

CAPITULO III

MIGRACIONES

En noviembre y diciembre de 1939, al reunirse la Conferencia en La Habana, el mundo aun no se había repuesto enteramente de la gran crisis económica durante la cual se interrumpió la emigración de trabajadores europeos hacia América. Con posterioridad a 1930, los europeos que se repatriaban de algunos países del Nuevo Mundo, eran más numerosos que los emigrantes que seguían dirigiéndose a él. Ya saneada, en cierta medida, la situación económica de los países de inmigración, la emigración aumentó en relación con las repatriaciones. De 1936 a 1938, período que precedió a la guerra, la emigración transoceánica, si bien muy inferior a la de antes de la crisis, aumentaba ya nuevamente. Pero esta recuperación fué de corta duración como consecuencia de la guerra. Fuera de los refugiados, en número siempre decreciente, las migraciones normales se han interrumpido casi completamente desde hace seis años.

Expresada en cifras, esta disminución dió a los Estados Unidos 70.756 inmigrantes o más bien refugiados durante 1940, habiendo decaído en los años fiscales de 1943 y 1944 a 23.725 y 28.551, respectivamente. Por lo que hace a los países latinoamericanos, las cifras son mucho más bajas. Pero la baja se manifiesta también en la falta de medidas en el campo de la reglamentación nacional e internacional de las migraciones durante el curso de los últimos seis años; después de la Conferencia de La Habana (1939) han sobrevenido pocos hechos nuevos, si bien algunos merecen particular atención. Sirven para hacer resaltar las tendencias que prevalecen actualmente en los países de inmigración y suscitan, por otra parte, problemas relativos a la organización general de las migraciones. Estos problemas y tendencias son los puntos que se tratan en las páginas que siguen, primero, en el campo nacional y, enseguida, en el internacional.

MIGRACIONES CONTINENTALES

Al interrumpir la emigración europea hacia América, la guerra acarreó la suspensión provisional del importante plan de colonización previsto en la República de Santo Domingo para el establecimiento

en ella de los refugiados. En cambio, provocó una crisis de mano de obra en algunos países de América, habiendo producido así movimientos migratorios exclusivamente americanos. El problema de la mano de obra se agravó en el Brasil debido a la industrialización y a las medidas impuestas por el esfuerzo bélico, lo que tuvo por efecto el acrecentamiento de las migraciones interiores, ya espontáneas, ya sistemáticamente organizadas por las autoridades. Los acuerdos pactados en 1942 entre el Brasil y los Estados Unidos previeron el aumento considerable de la producción brasileña de caucho e hicieron necesario el transporte de trabajadores, reclutados en su mayoría en los Estados del Noreste, hacia la región del Amazonas. Eran enormes las dificultades por vencer, pues se trataba de transportar y establecer allí a los trabajadores, sanear la región e intensificar la producción de artículos alimenticios.

Pero debe señalarse, sobre todo en relación con las migraciones continentales americanas el movimiento de trabajadores de Jamaica, Islas Bahamas, Honduras Británica y, principalmente México, hacia Estados Unidos. En la fecha en que terminaron las hostilidades con el Japón, alrededor de 400.000 trabajadores, comprendidos los inmigrantes canadienses que se regían por un sistema diferente, estaban ocupados en la agricultura, ferrocarriles e industrias americanas; sin embargo, expirados sus contratos, ya otros miles habían regresado a sus países de origen. Dos rasgos caracterizan especialmente a esta inmigración: fué temporal y tuvo lugar como consecuencia de acuerdos precisos celebrados entre el Gobierno americano y los gobiernos de los otros países interesados.¹ Los acuerdos bilaterales en materia migratoria eran frecuentes en Europa. Si se excluyen los arreglos relativos a la inmigración británica del Canadá, son muy pocos los así celebrados en el continente americano. Su utilización, como medio de reglamentar las migraciones transoceánicas entre el Viejo y el Nuevo Mundo, es digna de tomarse en consideración en el porvenir.

Los acuerdos celebrados entre los Estados Unidos y los países antedichos tienen como prototipo las negociaciones directas llevadas a cabo en agosto de 1942 entre las autoridades americanas y mexicanas. De hecho, si no por designio, en sus lineamientos generales corresponden a los principios establecidos en 1939 por la Conferencia Internacional del Trabajo en un Convenio y dos Recomendaciones sobre reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de trabajadores migrantes. El Convenio Internacional del Trabajo de 1936, relativo al reclutamiento de trabajadores indígenas, no fué ajeno

¹ Véase, O.I.T.: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXXII, núm. 6, dic. de 1945, "Trabajadores extranjeros en los Estados Unidos durante la guerra", por Julia HENDERSON.

a algunos puntos de vista sostenidos por el Gobierno británico en los acuerdos concernientes a las Islas Barbados y a Honduras.

