

Instituto y presidido por el Jefe del Estado. Intervinieron en el mismo el Presidente del Consejo de Administración, señor Labadie, recordando las cuatro etapas del Instituto desde su fundación. A la etapa cuarta, de revisión y coordinación, aludió expresamente el señor Jordana de Pozas, segundo de los oradores, después de hacer un recuento del alcance actual del Instituto en los Seguros. Destaca que entre los elementos que han producido tan halagüeños resultados, están: el grupo reducido de hombres tenaces y competentes, moviéndose en el seno de una corporación acertadamente concebida y sincronizando con las tendencias de cada época, y el empuje de una acción política decidida y continua. Cerró el acto el mismo Jefe del Estado, sacando las lecciones que la historia de este tiempo ofrece: la labor de los dirigentes, el apoyo decidido desde el primer momento del movimiento nacional y la superación de dificultades principalmente de tipo económico.

F. V.

### III.-Crónica Internacional

#### LA POLITICA INTERNACIONAL SOBRE LAS MIGRACIONES

1. *Necesidad de una acción interna sobre las migraciones.*—Desde principios de siglo se ha producido una transformación profunda en los fenómenos migratorios. Hasta 1914 los movimientos de migración que partieron de Europa no conocieron otro freno que el impuesto por las posibilidades de instalación en los países de ultramar, y estas posibilidades en el curso del siglo pasado y a principios del presente prácticamente fueron ilimitadas.

Pero la ruptura del equilibrio económico mundial, provocada por la primera guerra mundial, entrañó restricciones al derecho de emigración y al movimiento de población, como las entrañó también para la libertad de cambios y de capitales. Después de un régimen de libertad casi absoluta, los países de inmigración, o sea los que tienen capacidad para conceder trabajo o espacio vital a ciudadanos de otras naciones, han establecido un régimen de cuotas limitadas de inmigrantes o un régimen de control que introducen criterios cada vez más severos, de raza, de origen, de fortuna, de cualificaciones profesionales, para la admisión de elementos extranjeros en su territorio. La inmigración se funda desde entonces sobre el concepto de una selección y sólo se concede a aquellos que podrían reforzar el potencial humano o el aparato productivo de los países de inmigración o asegurar la homogeneidad racial de la población. Las restricciones no dejaron de agravarse entre las dos guerras, particularmente cuando algunos países europeos decidieron, por razones políticas o militares, prohibir a sus nacionales que se expatriasen.

Después de la segunda guerra mundial se planteó el agudo problema de los desplazados y de los refugiados, pero solamente fué circunstancial. Las restricciones a la inmigración continuaron en vigor.

Esta evolución ha tendido a modificar las condiciones en que se hacían las migraciones. Tanto los países de emigración como los de inmigración han sentido su responsabilidad en estos problemas. El emigrante se ha visto protegido en una medida creciente contra los riesgos de la operación migratoria. Reclutado y seleccionado por los cuidados de algunas personas o directamente por las autoridades de los países de inmigración, obtiene a veces una ayuda financiera para sus gastos de viaje y de primera instalación. Acuerdos bilaterales entre el país de origen y el país de llegada regulan las condiciones de su selección, transporte e instalación.

Pero el panorama mundial que presentan las restricciones a la libertad de emigración no puede satisfacerlos. La dificultad no se encuentra en los países de emigración, o sea en los países que necesitan para su bienestar una corriente emigratoria. Hay países que por su presión demográfica, tanto en Europa como en Asia, no pueden alcanzar, aun empleando todos los medios de la política nacional, un adecuado equilibrio entre sus recursos y su población. Son bastantes los pueblos de los que se emigraría en más escala de lo que ya se hace si los países que tienen capacidad para recibirlos los admitiesen. Además se trata del cumplimiento de derechos fundamentales de la persona humana y del fin que Dios ha señalado a los bienes de la tierra. Por eso el Papa Pío XII repetidas veces en discursos y mensajes ha recalcado el derecho a la emigración y al espacio vital. No se trata de volver al sistema completamente libre del siglo XIX, que ciertamente también comportó muchas tristes experiencias; el fenómeno migratorio necesita hoy una regulación para que se desarrolle en condiciones de dignidad y de eficacia. Se comprende que los países de inmigración se reserven por varios motivos el derecho a alguna selección, pero hay que poner coto al egoísmo exagerado de algunas naciones en admitir a inmigrantes de países que necesitan emigrar.

