

## ***Carta de España***

### **La imagen oficial de la emigración**

M" del Pilar ESTEVES SANTAMARÍA

*El volumen extraordinario 103-128 de la revista Cuadernos de Historia del Derecho, editado por la Universidad Complutense de Madrid en 2010, incluye un artículo de la profesora asociada de Historia del Derecho de la Facultad de Derecho M " del Pilar Esteves Santamaría titulado "Carta de España. La imagen oficial de la emigración".*

*Recuperamos ahora este texto para nuestra sección **Enfoque** por su interés y como homenaje en recuerdo de la profesora Esteves, fallecida en 2019.*

#### **Resumen**

Durante años *Carta de España* ha servido de vehículo de comunicación entre el gobierno español y los emigrantes españoles que se encontraban trabajando en países de los cinco continentes. A través de sus páginas se les ofrecía una variada información: de una parte, noticias de las actividades desarrollada., por los emigrantes, de los convenios y legislación que podía afectarles; de otra, reseñas de la actualidad española, de su desarrollo, de los avances que en todos los aspectos se iban produciendo; y también, información de la patria chica, de cada una de las regiones españolas. Contiene el presente trabajo un análisis de esta publicación a lo largo de sus primeros quince años, desde 1960, año de su nacimiento, hasta 1975, fecha clave de nuestra historia más reciente.

#### **Sumario**

1. Planteamiento de la cuestión e hipótesis del trabajo. 2. Imagen de España, imágenes de la emigración. 2.1. "Vida Nacional". 2.2. "Panorama de la Emigración". 3. Carta de España: "B.O.E. para los emigrantes". 3.1. Ámbito territorial. 3.2. Tipología de la norma. 3.2.1. Normas convencionales. A. Tratados multilaterales. B. Tratados bilaterales. 3.2.2. Normas internas españolas. 3.2.3. Normas internas de otros estados. 3.3. El objeto de la norma. 3.3.1. Emigración con carácter general. 3.3.2, Protección y Seguridad Social. 3.3.3. Doble nacionalidad y cooperación. 3.3.4. Normas aduaneras y postales. 3.3.5. Reclutamiento. 3.3.6. Educación. 3.3.7. Vivienda. 3.3.8. Normativa penal. 4. Conclusión.

## **1. Planteamiento de la cuestión e hipótesis del trabajo**

Desde estas páginas hemos pretendido ofrecer un doble homenaje: en primer lugar, a Isabel de Grandes, referencia y guía para todos los integrantes del Departamento de Historia de Derecho y las Instituciones y modelo de dedicación a la vida universitaria, sin cuya atención y desvelo no hubieran sido posibles tantos trabajos concluidos, tantos proyectos vivos, tantas horas de docencia fructífera y tantos meses de investigación.

En segundo lugar, este artículo versa sobre Carta de España, una publicación periódica del Instituto Español de Emigración (IEE) en la que mi abuelo, Jacinto Santamaría, trabajó durante diecisiete años como redactor, corrector, maquetista, administrador y cuantas funciones pueden desempeñarse en un medio que durante no pocos años tuvo tanto de artesanal, ha sido enormemente emotivo hallar entre las páginas de la publicación las expresiones y los puntos de vista que con tanta frecuencia escuché de su boca hace ya demasiados años<sup>1</sup>.

En la asignatura de Historia del Derecho del Trabajo, impartida por este Departamento desde hace algunos años, hemos tratado de poner de relieve una realidad jurídica y social que, desde finales del siglo XIX, ha venido configurando un panorama diverso y rico, modelador como pocos de la sociedad española: nos referimos al fenómeno de la emigración. No obstante, desde aquella primera emigración a Ultramar hasta los últimos contingentes de temporeros de los años setenta, media un siglo en el que varios millones de españoles abandonaron su tierra en busca de mejores oportunidades laborales. Por su parte, en esos cien años - por más que no sea un ciclo cerrado— la actitud de las autoridades españolas pasó desde la mera tolerancia o la declarada hostilidad (Decreto de 1 de agosto de 1941), hasta el proteccionismo que conjugaba una parte paternalismo con otra, sin duda, de afán por controlar una colectividad de españoles que trabajaban y se incardinaban en sociedades democráticas.