Reclutados bajo el control de las autoridades de los dos países interesados y advertidos con anterioridad de los detalles de las condiciones de trabajo y de vida en que, según los términos de los acuerdos, deberían establecerse, los migrantes eran transportados enseguida a expensas del Gobierno o de los empleadores americanos. La repatriación de los trabajadores se efectuaba en las mismas condiciones. En caso de enfermedad, el trabajador tenía derecho al beneficio de asistencia médica y, en caso de desocupación temporal, al de ayuda en especie. Los acuerdos no descuidaban tampoco los intereses legítimos de los trabajadores americanos, quienes no deberían ser desplazados por los inmigrantes extranjeros y, en realidad, se obtuvo el consentimiento de los trabajadores y de los empleadores antes de admitir en cualquier comunidad a trabajadores extranjeros. Además, los trabajadores americanos no deberían sufrir, como resultado de su concurrencia, baja alguna en sus salarios u otras condiciones de trabajo. En otros términos, los acuerdos establecieron la igualdad de trato y previeron las medidas conducentes para que esta igualdad no resultare afectada por discriminaciones raciales. En el caso de México, los inspectores mexicanos del trabajo estaban autorizados a internarse en los Estados Unidos, a expensas de ambos gobiernos, para vigilar la aplicación del acuerdo.

El acuerdo américo-mexicano posee otro rasgo digno de atención. Debía efectuarse, bajo el control de las autoridades americanas, un descuento por adelantado (10 por ciento) del salario del trabajador, que el interesado habría de recibir después de su retorno a México. Este hecho tiene un valor propio; a fines de 1944 los obreros mexicanos ocupados en la agricultura americana y los emigrantes reclutados por los ferrocarriles habían recibido, por concepto de salarios, 90 y 147 millones de dólares, respectivamente. Pero es preciso subrayar la finalidad de las autoridades mexicanas; en efecto, pudieron utilizar los dólares así acreditados a México como contraprestación al envío, de parte de los Estados Unidos, de los implementos agrícolas necesarios para el establecimiento como colonos independientes de los trabajadores repatriados.

POLÍTICA INMIGRATORIA

Las tendencias manifestadas en el curso de los últimos años en los países de América se manifiestan, tanto por las declaraciones de las personalidades autorizadas, como en menor grado, por la reglamentación en vigor. Estas declaraciones, han sido con frecuencia acompañadas de artículos de prensa, que subrayan la

importancia de la inmigración y de la colonización como medios para el desarrollo económico y el auge demográfico del continente.

En el Brasil los estudios detallados hechos por el Consejo de la Inmigración y Colonización y por los otros servicios competentes en previsión de una fuerte emigración en los años de postguerra han dado como resultado el decreto-ley núm. 7967 de fecha 18 de octubre de 1945. Este decreto-ley contiene importantes modificaciones de la reglamentación vigente y hace más fácil la inmigración que lo que fué en el pasado al suprimir algunos de los documentos exigidos anteriormente para obtener la visa consular. Se mantiene el sistema de las cuotas por nacionalidades pero es posible llevar de un año a otro los saldos anuales no utilizados. Además no están comprendidos en las cuotas "los inmigrantes dirigidos", es decir, aquéllos a quienes se introduce, en grupos, por las autoridades o los particulares. En Chile se anunció la creación de una Comisión Coordinadora de Inmigración, encargada de estudiar el volumen y la composición étnica y profesional de la corriente migratoria que podría convenir más al país. Al rendir su informe ante el Congreso, correspondiente a la legislatura ordinaria de 1943, el entonces Presidente de Colombia, Sr. Alfonso López, dijo que su país sufre de la falta de inmigrantes y recomendó que se emprendier una política constructiva en materia de inmigración. Si algunos países, como el Canadá, deben esforzarse primero por colocar a sus soldados desmovilizados y trabajadores antes ocupados en las industrias de guerra, por su parte otros países ya elaboran planes positivos concernientes a la inmigración. El Sr. Parra Pérez, ex-Ministro de Asuntos Extranjeros de Venezuela, ha declarado que su país adoptará después de la guerra una actitud positiva, si bien dentro de un plan minuciosamente establecido, respecto a la inmigración. La elaboración de este plan se encomendó a un Comité perteneciente a la Comisión interministerial encargada del estudio de problemas de postguerra.

En el plano interamericano, conviene señalar que, el Primer Congreso Demográfico Interamericano, celebrado en México del 12 al 21 de octubre de 1943, sugirió que los países americanos incluyan la cuestión de las migraciones en sus planes de postguerra, teniendo en cuenta su propia capacidad de absorber a los inmigrantes desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, y que la Tercera Conferencia Interamericana de Agricultura, reunida en Caracas en los meses de julio y agosto de 1945, consagró particular atención a la cuestión de las migraciones para colonización y adoptó toda una serie de resoluciones tendientes a orientar, tanto la acción internacional como la acción interamericana y, a colocar a esta última en relación con la acción internacional sobre un plano mundial.