Afortunadamente hoy se nota un ambiente más favorable a las migraciones, pues se siente el ineludible del problema demográfico, máxime cuando se ve que la Unión Soviética profesa una ideología muy amplia en esta materia y sabe aplicar medios muy expeditivos para su realización, conducta que puede provocar esperanzas en naciones angustiadas por la presión demográfica.

No basta una acción internacional fragmentaria e indirecta, v. gr., para que todos los países tengan acceso a las materias primas; o para aportar alimentos a las naciones que no los producen suficientes para su población; o la ayuda en la prestación de capitales y técnicos; o la ayuda sanitaria. Todas estas ayudas son necesarias e indispensables y la acción internacional se ha de emplear generosamente en todas ellas, como no deja de hacerse ya de alguna manera. Pero es menester añadir una política migratoria internacional; es menester una cooperación política internacional con la limitación de

la soberanía de cada Estado en esta materia, a fin de lograr un bien colectivo más elevado. Esta acción se presenta difícil para un plan internacional de alguna envergadura, dado el egoísmo de naciones prepotentes. Hoy sin la ayuda poderosa de los Estados no se puede alcanzar una mejor distribución de la población. La economía política se ha de inspirar en un ideal común entre las naciones, en la conciencia superior de un bien común. Se necesitan ingentes capitales para las migraciones y sólo una acción internacional puede satisfacer esta necesidad, siendo insuficientes por regla general los acuerdos bilaterales.

Dice Conrado Gini: «Sólo la constitución de unidades supernacionales por las que los países de emigración y de inmigración formasen parte de un mismo todo, donde estuviese asegurada la unidad de moneda, la libre circulación de mercancías, de mano de obra y de capital, y garantizadas relaciones pacíficas duraderas, podrá asegurar permanentemente para unos y otros esta íntima colaboración que en los modernos Estados se practica, con mutuas ventajas, entre la ciudad y el campo» (*Teorías de la población*, pág. 260). Pero como aún estamos lejos de estas unidades supernacionales, las ventajas de ellas en este campo de las migraciones se han de alcanzar por la cooperación en el orden político internacional. «Una nueva reglamentación, dice Citroens, de las migraciones internacionales implica ante todo el reconocimiento universal del principio de la cooperación política internacional» (*Les migrations internationales*, pág. 167).

2. *La acción internacional indirecta sobre las migraciones.*—Con motivo de la segunda guerra mundial muchos son los organismos de colaboración internacional que han surgido bajo la égida de las Naciones Unidas. Algunos no se refieren directamente a los problemas de la población, pero tienen relación con ellos, sobre todo los de colaboración económica, social y sanitaria. Enumeremos algunos.

La UNRRA ayudó con alimentos a muchas naciones al terminarse la guerra. La Organización Mundial de la Salud, para la ayuda sanitaria. *La Organización de la Agricultura y de la Alimentación* tiene la misión de analizar, reunir, interpretar y difundir todos los informes relativos a la nutrición, alimentación y agricultura; hacer progresar la enseñanza y los métodos en estos dominios; proteger los recursos naturales; adoptar las nuevas técnicas de producción agrícola; mejorar los procedimientos de transformación, venta y reparación de los productos agrícolas; constituir sistemas de crédito agrícola; promover acuerdos internacionales sobre productos agrícolas. *El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*, mediante su Departamento de Población, se preocupa de estos problemas. *La Banca Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo* ha prestado dinero, aunque a un ritmo inferior a los 300 millones de dólares anuales. *El Plan Truman* en su punto cuarto. *El Plan Colombo* para los países del Commonwealth. *La Organización Europea Económica*. *La Comunidad Europea del Acero y del Carbón*.

Existen muchas entidades confesionales y benéficas para la ayuda a los emigrantes, que vienen celebrando diversos congresos, organizados por el Servicio Social Internacional por encargo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. A estos congresos asisten representantes de unas 50 de estas organizaciones. (Cfr. FOMENTO SOCIAL, octubre-diciembre de 1955, pág. 458. Las Organizaciones de Asistencia a los Emigrantes.) Estas entidades procuran ayuda práctica, económica, psicológica, moral y jurídica. Sus congresos han redactado unos principios generales sobre la protección a los emigrantes, fundados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Entre estas entidades merece destacarse la *Comisión Internacional Católica de Emigración*, cuyo Secretariado reside en Ginebra, y Comisiones Católicas Nacionales para la misma finalidad. Pero es evidente que estas instituciones muy beneméritas no pueden resolver los graves problemas de las migraciones: ayudan a la migración que se produce, pero carecen del poder y de los medios para la realización de planes de migración. La Santa Sede dirige su acción cada vez más eficaz en esta materia por medio de la Sagrada Congregación Consistorial, en la que se ha creado una Sección especial y un Cardenal Delegado para las obras de emigración.