En este largo periodo fueron numerosas y de muy diverso rango las normas jurídicas que regularon, bien de lleno o bien marginalmente, este fenómeno complejo; por citar sólo las más relevantes, la Ley de emigración de 21 de diciembre de 1907 o el Texto Refundido de 20 de diciembre de 1924, vigente con altibajos hasta la Ley de 1960.

Pretendemos, con este trabajo, analizar someramente el medio -al menos el más significativo— del que se valió el gobierno español (a través del III), desde 1960 para ofrecer al colectivo emigrante, tan amplio como disperso por el mundo, la imagen de una España en desarrollo, servir como cauce de expresión a sus inquietudes y,

---

<sup>1</sup> Semblanza de Jacinto Santamaría en Carta de España (en adelante C.d.E.), noviembre 1970.

por último, dar publicidad a las normas que integraban su particular régimen jurídico.

Por Ley de 17 de julio de 1956 (BOE de 18/7/56) se crea el Instituto Español de Emigración dependiente del Ministerio de la Presidencia, con una ambiciosa lista de diecinueve funciones. En cumplimiento de una de estas finalidades, la protección de la emigración en el orden moral, económico y cultural<sup>2</sup>, y a la vez como concreción de los acuerdos adoptados en el seno del TI Congreso de la Emigración Española a Ultramar (1959), el 1EE decide la publicación de un medio de comunicación cuyo nombre es de por sí una declaración de intenciones: Carta de España, revista mensual y de pago, elaborada y financiada por el Instituto Español de Emigración. Su finalidad quedaba patente en el Editorial publicado en el primer número de enero de 1960:

Pretende informar a nuestros compatriotas residentes en Ultramar sobre cuestiones de carácter general que afectan a la vida española (...) Sobre todo deseamos que en sus breves páginas se refleje mensualmente cuanto se relacione con la emigración española. (...) Deseamos, pues, que a través de esta Carta, los españoles de Cuba sepan las actividades de sus compatriotas en Uruguay y que los residentes en Australia o Puerto Rico conozcan las vicisitudes por que pasan sus camaradas de lucha y de fatiga en la República Argentina o California.

Una triple finalidad respondía a ese acertado título: en primer lugar, comunicar a los emigrantes las noticias de su país (con al menos con una información sobre cada una de las provincias), asimismo, transmitirles todo cuanto pudiese afectar al propio ámbito de la emigración y, por último, servir como cauce de difusión a las actividades e inquietudes de las distintas colectividades (Casas de España, centros. hogares) que, esparcidas por el mundo, constituían —o se pretendió que constituyeran— un elemento aglutinador, cultural e incluso afectivo de los residentes en el extranjero.

Con motivo del 50º aniversario de la salida a la luz de esta publicación, actualmente dependiente de la Dirección General de Ciudadanía Española en el Exterior, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se ha procedido recientemente a la digitalización de su riquísimo archivo fotográfico, así como a la edición de un número especial (C.d.E., nº 656, enero 2010) en el que se abordan diversos aspectos de la evolución tanto de la publicación como del propio panorama

---

<sup>2</sup> En el artículo 2 de la Ley de 17 de julio de 1956 de creación del Instituto Español de Emigración se recogen las 19 competencias que se atribuyen a dicho Instituto. En su apartado 17 se indica que corresponde al Instituto "difundir las publicaciones que se juzguen pertinentes para orientar a cuantos estén interesados por la emigración y contribuyan a encauzarla convenientemente", y en el 19 se encomienda "fomentar el envío de prensa, libros y otros medios de difusión de cultura y, en general, promover cuantas iniciativas se encaminen a valorar y proteger la emigración española en el orden moral, económico y cultural".

migratorio. En paralelo, se publicó en 2009 un exhaustivo trabajo sobre la historia del Instituto Español de Emigración<sup>3</sup>.

Por nuestra parte, queremos contribuir a esta efeméride desde nuestro particular punto de vista, haciendo hincapié en el hecho de ser Carta de España el medio fundamental por el que estos millones de compatriotas tenían conocimiento de la actualidad española, de las propias actividades de su colectivo y en particular, de las normas jurídicas que les afectaban, ya se tratase de grandes disposiciones legales, ya de pequeñas reglamentaciones administrativas pero de notable incidencia práctica en sus vidas de emigrante.