Debe hacerse notar que estas resoluciones presentan gran analogía con las adoptadas por la Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, principalmente en su reunión de La Habana en 1939. Así pues, la Conferencia Interamericana de Agricultura ha recogido la idea de crear, en cada país interesado, servicios encargados de estudiar las posibilidades de colonización de conformidad con sus planos respectivos de fomento económico y social. Ha recomendado a los gobiernos de los países americanos que, teniendo en cuenta la necesidad de acordar a los trabajadores agrícolas nacionales la ayuda técnica, económica y social destinada a elevar sus niveles de vida, deberían también prever el establecimiento de inmigrantes agrícolas debidamente seleccionados, sin discriminación de raza, idioma o credo.

La Conferencia de Caracas examinó igualmente la acción internacional, sin la que no puede esperarse que se reanuden ordenadamente los movimientos migratorios, y ha adoptado recomendaciones, a las que se hace mención en otra parte de este capítulo, que tienden sobre todo a apoyar la acción de la Organización Internacional del Trabajo y a utilizar los servicios de la Oficina.

RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE INMIGRACIÓN

En relación con el caso del Brasil, ya citado, los planes en elaboración aun no se han traducido, si es que alguna vez deben llegar a serlo, en modificaciones de conjunto de las legislaciones en vigor, o en reformas importantes de los Servicios de Inmigración y Colonización. Mientras tanto, no carece de interés hacer resaltar, en beneficio de la Conferencia, los rasgos esenciales que se desprenden de dicha legislación y que dominan todavía en el campo de la política de inmigración de los Estados de América.

Las leyes y los reglamentos que rigen actualmente en los países de América en materia de inmigración, evidencian, en conjunto, un carácter restrictivo y unilateral, exceptuando algunos acuerdos concernientes a colonización pactados entre Argentina y diversos países europeos, cuya aplicación se suspendió debido a la guerra. La crisis económica, la desocupación consiguiente, la necesidad de proteger a la mano de obra nacional, el deseo, en suma, de impedir el aflujo desordenado de trabajadores que no estarían en condiciones de ocupar y entre los cuales podrían encontrarse elementos indeseables, explican la acción emprendida por los países de América levantando barreras a la admisión de extranjeros. Puede decirse que durante los diez años que precedieron a la Conferencia de La

Habana las migraciones perdieron poco a poco su carácter libre en algunos países ya muy adelantados. En ocasiones, las medidas unilaterales de los países de inmigración han provocado contramedidas de los de emigración. La situación resultante y prevalente en la actualidad es que, salvo en el Imperio Británico, ninguna organización sistemática ha substituído a las migraciones libres. El problema que se plantea más agudamente para los años de postguerra es el de alcanzar, paso a paso, dicha organización sistemática.

La tendencia de la reglamentación vigente en los países de América es la selección de los inmigrantes desde el punto de vista individual, étnico y, sobre todo, profesional. Pero este principio de selección, reafirmado repetidas veces por numerosas personalidades americanas, no se encuentra en general garantizado sino por medidas de orden más bien negativo, consistentes mucho más en rechazar a elementos indeseables que en proceder sistemáticamente al reclutamiento de los inmigrantes necesarios.

Desde el punto de vista étnico, la selección sólo conduce a admitir inmigrantes pertenecientes a las nacionalidades que han contribuído más, durante el pasado, a la formación demográfica del país de inmigración. Así, la política de inmigración se convierte en un aspecto de la política demográfica en su conjunto. La finalidad que se persigue es la de asegurar, tan rápidamente como sea posible, la asimilación del inmigrante. Mas también en este campo son escasas las medidas positivas. Hasta ahora pocos Estados se han inspirado activamente en la Recomendación de la Conferencia de La Habana, que los invita a estudiar las medidas sociales más apropiadas para facilitar la adaptación del inmigrante, desde el punto de vista técnico, social y psicológico, al nuevo medio en que está llamado a vivir. En el pasado, la política de selección étnica ha conducido a discriminaciones injustas, como las que afectan a los asiáticos, y que, en lo que se refiere a los chinos, han sido suprimidas o aligeradas en el curso de los últimos años en Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y El Salvador. Debe recalcarse con satisfacción esta flexibilidad de dichas reglamentaciones.

Desde el punto de vista profesional, las leyes vigentes en casi todos los países de América latina se traducen en disposiciones que imponen a las empresas, especialmente a las industriales, un límite máximo del número proporcional de trabajadores extranjeros ocupados en ellas.¹ A partir de la guerra su aplicación se hizo todavía más estricta en Cuba y Paraguay. De hecho, las proporciones así fijadas al empleo de trabajadores extranjeros que varían

¹ Hay pocos casos todavía en los que no se permite el trabajo de extranjeros.

según los países, del 10 al 33 por ciento, son generalmente muy superiores al porcentaje de la población extranjera que vive en los países de América en relación con la parte activa de las poblaciones nacionales. No tienen por efecto la reducción de la inmigración, aun cuando en ocasiones han provocado la desocupación y repatriación de numerosos extranjeros desde el momento en que comenzaron a aplicarse.