En 1947 surgió la Organización Internacional de los Refugiados, sostenida por un número limitado de gobiernos animados por la preocupación de aportar una solución al problema doloroso de las personas desplazadas. Parece que entre 1945 y 1951 cuatro millones de europeos dejaron Europa, de los cuales un millón se fijó en Estados Unidos, poco menos de un millón en América Latina, unos 800.000 en el Canadá, 700.000 en Australia, 90.000 en Nueva Zelanda, 450.000 en Israel. De todos ellos, unos 850.000 estuvieron al cuidado de esta Organización, desaparecida en diciembre de 1951.

3. *La acción de la Organización Internacional del Trabajo sobre las migraciones.*—Es la primera entidad internacional que ha intervenido expresamente en este problema. Por encargo de la Sociedad de las Naciones, en 1920 ya constituyó una Comisión Internacional de la Emigración, que redactó su primer informe en 1921. En 1924 el gobierno italiano convocó en Roma la primera Conferencia Internacional de la Emigración e Inmigración. Una segunda se tuvo en Lausana en 1928. Entre tanto, diferentes países concluyeron tratados bilaterales respecto de la inmigración de obreros. En 1924 estableció la O. I. T. una Comisión Permanente de las Migraciones, convocada otra vez en 1946 para proceder al examen de las perspectivas después de la guerra en materia de migraciones internacionales.

Esta Organización ha procurado varias convenciones y recomendaciones sobre la emigración e inmigración, sobre todo respecto de la mano de obra; ha realizado un trabajo extremadamente útil centralizando un gran número de informaciones y publicando estudios profundos sobre las condiciones sociales y económicas en varias regiones de inmigración; ha examinado las dificultades materiales que han encontrado las migraciones colonizadoras, par-

ticularmente en los países de América; ha propuesto una comisión internacional de los países interesados con estos fines: facilitar la coordinación de la acción de los países de emigración o de inmigración interesados; profundizar, sobre todo con relación a situaciones concretas determinadas, el estudio de los problemas de la financiación internacional que supone el desarrollo de las migraciones colonizadoras; ejecutar todos los encargos confiados en relación con las operaciones de crédito internacional que los países directamente interesados estimasen para el desarrollo de las migraciones colonizadoras en condiciones satisfactorias para estos países y para el colono. Pero los progresos realizados en este aspecto han sido mínimos. Estos esfuerzos se han dispersado y no han tenido más que una eficacia parcial, situación esencialmente debida al temor de acometer el problema central, o sea de una verdadera política coordinada de la inmigración en la escala internacional.

Decía Paul van Zeeland en la Conferencia Internacional del Trabajo, en Montréal, de 1945: «Ventajas considerables podrían venir de un organismo central de migración que tendría por tarea coordinar las actividades relativas a las migraciones. El problema de la elaboración de una tal organización sería una tarea de las Naciones Unidas. Estaría en estrecha relación con la O. I. T., que continuaría velando por los intereses de los emigrantes y asumiría la responsabilidad de garantizar que este género de migración no afectase al mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores pertenecientes a los países de emigración y de inmigración.

Hasta hoy, reservándose cada país el derecho de decidir por sí mismo la apertura y el cierre de su fronteras a las corrientes migratorias, los hombres cualificados reunidos en estas asambleas internacionales prácticamente no han encontrado eco. La organización política internacional choca con resistencias nacionales verdaderamente insuperables desde que se trata de restringir, aunque sea un poco, los derechos de soberanía de las naciones. La reglamentación de las migraciones internacionales, problema cuyas implicaciones políticas son relativamente limitadas, podría ser el primer paso en este camino. Antes de pedir a las naciones el confiar a la organización internacional el cuidado de decidir sobre el número de los inmigrantes anualmente admisibles, sería necesario que ésta presentase un plan pormenorizado del que resultase que los intereses económicos y sociales de los pueblos serían debidamente salvaguardados.»