En cuanto al periodo analizado, hemos considerado apropiado restringir el estudio a los dieciséis años que median entre la creación de la publicación en 1960 y el año crucial de 1975. no sólo por suponer un corte histórico trascendental en todos los órdenes sino por marcar un hito también relevante en materia migratoria, cerrándose un ciclo de emigración con el fenómeno inverso: el retorno masivo de los emigrantes a partir de esta segunda mitad de la década<sup>4</sup>.

A lo largo de todos estos años la estructura de la revista se mantuvo prácticamente inalterada: una primera sección se denominaba "Panorama de emigración", se trataba de las páginas dedicadas específicamente a la variada comunidad española en el extranjero, en ellas se recogían noticias de las actividades llevadas a cabo por los emigrantes en cada uno de los países y en sus respectivos centros y Casas de España, también tenía cabida la información sobre la normativa, tanto española como específica de los estados de acogida, de interés para el emigrante, (seguridad social, jubilaciones, reagrupamiento familiar...), y, por último, se informaba de las diferentes ayudas a las que podían tener acceso y demás medidas de tipo asistencial.

A continuación, se incluía la sección titulada "Vida Nacional" con noticias sobre el progreso y evolución de España, dando cuenta de las nuevas infraestructuras que se iban realizando, cifras macroeconómicas (siempre de carácter positivo), planes de formación destinados a futuros emigrantes, y cualquier otra circunstancia que pudiera considerarse de interés para los españoles que se encontraban en el extranjero, reforzando siempre la imagen de España como país moderno y en desarrollo.

Bajo el título de "Nuestras Regiones" encontramos las páginas dedicadas a la "patria chica", reseñas muy breves de los sucesos más importantes —o en

---

<sup>3</sup> VV.AA., Historia del Instituto Español de Emigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

<sup>4</sup> En 1976 el número de emigrantes que salió de España se redujo hasta la cifra de 12.000, frente a los más de 100.000 de no pocos años de la década de 1960. A su vez, el año 1975 marca una punta en cuanto al número de retornados. G. Sanz Lafuente, "Mercado de Trabajo, Política Laboral e IEE", Historia del IEE, Madrid, 2009, pp. 131-146.

ocasiones un tanto triviales-<sup>5</sup> ocurridos en cada una de las provincias españolas; pretendían ser el vínculo que continuaba uniendo a cada uno de los lectores con el lugar donde había nacido. La misma finalidad tenían las otras dos secciones que no faltaban: "Cultura y Arte" y "Deportes", esta última con los resultados de la liga española de fútbol, o con menciones a los éxitos logrados por los toreros más en boga en aquellos años.

Si bien en los años inmediatamente posteriores a la Guerra Civil el régimen franquista impidió en la medida de lo posible la emigración alegando la necesidad de todas las fuerzas disponibles para la reconstrucción del país, lo cierto es que ya en 1946 se levantó esta prohibición con la vuelta a la ley de 1924 en la que se reconocía la libertad de emigración. Se inicia a partir de ese momento una etapa en la que se buscan los aspectos positivos que la salida de trabajadores españoles al extranjero podía tener para el país: evitar un aumento del desempleo y, fundamentalmente, repercutir de forma favorable en la economía española gracias a las divisas extranjeras que se hacían llegar a España.

De alguna manera el régimen se sentía en la obligación de controlar este fenómeno migratorio, en respuesta a esta necesidad se creó, como ya hemos indicado, el Instituto Español de Emigración en 1956<sup>6</sup>. Entre otras, se le atribuyeron las siguientes competencias: dirigir los flujos migratorios poniendo en contacto las ofertas de empleo provenientes del extranjero con los españoles que se mostraban dispuestos a emigrar; prestar asistencia a los emigrantes (obtención de medios económicos, facilitar los pasajes en los transportes, colaborar en su asentamiento en los lugares de destino, asistencia religiosa...); incentivar y canalizar las remesas enviadas; y asesorar al Gobierno español en materia de emigración<sup>7</sup>.