Se ha comprobado que estas medidas son más bien de orden interior; como se aplican al mercado nacional del empleo, no afectan a la inmigración sino por reacción. En rigor, no establecen eventualmente la selección profesional de los inmigrantes sino hasta después de su admisión por los países de inmigración. La negativa de otorgárseles contratos es el medio de que disponen los inmigrantes para recibir informes acerca de las profesiones o empresas en que se ha alcanzado ya el porcentaje establecido. Para poder hablar de selección profesional organizada, es conveniente que esta información sea comunicada al inmigrante antes de su partida para el país de inmigración; en caso contrario, su inmigración puede traducirse, o en un fracaso o en un derroche. Por otra parte, esto exige un sistema de oficinas públicas de colocación, o sea, una organización apropiada del mercado del empleo, y, por la otra, de un enlace entre este sistema y las autoridades encargadas de la inmigración. A falta de una organización semejante, que requiere mucho tiempo para establecerla, es necesario utilizar otros métodos para dar atención a las necesidades del empleo, al cual debe adaptarse la inmigración. En el Brasil por ejemplo el mismo decreto-ley de 18 de septiembre ya citado preve que en los lugares en que no existan todavía las Oficinas Públicas de Colocación corresponde a las organizaciones sindicales informarse respecto a las necesidades de mano de obra industrial y agrícola. No obstante, si se quiere que la inmigración tenga lugar conforme a un plan, no se podrá ignorar el medio recomendado por la Conferencia de La Habana, a saber: "establecer organismos de carácter permanente que, con la colaboración de patronos y obreros, estudien de manera continua las necesidades migratorias y colonizadoras respectivas y hagan conocer sus conclusiones a la Oficina Internacional del Trabajo".

PREFERENCIA DADA A INMIGRANTES AGRÍCOLAS

En la medida en que se limita a establecer distinciones entre inmigrantes industriales y agrícolas—y hasta ahora no ha ido más lejos— la política de selección profesional se remonta a un pasado lejano, durante el cual los segundos eran objeto de ventajas especiales en diversos países, como la del reembolso de los gastos de

viaje y la de concesión gratuita de tierras. Cuando, hacia fines de 1935, se había atenuado la crisis económica, las restricciones aplicadas por los países latinoamericanos tenían como mira principal más a los inmigrantes industriales que a los agrícolas. Estos no encontraban, en tanto que asalariados, las mismas posibilidades que antes, pero las autoridades latinoamericanas y aun las canadienses han seguido considerando que, de reunirse nuevamente las condiciones necesarias para su éxito, les sería ventajosa la inmigración colonizadora. Ya expresado en la Conferencia de Santiago, este punto de vista condujo a convocar, de parte de la O. I. T., la Conferencia de Expertos de Cooperación Internacional Técnica y Financiera en materia de Migraciones Colonizadoras.¹

Ciertamente, en la América latina y en el Canadá existen posibilidades para el desarrollo de la colonización. Estas posibilidades deberán aprovecharse en gran medida para asegurar la elevación del nivel de vida no sólo en el campo, sino también en las ciudades. Un estudio de la Oficina Internacional del Trabajo² hace resaltar el grado en que la población de numerosos países de este continente carece de los principios nutritivos esenciales. Así, como ya se ha hecho, únicamente la creación sistemática de colonias en los alrededores de las ciudades podría asegurar el establecimiento de numerosos agricultores, contribuyendo con ello, al mismo tiempo, a la solución del problema de alimentar a las poblaciones urbanas. Sería pues ventajoso, por cierto, reservar en dichas colonias determinado número de lotes a los agricultores europeos especializados en la horticultura y pequeña ganadería. Así se desarrollaría, paralelamente a la admisión de inmigrantes agrícolas, la colonización interior.

Los sucesos producidos desde el comienzo de la guerra han ampliado todavía más las posibilidades de colonización en la América latina. La escasez mundial de artículos alimenticios producirá probablemente una elevación de los rendimientos de la agricultura con relación a los de la industria. Este factor, por sí mismo, no es decisivo; hace un cuarto de siglo no habría conducido, probablemente, más que a un acrecentamiento de la inmigración de trabajadores asalariados a los grandes dominios agrícolas. No obstante, en la actualidad estos latifundios están fraccionados, o en vías de serlo. La ley agraria de Colombia, de 31 de diciembre de 1944, que faculta al gobierno a expropiar las tierras insuficientemente cultivadas en provecho de los agricultores no propietarios, es un ejemplo reciente. La política demográfica seguida actualmente

¹ *La Coopération internationale technique et financière en matière de migrations colonisatrices.* B.I.T.: Etudes y Documents, Série O, Ginebra, 1938.