Pero la O. I. T. no ha dejado de proseguir en su camino. En abril de 1950 organizó otra Conferencia Internacional sobre la Emigración, que era preparación de otra más importante que habría de celebrarse, como de hecho se hizo, en Nápoles al año siguiente, por invitación del gobierno italiano. El fin de esta última fué examinar las medidas tomadas por los países de inmigración y de emigración y por las organizaciones internacionales para dar efecto a las conclusiones de las reuniones preliminares; estudiar los mejores métodos de colaboración internacional, de modo que se facilitasen las migraciones europeas; establecer un programa de acción para el por-

venir. En consecuencia, se formuló el proyecto de una administración de las migraciones, con un coste previsto en el primer año de 10.819.460 dólares, que se repartían en estos capítulos: elaboración de los planes y proyectos de migración y asistencia para su realización; asistencia para la conclusión de acuerdos bilaterales; actividades de compensación de las disponibilidades para la emigración y de las disponibilidades para la inmigración; acogida y colocación en los países de destino; servicios técnicos suplementarios; información e investigaciones técnicas; medidas relativas a los transportes; funciones administrativas; fondos de reservas; cuentas de anticipos reembolsables para permitir la financiación de ciertas operaciones y servicios. Se pensaba organizar en cinco años la emigración de 1.700.000 europeos. Para el primer año se calculaba que el coste absoluto del transporte sería de 25 millones de dólares, no a fondo perdido, sino para ser devueltos en plazos.

Pero este plan no prosperó. El jefe de la delegación de Estados Unidos dijo que su gobierno no podía suscribir estas propuestas de la O. I. T. en la Conferencia de Nápoles de 1951 para la creación de esta administración de las migraciones. «Estas proposiciones, dijo, no son de tal naturaleza que puedan obtener el apoyo de otros países. Parece, pues, peligroso que la Conferencia adopte conclusiones que no se podrían poner en práctica.» Otros delegados fueron de parecer análogo. Añadió el delegado norteamericano que este plan suponía una ayuda sustancial durante varios años, que tales proposiciones tenían que ser estudiadas con atención, que los Estados Unidos en aquel momento no estaban dispuestos a apoyarlas.

La Conferencia terminó con una resolución de carácter general que recomendaba a los países interesados la institución de un Consejo Europeo de las Migraciones, encargado de estudiar los mejores medios para coordinación de las mismas.

4. *La Comisión Intergubernamental para las Migraciones Europeas.*— En efecto, en diciembre del mismo año 1951 se creó la C. I. M. E. en Bruselas. Ya el año anterior, en la reunión de primavera en Londres de los gobiernos de Estados Unidos, Inglaterra y Francia, se reconoció que «el exceso de población que sufren varios países de Europa Occidental es uno de los más graves factores de las dificultades actuales y del actual desequilibrio del mundo». No calló su declaración la conexión existente entre estos factores y los obstáculos a la emigración. Los tres gobiernos auspiciaron una mayor movilidad de la población como premisa para la superación de las dificultades lamentadas y anunciaron haber designado peritos en relación con otros países, sobre todo con Alemania e Italia.

En 1952 la C. I. M. E. lanzó ya su programa; pero en condiciones difíciles, de una parte por el hecho de las restricciones aportadas a la inmigración por Estados Unidos, Australia y Canadá, preocupados por salvaguardar el nivel de vida de su población y por subordinar la admisión de los trabajadores extranjeros a las fluctuaciones del mercado de trabajo, y, de otra, porque los

países de América del Sur expresan una tendencia cada vez más fuerte a la inmigración seleccionada. La Comisión recibió por misión «tomar todas las medidas útiles para asegurar el transporte de los emigrantes para los que las facilidades existentes son insuficientes, y que de otra manera no habrían podido partir de ciertos países de población excedentaria hacia países de ultramar que ofrecen posibilidades de inmigración metódica, en el cuadro de la política adoptada a este respecto por los países interesados». La resolución añadía que «entre los emigrantes de que se ocupará la Comisión estarán comprendidos los refugiados y los no refugiados cuya emigración podrá ser el objeto de arreglos entre la Comisión y los gobiernos de los países que les den asilo».