Pero también se empleó el Instituto de Emigración para ejercer un control "político" de los españoles en el extranjero. Se intentaba evitar el contacto de estos emigrantes con los sindicatos locales que existieran en los países de destino y con los españoles exiliados que pudieran "contaminar" la visión que de España llevaran, y contrarrestar la imagen internacional de España —con frecuencia negativa— que

---

<sup>5</sup> C.d.E., junio, 1960 "Cheste, pueblo universal. Desde niños aprenden esperanto". Ilustrado con fotografía. No pocas noticias, incluso, de mucha menor trascendencia.

<sup>6</sup> Esta finalidad quedaba recogida en el Preámbulo de la propia ley de creación de dicho Instituto: Las exigencias actuales, impuestas por la importancia del movimiento migratorio y por el propósito de los países que lo reciben de dirigirlo de acuerdo con las necesidades de su economía, hacen necesaria una acción que valore la emigración española y le asegure, en la medida de lo posible, su doble finalidad de proporcionar trabajo y prosperidad a los emigrantes y promover la utilidad y el progreso de las naciones que los acogen... Todo ello exige una continua política de previsión y protección que, de manera sistemática, examine y mida la capacidad técnica y profesional del emigrante y la ponga en relación con las necesidades demográficas de los países abiertos a la emigración.

<sup>7</sup> Las competencias que se atribuyen al Instituto Español de Emigración aparecen en los artículos 2 y 3 de la ley de creación del Instituto.

se reflejaba en la prensa y en la opinión pública, especialmente, centroeuropea. Esta finalidad del propio IEE la encontramos también patente en la publicación que constituye el objeto de este trabajo.

Hay que tener en cuenta que Carta de España se convirtió en una de las principales fuentes de información directa de lo que estaba ocurriendo en España (junto con los programas de Radio Exterior e incluso, más adelante, de televisión, que poco a poco empezaron a emitirse en los países de destino). ¿Cuáles eran las noticias que se transmitían a los españoles que se encontraban trabajando y residiendo en el extranjero? ¿se reflejaba con fidelidad en las páginas de Carta de España la realidad de lo que estaba ocurriendo dentro de nuestras fronteras? Estas son las cuestiones a las que intentaremos dar respuesta en nuestro trabajo, sin olvidar el aspecto normativo, considerando también a Carta de España como una especie de "BOE" para la emigración.

Siendo esta publicación la principal herramienta usada por el régimen para comunicarse con sus nacionales en el extranjero y conociendo su deseo de mejorar la imagen que se tenía de nuestro país a nivel internacional, partimos de la hipótesis de que la información contenida en sus páginas estaría de alguna forma supeditada a este objetivo. Las reseñas de las noticias que se incluirían en sus páginas manifestarían un giro sesgado de la realidad, se daría primacía a las buenas noticias, se minimizarían aquellas que pudieran resultar perjudiciales. Un análisis más detenido de los números de esta publicación se encargará de confirmar o no esta primera hipótesis.

La estructura interna de este trabajo presenta dos partes claramente diferenciadas.

En la primera de ellas vamos a realizar un repaso a las diferentes noticias —y su orientación— aparecidas en la revista en los años objeto de nuestro estudio; en la segunda, a la que hemos dedicado especial atención por ser nuestro campo de estudio, nos centraremos en la información jurídica aparecida en sus páginas, en el análisis de las normas relativas a emigración promulgadas por el gobierno español, en las normas de los principales países de destino que podían afectar a los españoles que se encontraban allí trabajando y en los diferentes convenios bilaterales que se suscribieron.

## **2. Imagen de España, imágenes de la emigración**

### **2.1. "Vida Nacional"**

Carta de España fue es una publicación oficial, con todo lo que esa dependencia de los poderes públicos puede suponer en un Estado como la España de los últimos quince años del franquismo. No podemos pretender, por tanto, hallar entre sus páginas crítica social ni noticias contrarias a la buena imagen del régimen. Partiendo de esa premisa, emprendemos un somero análisis de la orientación y contenidos de las noticias aparecidas en la publicación tanto referidas a la realidad

nacional —Imagen de España como la ofrecida por los diversos corresponsales sobre las actividades e inquietudes de los colectivos españoles dispersos por el mundo.

En cuanto a la primera "dirección" no resulta extraño observar un flujo de informaciones sistemáticamente positivas, incluso triunfalistas, casi todas ellas de tipo macroeconómico. Reseñas sobre los incrementos de exportaciones de distintos ramos y con diversos destinos llenan las primeras páginas de "vida nacional".