² *Encuestas sobre el consumo de alimentos y la nutrición en las Américas*, por Robert Morse WOODBURY, Montreal, 1942. Este estudio se ha publicado tanto en español como en portugués.

por diferentes Estados de América, cuya población es insuficiente con relación a su extensión geográfica y a sus recursos potenciales, influirá también en favor de la colonización. Pero el factor más importante, a este respecto, será la política de expansión económica y de elevación del nivel de vida que es, no sólo de orden nacional, sino que también pertenece al plan de colaboración de las Naciones Unidas y ya ha encontrado expresión en los acuerdos de Bretton Woods. Por consiguiente, puede esperarse que los países de América latina sigan dando, durante los próximos años, consideración favorable a la inmigración colonizadora.

MEDIDAS RECIENTES DE COLONIZACIÓN

En algunos países, por lo menos, se tomaron medidas en este campo después de iniciada la guerra. En Argentina, la Ley núm. 12.636 de 2 de septiembre de 1940 procura esencialmente "poblar el interior del país, racionalizar las explotaciones rurales, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y llevar mayor bienestar a los trabajadores agrarios". La ley se refiere sobre todo a la colonización interior, pero el Consejo Agrario Nacional, instituido por la misma, al cual se han asignado sumas importantes, puede también considerar la posibilidad del establecimiento de colonos extranjeros a razón de 25 por ciento del total. Está facultado para pactar acuerdos con esta finalidad, ya sea directamente con los grupos de inmigrantes, ya sea con empresas privadas que no persigan fines lucrativos. En las provincias, en especial en la Provincia de Buenos Aires por parte del Instituto Autárquico de Colonización, se han tomado asimismo medidas sobre colonización.

Creada el 4 de octubre de 1943 (Decreto-ley núm. 5878), la Fundación del Brasil Central es una institución ampliamente autónoma encargada de fomentar el valor y explotar la riqueza de la superficie y del subsuelo, comprendiendo la energía hidráulica, de una vasta región actualmente despoblada y situada en las partes central y occidental del Brasil. La Fundación también tiene facultades amplias, en el campo económico-social, para proseguir la colonización de la región por nacionales—en un 50 por ciento cuando menos—y por inmigrantes extranjeros. El Gobierno federal, al cual deben someterse por adelantado todos los planes, reasumirá después de diez años la administración de las regiones, colonizadas y con tierras aptas para el laboreo con todas las construcciones y materiales en ellas existentes.

En el Ecuador, numerosas obras públicas, previstas por los Decretos presidenciales de junio y agosto de 1944, forman parte de

un plan económico de conjunto destinado a elevar el nivel de vida de la población mediante el aumento de la producción de artículos alimenticios. Deben colonizarse las tierras abandonadas y, con este fin, el Ministerio competente está facultado para pactar contratos con el objeto de admitir colonos extranjeros en el país. En Venezuela, tanto el gobierno como la opinión pública dan atención sostenida a la cuestión del establecimiento de agricultores europeos; en la actualidad, los planes están en estudio.

Debe hacerse notar que, según los proyectos mencionados, la colonización está íntimamente asociada a las obras de fomento. En vista de este hecho, revestirán importancia todavía mayor los problemas de organización planteados desde antes de la guerra.

NECESIDAD DE INMIGRACIÓN INDUSTRIAL

A pesar de las tendencias acabadas de indicar, no podrá mantenerse en la misma proporción la preferencia de que han gozado hasta ahora, en los países de América latina, los inmigrantes agrícolas frente a los industriales. En efecto, es difícil, si no imposible, proseguir la realización de planes de colonización sin contemplar el establecimiento de trabajadores industriales en cada nuevo centro; por otra parte, si se lleva a cabo en amplia escala, la colonización abrirá mercados nuevos a los productos fabricados. Independientemente de este papel subsidiario, la inmigración de trabajadores industriales podría hacerse más indispensable, dadas las necesidades de mano de obra creadas por la industrialización, cuestión que se estudia en otro capítulo de esta Memoria. Sin duda, las nuevas industrias atraerán, en primer lugar, la atención de los jóvenes que terminan sus estudios escolares; los países de América latina se encuentran en pleno auge demográfico y su mercado del empleo recibe cada año un número mayor de trabajadores nuevos en proporción al que pierde de antiguos. No obstante, conforme al ritmo ya alcanzado por la industrialización en algunos países y que podrá alcanzar en otros, es preciso no excluir la posibilidad de recurrir a los inmigrantes, si no se quiere agotar la mano de obra que falta ya en la agricultura. Aun cuando no se trate de una inmigración en masa, quizás conviniere más la contratación de extranjeros, técnicos u obreros especializados. Por otra parte, éstos quedan en gran medida fuera de las restricciones impuestas a la inmigración durante el curso de los últimos diez años en los países latinoamericanos. Pero dicha derogación de las restricciones existentes deberá completarse, llegado el caso, con medidas activas, algunas de orden internacional tendientes al reclutamiento de trabajadores industriales en Europa.

