
- RICARDO SIXTO IGLESIAS, "Emigrantes musulmanes y cautivos norteafricanos en Valencia (1428-1433)", *Simposio Internacional de Mudejarsimo*, Teruel, 1991.
- ALEXANDER SOBCZAK, "Las parroquias para los emigrantes en el derecho canónico latino", *Ius Canonicum*, 67, (1994).
- ANGELS SOLA PARERA, "Os Americanos Catalans e o seu impacto económico en Cataluña o longo do século XIX", *Estudios Migratorios*, 11-12, (2001).

- CONSUELO SOLDEVILLA, "Cantabria: cien años de emigración a América 1860-1960", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992.
- NURIA TABANERA GARCÍA, "La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936): tutela y repatriación del emigrante español en América latina", *Exils et migrations ibériques: les politiques publiques face au problème migratoire en France et en Argentine*, París, núm. 7, (1999).
- ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico español*, Átomo, Madrid, 1991.
- ANA JOSÉ TORRES MELERO, "Destinos de los emigrantes españoles en América Latina. Evolución y factores que determinan el proceso a partir de 1990", *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999.
- ALEJANDRO VÁZQUEZ, "Causas de la emigración y tipología de los emigrantes", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.
- ALEJANDRO VÁZQUEZ, "La salida", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.
- GERMÁN VÁZQUEZ CHAMORRO, "El nuevo mundo y Madrid: historia de una relación", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. II, CEDEAL, Madrid, 1992.
- ALEJANDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ, "Coordenadas de la emigración gallega a América (1850-1930): un estudio comparativo", *Revista da Comisión Galega do Quinto Centenario*, 4, (1989).
- FELIPE VÁZQUEZ MATEO, *Introducción al derecho migratorio*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1966.
- ANTONIO VIANA, "La sede apostólica y la atención a los emigrantes", *Ius Canonicum*, 85, (2003).
- J. VICENS VIVES, *Manual de historia económica de España*, Ed. Vicens Vives, Barcelona, 1969.
- JOSÉ ANTONIO VIDAL, "A muller galega en Cuba: da exclusión a tutelaxe, 1898-1968", *Estudios Migratorios*, 13-14, (2002).

DOLORES VIEITES TORREIRO, "La emigración a través de la prensa gallega de Cuba y Argentina finales del siglo XIX", *Revista da Comisión Galega do Quinto Centenario*, 6, (1989).

J. T. VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, 1980.

CARLOS ZUBILLAGA, "Participación política. Bases para su estudio", en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. I, CEDEAL, Madrid, 1992.



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE EMIGRACIÓN

ISBN 978-84-8417-252-9



9 788484 172529