En los primeros años éstas iban dirigidas fundamentalmente a países iberoamericanos, sobre todo de tecnología española; maquinaria eléctrica, agrícola, textil, material ferroviario, bombas, motores, y también algunos productos alimentarios como aceite de oliva, pescado congelado o frutos secos. fueron enviados a Méjico, Chile o Argentina. Evidentemente, el Estado español también importaba productos de estos mismos estados, sobre todo de tipo alimentario, pero estas noticias quedaban diluidas entre las exportaciones; un ejemplo lo encontramos en el número correspondiente a abril de 1966, en el que podemos leer que "en el último ejercicio Venezuela exportó a España mercancías por valor de 38 millones de dólares, a la par que adquiría productos españoles por valor de 10 millones; sin embargo, este saldo favorable a Venezuela resultó al final del ejercicio más favorable a España, al compensarse dicha diferencia con las remesas de divisas hechas por los emigrantes españoles a su patria en el transcurso del año". El maquillaje de cifras siempre ha sido un arte sin secretos para los gobernantes.

Paulatinamente las exportaciones fueron cambiando su destino, a la vez que lo hacían los españoles emigrantes, para dirigirse a países europeos. Aquí no tenía cabida la exportación de tecnología, puesto que se trataba de estados más desarrollados; lo más apreciado por ellos eran los cítricos, productos artesanos (calzado, muebles), incluso vinos, destinados éstos al consumo de los propios españoles que se encontraban allí trabajando. Mención especial merece la construcción de buques en los diversos astilleros que actuaban en España; su número no dejaba de crecer cada año, y aunque muchos de los construidos eran para uso nacional, otros se exportaban; Argentina, Brasil, y, sobre todo, Paraguay<sup>8</sup> en Hispanoamérica, y Noruega y Suecia en Europa fueron los compradores de estos buques, algunos de ellos de grandes tonelajes y destinados al transporte de petróleo. De todas estas operaciones mercantiles, barnizadas con el correspondiente análisis sobre el desarrollo industrial español, da cumplida y puntual cuenta la revista Carta de España durante el periodo estudiado.

Dentro del aire aperturista que se intentó dar al régimen en la década de los 60, España empezó a participar en Ferias de Muestras internacionales donde se exponían los productos españoles. Parece -así lo afirma Carta de España— que en

---

<sup>8</sup> A este país se le llegó a hacer un crédito especial de 4.500.000 dólares para la adquisición en España de buques de pasajeros y carga (C.d.E., julio, 1963).

todas ellas, su éxito era notable; y ello a pesar de las campañas "antiespañolas" que aparecían en las prensas nacionales coincidiendo con las Exposiciones<sup>9</sup>.

La progresiva modernización del país y la construcción de redes viarias, hidráulicas<sup>10</sup>, aeroportuarias, etc., muchas veces gracias a los diversos planes de modernización que se fueron poniendo en marcha para diferentes regiones españolas (Plan Jaén, Plan Badajoz), supone una parte fundamental en las páginas impresas de la revista. La modernización de las líneas ferroviarias, por ejemplo, era noticia frecuente: línea Madrid-Córdoba con las más avanzadas locomotoras como las usadas en los mejores trenes de Europa<sup>11</sup>, importación de vagones más modernos procedentes de Alemania<sup>12</sup>, renovación de vías<sup>13</sup>, o la puesta en funcionamiento de los primeros trenes Talgo para unir Madrid con Barcelona, San Sebastián, Cádiz, Bilbao y Málaga<sup>14</sup>...

Especial mención hemos de hacer al enfoque de Carta de España ante la cuestión de la dependencia energética de España. La obsesión del medio por las prospecciones petrolíferas en las más variadas zonas de nuestro territorio en ocasiones resulta abrumadora. En 1961 ya se publicaba la búsqueda de petróleo en el Sáhara<sup>15</sup>, y en 1964 se anuncia, con gran aparato informativo, la aparición de petróleo en Valdeajos (Burgos) de "calidad excelente y una cantidad que permite y aconseja la explotación"; hasta tres torres de extracción se elevaron en este yacimiento, confirmándose "la extensión de la gran bolsa, que fuerza la apertura de

---

<sup>9</sup> Noticias de este tipo podemos encontrar en el número correspondiente a enero de 1964 con ocasión de una Exposición de productos españoles realizada en Méjico, o en el de agosto de este mismo año, con ocasión de la Feria Mundial de Nueva York.