En efecto, si las migraciones siguen, durante los años de post-guerra, el curso trazado en planes preestablecidos será importante para los países de inmigración alcanzar un equilibrio conveniente entre la admisión de agricultores y la de obreros industriales. Hasta ahora, el método ha consistido generalmente en aceptar a los unos rechazando a los otros. En otros términos, se estima que la selección puede llevarse a cabo mediante el simple procedimiento de eliminación. Es preciso subrayar que en casi todos los países europeos, sobre todo, en los preferidos por los países de América, desde el punto de vista étnico, la proporción de la población activa dedicada a la agricultura es bastante inferior que en América latina; asimismo, los procedimientos de eliminación étnica, por una parte, y profesional, por la otra, pueden tener como único resultado reducir la inmigración global más allá de los límites deseados realmente por los países de inmigración. También puede darse el hecho de que siendo efectivamente agricultores los inmigrantes admitidos, una vez transportados, se establezcan en las ciudades. En efecto, en el pasado la emigración no ha sido con frecuencia sino una forma de éxodo rural, conforme al cual el campo se encontraba en un país y el centro urbano en el otro. Esto se ha comprobado en el Canadá, en donde se abrían perspectivas excelentes a los agricultores. Parece ilusorio, de parte de los países de inmigración, confiar en los reglamentos para llevar a cabo la fijación del inmigrante a la tierra. Por consiguiente, es preciso que los países de inmigración dispongan de medios para asegurar la ocupación del inmigrante desde antes de su partida, lo que supone, como se ha dicho, medidas sistemáticas relativas al reclutamiento. Por otra parte, es conveniente que sean de tal naturaleza que lo ayuden a arraigar en el género de actividad a la cual lo destinan, ofreciéndole las condiciones que busca: perspectivas de éxito como colono y salarios suficientes como trabajador industrial.

TENDENCIAS DE LOS PAÍSES EUROPEOS

Las medidas de organización se imponen también en virtud de la presencia, en Europa, de un gran número de refugiados que, o no pueden, o no quieren, volver a sus países de origen, a quienes la Oficina Intergubernamental de Refugiados se esfuerza por encontrarles un lugar donde puedan establecerse. Representan el saldo de más de 40 millones de personas arrancadas de sus hogares durante la guerra.¹ En ocasiones, los países de inmigración han manifestado temores respecto a los refugiados. Sin embargo, en la

¹ *Desplazamientos de población en Europa*, por Eugene KULISHER, Estudios y Documentos, Serie O (Migración), núm. 8, Montreal, 1943.

actualidad éstos pertenecen por su origen a tantas nacionalidades, profesiones y religiones diferentes, que ahora será más fácil que antes seleccionarlos apropiadamente. A esto tiende el decreto venezolano del 28 de diciembre de 1944, que instituyó una comisión gubernamental, cuya primera función será la de hacer investigaciones acerca de los refugiados europeos dispuestos a establecerse en Venezuela.

Las medidas de organización, unas de orden internacional, las otras nacional, podrán ser también solicitadas por los países europeos, como condición a la emigración de sus nacionales. Sin pretensiones de hacer una apreciación prematura en cuanto al volumen probable de dicha emigración, deben hacerse resaltar en apoyo de esta afirmación algunos factores bien señalados desde antes de la guerra. Los unos son de orden social, los otros más bien político.

Desde el punto de vista social, cualesquiera que sean las privaciones prevaletentes en la actualidad, ha habido en Europa, durante el curso del último cuarto de siglo, una evidente tendencia hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas. Se parcelaron grandes latifundios y este factor, unido a la baja de la natalidad, ha hecho menos aguda la sobrepoblación de los campos. Países antes exclusivamente agrícolas se esforzaban por desarrollar la industria, debido a lo cual aumentaban las posibilidades de empleo. La política social prolijada por la Organización Internacional del Trabajo ha dado, por otra parte, resultados importantes. La jornada de ocho horas, el aumento del reposo, la protección materno-infantil, los seguros sociales, comprendido el de desempleo, y la intervención cada vez mayor de las organizaciones obreras, han dado a las masas mejores condiciones de vida en la actualidad y más esperanzas para el futuro. El trabajador—agrícola o industrial, más exigente e ilustrado—experimentaba un cambio psicológico y vacilaba mucho más en expatriarse si no estaba seguro de obtener un porvenir claramente mejor en el país de adopción que en aquél al cual renunciaba. Desde antes de la guerra la emigración no estaba determinada únicamente por las diferencias de presión demográfica o de nivel económico entre los países interesados, sino también por las diferencias entre las medidas respectivas de protección social. Los países de América que estén desosos de recibir inmigrantes, deben tomar en cuenta este factor.¹