La C. I. M. E. ha establecido su sede en Ginebra. Comenzó sus operaciones en febrero de 1952. A fines de febrero de 1953 había hecho ya posible la emigración intercontinental de 84.492 europeos, así distribuidos por naciones: Alemania, 40.169; Italia, 12.853; Holanda, 11.876; Austria, 11.353; Grecia, 773; el resto provino de otros países europeos, de Trieste y de Shanghai. Estados Unidos recibieron 39.043; Australia, 18.410; Brasil, 11.150; Canadá, 9.687; Venezuela, 1.818; Chile, 1.482. Para 1953 se fijaron en 120.000 el número de emigrantes de Europa Occidental a los países de ultramar. En 1954 la cifra apuntó a 117.600; el presupuesto de este año fué de 2.400.000 dólares por contribuciones de los gobiernos miembros; el presupuesto de operaciones para el mismo año fué de 34 millones de dólares. Recientemente han entrado también en esta Comisión, Rodesia, Nueva Zelanda y Africa del Sur, como países de inmigración, y España en 1956 como país de emigración.

En el cuatrienio 1952-1955, a través de este organismo han emigrado 137.167 italianos y 136.382 alemanes, los dos países más beneficiados. En estos cuatro años Australia ha sido el país receptor del mayor número de los emigrados a través de la C. I. M. E.: 124.978. Le sigue Canadá con 76.073; Brasil con 48.194; Venezuela con 16.115. Para 1956 se preveía la emigración de 126.000.

Esta Comisión no pretende monopolizar los movimientos migratorios internacionales ni reemplazar enteramente el sistema de vasos comunicantes del período del «dejar hacer», sólo ofrece a los gobiernos interesados un organismo de selección, de organización, de educación, de transporte y de colocación de los emigrantes, bajo el signo de la libertad, para el mayor bien del mundo libre, considerado como un todo.

¿Se irá más adelante en este camino? Pensemos que por ahora nada se ha pensado en Asia y Extremo Oriente, donde tanta necesidad hay de emigración.

Dice Citroens: «La organización política internacional formada desde 1918 ha entrado en las costumbres políticas del mundo. Se trata de darle,

en el caso que nos ocupa de las migraciones, la mayor eficacia posible. La idea ha surgido frecuentemente en el espíritu de hombres competentes, pero éstas jamás se han atrevido a darle una forma más precisa por razón de las dificultades inherentes a su realización. No obstante, la acción internacional concertada constituye por sí misma un intento de superar las dificultades causadas por la antinomia del progreso técnico por una parte y la acentuación del sentimiento nacionalista por otra.

El mundo entero espera ardentemente que la Organización de las Naciones Unidas vencerá las dificultades que provienen de la liquidación del pasado, y que pronto podrá consagrarse a las tareas constructivas de la paz. Entre éstas, la reglamentación de las migraciones en una escala internacional podrá y deberá ver que se le reserva un sitio importante. Nuestra esperanza de que esta "utopía" se realice reside en la convicción de que las realidades de hoy no son otra cosa que la realización de las utopías de ayer.» (Cfr. *Les Migrations internationales*, págs. 177-178.)

5. *España en la C. I. M. E.*—Ha sido bien acogida la entrada de España en esta Comisión en 1956. España es uno de los países de Europa que necesita un buen volumen de emigración, seguramente el primero después de Italia. Nuestra emigración, casi toda a América, llega en estos últimos años a unos 70.000. Nuestro Ministro de Asuntos Exteriores en su discurso de 12 de octubre de 1954 en Zaragoza, en el día de la Hispanidad, anunció que creía oportuna la salida para América de la mitad de nuestro crecimiento demográfico anual, o sea de algo más de 100.000 anualmente, ya que el restante crecimiento será suficiente para atender al proceso de la nueva colonización e industrialización, proceso que también ha de estar alimentado por nuestro excedente notable y crónico de mano de obra agrícola. El embajador de Colombia en Madrid, el Dr. Gilberto Alzate, vicepresidente de la mesa directiva de la última asamblea de la C. I. M. E., fué uno de los que pusieron más entusiasmo en que el ingreso de España fuese una realidad inmediata. Este ingreso, la fundación en julio de 1956 del Instituto Nacional de Emigración y la actividad asistencial de la Comisión Episcopal Española de Migración ofrecen buenas perspectivas para la emigración española a América.

El acuerdo que regula las relaciones entre España y el C. I. M. E. establece que el número de emigrantes transportados bajo los auspicios del C. I. M. E. será de 10.000 anuales. Principalmente se favorecerá los planes de Reagrupación Familiar; la realización de este plan ha sido confiada por el Gobierno a la Comisión Católica Española de Emigración.

MARTÍN BRUGAROLA, S. J.