<sup>10</sup> La construcción de pantanos fue una pieza fundamental en el desarrollo del país de estos años. Con ellos se conseguían varios beneficios: se empleaban en el regadío de tierras que antes eran de secano, con lo que la producción agrícola se incrementaba considerablemente; se utilizaban en la producción de energía, bien del que España siempre fue deficitaria —todavía hoy día sigue siendo una carencia importante—; y se evitaban las inundaciones que año tras año se producían en algunas localidades en época de lluvias. Además eran un claro síntoma del desarrollo que se estaba produciendo en nuestro país, una buena propaganda de la bonanza de un régimen que intentaba alcanzar el reconocimiento internacional después de muchos años.

<sup>11</sup> C.d.E., abril, 1963.

<sup>12</sup> C.d.E., agosto, 1963.

<sup>13</sup> C.d.E., marzo, 1964.

.

<sup>14</sup> C.d.E., julio, 1964.

<sup>15</sup> C.d.E., abril, 1961.



□nuevos pozos". En la misma zona se encontró petróleo en Ayoluengo<sup>16</sup> y se buscó en el condado de Treviño<sup>17</sup>.

Sin embargo, con el tiempo, una vez desvanecido el espejismo del crudo burgalés, Carta de España enfocó la cuestión haciendo hincapié en ambiciosos proyectos de centrales nucleares. Desde los primeros años de la década de los 70 las referencias a esta nueva energía son constantes, hasta el punto anunciarse un ambicioso plan energético nuclear en España, la mejor alternativa al petróleo<sup>18</sup>. Lo fundamental era conseguir la autonomía energética para los españoles, de ahí que sistemáticamente se anunciara el constante incremento de la producción de energía hidroeléctrica<sup>19</sup>.

Tan sólo alguna catástrofe natural empaña este panorama optimista, e incluso en este tipo de reseñas en no pocas ocasiones prima el espíritu de solidaridad nacional y superación ante la adversidad, trocando en positivos hasta los hechos más trágicos.

Sirva como paradigma del tratamiento de la información una página del número de enero de 1973: en tres recuadros de extensión semejante, se nos da cuenta, en primer lugar, de un trágico accidente aéreo del aeropuerto de Los Rodeos (aunque no se refiere a la catástrofe de 1977 éste de 1973 quedó saldado con 155 víctimas), acto seguido se habla del bautizo del hijo de "el cordobés" y por último, insistimos, en un texto de extensión idéntica, de la sensacional noticia "un perro llevará lentillas". Quizá falta de rigor o de profesionalidad, quizá deseo de suavizar la cara desagradable de la realidad, pero, sin duda, escaso acierto en la selección y ubicación de las noticias.

En cuanto a la política exterior del régimen, sólo haremos alusión por su relativa frecuencia en la publicación analizada, a la situación del Sáhara español y en especial a la obsesiva "criminalización" -quizá no siempre injustificada- del

---

<sup>16</sup> C.d.E., febrero, 1966. También en este caso se afirmaba que el petróleo era "de calidad superior a la mayoría de los yacimientos europeos y sudamericanos y que su extensión es mucho mayor de lo que se creyó en principio".

<sup>17</sup> Otras zonas de la Península se vieron afectadas por este mismo ímpetu. En el número correspondiente a Marzo de 1973 se daba la noticia de que se estaba intensificando la búsqueda en Guipúzcoa, Asturias o San Carlos de la Rápita; unos meses más tarde, en junio de 1973, se anunciaba la construcción de una plataforma petrolífera en Vigo.

<sup>18</sup> C.d.E., diciembre, 1973.

<sup>19</sup> En septiembre de 1960 se anunciaba que España sólo explotaba el 60% de sus posibilidades hidroeléctricas; y en marzo de 1961 se estaba construyendo la primera central nuclear en el norte de Burgos, porque ya entonces se veía el límite de aprovechamiento de recursos. En octubre de 1963\_ la producción había aumentado un 11% respecto al año anterior; un nuevo aumento se había producido en abril de 1966, esta vez en un 7'5%, y en esta ocasión se informaba de que el mayor incremento provenía de la energía térmica habiendo disminuido, en cambio, la de origen hidroeléctrico.

gobierno británico en el contencioso sobre Gibraltar, sobre el que se publicaron docenas de noticias, cartas, opiniones, viñetas cómicas y hasta poesías<sup>20</sup>.