Desde el punto de vista político, se notaba en Europa desde antes de la guerra, aun de parte de los países que no abrigaban designios imperialistas, una fuerte tendencia a controlar estrechamente la emigración. Los guiaban diferentes motivos, que pro-

¹ En cambio, puede existir una fuerte inclinación para emigrar, durante los próximos años, debido al sentimiento de inseguridad engendrado por la guerra.

bablemente subsistirán en el porvenir: el deseo de reducir las pérdidas demográficas, la esperanza de poder alcanzar el empleo total mediante una planificación eficaz de la economía, proyectos de hacer productivos los territorios coloniales para los países que los poseen y, sobre todo, el sentimiento de las responsabilidades del Estado con respecto a la suerte de sus ciudadanos. Por otra parte, los países de América tienden también a controlar la emigración de sus nacionales, cuando tiene lugar, como lo evidencian los acuerdos pactados entre México y los Estados Unidos y las disposiciones legales sobre emigración, como las del Código del Trabajo promulgado en Costa Rica en 1943. Sin duda, el control de la emigración se desarrollará cuando Europa haya recuperado cierta estabilidad. Si se realiza esta predicción, es muy probable que el consentimiento del gobierno interesado sea requisito para todo importante éxodo europeo. Entonces se aplicarán probablemente a las migraciones transoceánicas acuerdos bilaterales o multilaterales pertenecientes al género de los recomendados en 1939 por la Conferencia Internacional del Trabajo.

ACCIÓN INTERNACIONAL

La interrupción o la reducción excesiva de los movimientos migratorios, así como otros cambios internacionales posteriores a la gran crisis económica, ha pesado poderosamente sobre el mundo de anteguerra. En algunos países de emigración se agravó la sobrepoblación agrícola; en los de inmigración se suspendió el desarrollo de las posibilidades económicas, y, en el mundo en general, se intensificaron los desequilibrios económicos. Las migraciones intercontinentales constituyen uno de los más importantes elementos de la obra inmensa de reconstrucción que se plantea hoy día. Por necesarias que sean, sin embargo, "las migraciones internacionales desordenadas pueden causar trastornos económicos y sociales en los países interesados y crear serias dificultades individuales a los propios migrantes..." según los términos empleados por la Conferencia de Filadelfia, celebrada durante abril-mayo de 1944. Por consiguiente, es de importancia vencer los obstáculos que se oponen a su organización sistemática. Esto no se habría obtenido mediante la acción unilateral y carente de coordinación de los países de emigración o de inmigración; es preciso establecer una cooperación entre ambos, no sólo de conjunto, sino extensiva también a cada uno de los numerosos aspectos que implica la cuestión. La O. I. T. se dedica desde hace largos años al estudio de este problema.

A partir de 1936, año en que se reunió la Primera Conferencia de los Estados de América Miembros de la O. I. T. se han proseguido estos trabajos especialmente en dos direcciones: las migraciones de los trabajadores asalariados, por una parte, y las migraciones colonizadoras, por la otra, entendiéndose que numerosos de los resultados alcanzados en uno de los campos pueden aplicarse también en el otro.

En cuanto a los trabajadores asalariados, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1939 un proyecto de Convenio y dos Recomendaciones que reglamentan su reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo. El Convenio obliga a los Estados que lo ratifican a observar determinados principios generales concernientes a la información y a la ayuda que deben darse a los trabajadores inmigrantes, su reclutamiento en el país de emigración, introducción y colocación en los países de inmigración; también considera la igualdad de trato que deben recibir los trabajadores extranjeros y nacionales. La primera Recomendación se refiere principalmente a los métodos de aplicación de estos principios por las leyes nacionales. La segunda Recomendación invita a los Estados recíprocamente interesados en los movimientos migratorios, que revistan cierta importancia o carácter colectivo, a pactar acuerdos bilaterales o multilaterales para asegurar la mejor aplicación de las disposiciones del Convenio y de la primera Recomendación. Les sugiere, por otra parte, diversos métodos de colaboración para llegar a una reglamentación práctica y corriente de las cuestiones que plantea la organización del reclutamiento, colocación y reglamentación de las condiciones de trabajo de los trabajadores inmigrantes. Las disposiciones contenidas en estos textos conservan, como ya se indicó, todo su valor para los países que quisieren reemprender, después de la guerra, la emigración o la inmigración de trabajadores, en condiciones satisfactorias, tanto para los mismos migrantes como para sus trabajadores nacionales, y conforme al interés del mercado nacional del empleo.