A modo de ejemplo, y con la finalidad de contrastar la información enviada a los emigrantes con los sucesos realmente acaecidos en España y el mundo (aunque la información internacional es prácticamente inexistente) hemos escogido el año 1972, en el que incluso se aprecia una cierta tendencia aperturista en la línea editorial en comparación con la de años anteriores. En estos doce meses, Carta de España no escatima alabanzas a las gestas deportivas de Fernández Ochoa en los juegos Olímpicos de Sapporo<sup>21</sup> o de Ángel Nieto en motociclismo, se da cuenta de la boda de la nieta del general Franco y de diversas prospecciones mineras (plomo, diamantes) y las obsesivas campañas petrolíferas: en Treviño<sup>22</sup>, Valencia<sup>23</sup>, Amposta<sup>24</sup> y Cádiz<sup>25</sup>, inauguración de pantanos<sup>26</sup> y proyectos de futuro de más que incierta concreción (parque Disney en Torremolinos)<sup>27</sup>. El terremoto de Managua generará informaciones sobre la solidaridad española en números posteriores de 1973. Por el contrario, la casi total inexistencia de noticias internacionales permite dejar de lado los trágicos sucesos de Irlanda del Norte, el atentado de Septiembre Negro en la villa olímpica de Munich y el escándalo Watergate. Dentro de España, nada se dice sobre a las huelgas y graves incidentes en las minas asturianas, en la factoría de Bazán en El Ferrol o de Michelín en Vitoria y apenas un recuadro insignificante comenta el gravísimo accidente en una mina de Asturias<sup>28</sup> o la explosión de un depósito de combustible en la refinería Cartagena<sup>29</sup>.

---

<sup>20</sup> En enero de 1963 se daba la noticia de que España había reclamado Gibraltar a la ONU, alegando que este lugar era un centro de contrabando donde se vivía "de la defraudación fiscal al Estado español" (C.d.E., noviembre, 1963). Algún tiempo después Inglaterra accedió a entablar negociaciones con España, cumpliendo así la resolución de la XX Asamblea de las Naciones Unidas (C.d.E., abril, 1966); éstas se inician en Londres (C.d.E., mayo, 1966), pero no llegan a buen término. En 1970 se vuelve a instar para que se cumpla la decisión de la ONU (C.d.E., agosto, 1973), y un año más tarde dicha Organización vuelve a pronunciarse sobre la necesidad de que se retomase el diálogo entre ambos estados (C.d.E., enero, 1975).

<sup>21</sup> C.d.E. febrero 1972.

<sup>22</sup> C.d.E. junio 1972.

<sup>23</sup> C.d.E. junio 1972.

<sup>24</sup> C.d.E. octubre 1972.

<sup>25</sup> C.d.E. noviembre 1972.

<sup>26</sup> Presa del Atazar. C.d.E, mayo 1972.

<sup>27</sup> C.d.E. agosto 1972.

<sup>28</sup> C.d.E. enero 1972.

<sup>29</sup> C.d.E. diciembre 1972.

Sin perjuicio de que también los medios de comunicación internos en España pudieran sesgar u ocultar los aspectos negativos de la actualidad en la misma medida que hiciera Carta de España, podemos concluir que la lejanía geográfica y la falta de otras fuentes de información sobre la realidad española, dejaría al colectivo emigrante en un notable estado de desinformación.

## **2.2 . "Panorama de la Emigración"**

Existió también un flujo de noticias en las que el colectivo emigrante era a la vez sujeto y destinatario: la sección "Panorama de la emigración" estaba dedicada a reproducir las noticias generadas por los emigrantes y remitidas a la redacción por medio de una extensa red de colaboradores y corresponsales en diversos países.