Por lo que toca a las migraciones colonizadoras, la Conferencia de Expertos para el estudio del problema de la cooperación internacional, técnica y financiera, celebrada en Ginebra durante febrero-marzo de 1938, ya mencionada en esta Memoria las estudió ampliamente. Esta Conferencia, cuya convocatoria estaba enlazada a una resolución tomada en la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la O. I. T. llegó a conclusiones unánimes concernientes a la solución de algunos de los problemas que plantea la colonización: informes que los gobiernos de los

países de emigración deben reunir con anterioridad a todo movimiento de colonización, por una parte, y los de inmigración, por la otra; medios de intercambio regular entre ellos de estos informes; creación o desarrollo de organismos oficiales de colonización y sus relaciones con los organismos privados; diversos factores que deberían tener en cuenta en sus planes de colonización los países de inmigración, comprendidas las medidas de orden administrativo y fiscal conducentes a asegurar su éxito; medios más apropiados para reducir el costo de la colonización para aligerar la deuda inicial del colono y los gastos del organismo de colonización; medidas susceptibles de facilitar el transporte de los bienes de los emigrantes, del país de emigración al de inmigración, y, en fin, los organismos de cooperación bilateral que los países deseosos de fomentar mutuamente los movimientos migratorios tuvieran interés en crear para coordinar su acción y aumentar su eficacia.

Por otra parte, la Conferencia de Expertos ha sugerido que el Consejo de Administración de la O. I. T. cree una Comisión Internacional de Migraciones Colonizadoras, cuya tarea debería consistir esencialmente en facilitar la coordinación continua de la acción de los países de emigración con la de los de inmigración, así como de estudiar los problemas de orden financiero que se oponían, antes de la guerra, al auge de las migraciones colonizadoras. El Consejo adoptó esta sugerencia.

En efecto, esta última ha tratado la cuestión de las migraciones y, en particular, de las colonizadoras. Abordó una serie de principios en los que, conforme a ella, deberían inspirarse los países de inmigración para organizar las instituciones oficiales de inmigración y colonización. Formuló además dos resoluciones, mediante las cuales pidió a la O. I. T. que estudiase otros problemas diferentes, planteados por las migraciones colonizadoras, en resumen: *a)* la organización de comisiones de expertos con miras a determinar las posibilidades y el costo de la colonización de determinadas regiones; *b)* la composición más adecuada de dichas comisiones, desde el punto de vista de los conocimientos técnicos de sus miembros; *c)* las bases sobre las cuales podría organizarse un instituto internacional para el financiamiento de la colonización, así como la naturaleza y las fuentes de sus capitales; *d)* los principios que deberían regir a los organismos no oficiales de colonización, y *e)* la organización de la selección técnica de los colonos.

Conforme al deseo expresado por la Conferencia de La Habana, estos problemas deberían estudiarse llegado el caso, en consulta con la Comisión Permanente de Migraciones Colonizadoras. Sin embargo, era imposible y, por otra parte, carecía de objeto, estando en plena guerra, convocar la reunión de esta Comisión. Lo será bien

pronto y su competencia será más amplia. Desde 1944 el Consejo de Administración ha estimado que convendría, en efecto, ampliar el campo de acción de la Comisión, encargándole el examen del problema de las migraciones en conjunto y no solamente bajo el aspecto de la colonización. Esta gozaba de una especie de primacía exclusiva durante los años de anteguerra, porque parecía ofrecer una solución posible frente a la interrupción de los movimientos migratorios. Pero si, conforme al espíritu de la Carta del Atlántico, se inicia la acción internacional con miras al fomento general de la prosperidad económica, las necesidades de inmigración que pudieren resultar de ella interesarán no solamente a los colonos, sino también a numerosas clases de trabajadores manuales y profesionales. La Comisión Internacional Permanente de Migraciones Colonizadoras representa así la culminación de una prolongada acción internacional que tuvo su origen en la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la O. I. T.

Según su orden del día, está llamada a discutir, además de las discriminaciones con respecto a los inmigrantes de determinadas razas, las perspectivas actuales en materia de migraciones y, sobre todo, las formas de cooperación internacional susceptibles de facilitar la reanudación organizada de los movimientos migratorios. Los numerosos Estados que ya se han adherido a la Comisión, entre los cuales se cuentan diversos Estados de América, tendrán la oportunidad de hacer valer ampliamente sus puntos de vista respectivos acerca de diferentes problemas que esperan todavía una solución internacional.

La importancia de esta coordinación internacional fué debidamente reconocida por la Tercera Conferencia Interamericana de Agricultura, a la que ya se ha hecho mención. En una resolución esta Conferencia recomendó, en efecto, a los gobiernos de los países americanos que respalden formalmente y aporten su concurso a la obra que realiza la Comisión Permanente de Migraciones de la Oficina Internacional del Trabajo y que participen en sus labores; asimismo, solicitó que la Oficina Internacional del Trabajo encargara a la Comisión Permanente de Migraciones la cuestión de buscar, en colaboración eventual con otros organismos internacionales, los principios que pudieran servir de base para acuerdos bilaterales o multilaterales, de manera que pueda alcanzarse una organización positiva de las migraciones, en general, y de las migraciones de colonización en particular.