Como primer análisis de esta sección, se percibe de inmediato una imagen ciertamente llamativa, desconcertante quizá: a pesar de las oleadas masivas de trabajadores hacia centro Europa desde el inicio de la década de 1960 y la progresiva reducción de emigrantes a Ultramar<sup>30</sup> (una proporción de 13:1 en 1972)<sup>31</sup>, la información general sobre la emigración (reseñas de actividades, opiniones, cartas, imágenes) retrata un colectivo eminentemente ultramarino. Argentina, Cuba, Brasil, la figura entrañable del indiano y las labores filantrópicas de aquellos centros asturianos o gallegos llenan páginas y más páginas de la publicación a pesar del papel casi residual de la emigración transoceánica a partir de la década de los 60<sup>32</sup>.

Centenares de reseñas dan cuenta de las juntas directivas, los aniversarios y las elecciones de reinas de belleza en los más variados centros y asociaciones. En este aspecto, no cabe duda que Carta de España es hoy una fuente inestimable para el estudio del asociacionismo de los emigrantes españoles.

En medio de ese innumerable conjunto de noticias, sin embargo, nos ha parecido significativa la reseña publicada en el número de enero de 1973 bajo el título "Alemania ¿Qué pasa con las casas de España?" en la que el corresponsal se lamenta por la ausencia o poco desarrollo de estas entidades, dejando entrever la menor actividad asociativa de los emigrantes españoles en los países europeos frente a los iberoamericanos. Claramente, la emigración ultramarina de posguerra

---

<sup>30</sup> Axel Kreienbrink, "La política de emigración a través de la historia del IEE", Historia del Instituto Español de Emigración, op. cit., p. 13.

<sup>31</sup> Dato ofrecido por la propia publicación. C.d.E. abril 1973.

<sup>32</sup> A modo de ejemplo, sólo en el número de marzo de 1974 y en páginas consecutivas, se informa sobre: Despedida del cónsul español en Mendoza (Argentina) por la Cámara Española de Comercio, 40º aniversario de la Asociación Gallega de Beneficencia en dicha ciudad, inauguración del Instituto Español en Dublín, envío de libros al Centro Pontevedrés de Montevideo, nueva junta directiva del Centro Español de Quito y de la asociación "Ortigueira" de Miami, y constitución de la federación de sociedades españolas en La Florida.

o incluso anterior presenta unos perfiles bien diferentes de la europea de los años 60 y 70.

En contraposición, son bien escasas las noticias que denotan una integración "normal" de los españoles en las sociedades de acogida. La imagen de la emigración que nos trasmite Carta de España es, en buena medida, folklórica y terruñera. Los problemas y conflictos de los trabajadores españoles en Europa aparecen en contadas ocasiones y casi siempre para ponderar los esfuerzos del IEE en la defensa de sus intereses. Destacamos aquí como ejemplo —no tan anecdótico como pudiera parecer— la noticia sobre una huelga emprendida por los trabajadores españoles de la Sociedad Metalúrgica de Knutange en Francia, pidiendo que se les dé un menú más nutritivo con aceite de oliva, garbanzos y judías. Por supuesto, el IEE interviene en favor de tan justa reivindicación alegando "que fueron nutridos con buena cocina y ahora notan la diferencia"<sup>33</sup>.

### **3. Carta de España: "B.O.E. para los emigrantes"**

Como núcleo fundamental de este trabajo, por ser la nuestra una materia jurídica, pasamos ahora a abordar el aspecto "normativo" de Carta de España. Un total de 273 artículos o simples reseñas de esta naturaleza han sido localizados, sin perjuicio de muchas otras menciones marginales en artículos de opinión, editoriales o cartas que los emigrantes hacían llegar a la redacción de la revista.

Esta vertiente de Carta de España como medio de difusión de la norma justifica el título de "BOE para los emigrantes" con que hemos querido encabezar este epígrafe. Diremos, sin embargo, que por su propia naturaleza, la publicación no pretendió prácticamente nunca la mera reproducción de los textos normativos salvo algunas contadas excepciones<sup>34</sup>, sino únicamente dar a conocer su existencia y unas notas indicativas sobre su contenido. en la medida que ello resultara de interés para el español residente en el extranjero.

Partimos del hecho de que el régimen jurídico del emigrante español se hallaba a caballo entre el ordenamiento de su lugar de residencia —sirvan como prototipo las normas de orden público— y las leyes españolas en otras materias como el servicio militar. Sumemos a ello la ratificación de numerosos convenios internacionales —en ocasiones simples canjes de notas— dirigidas específicamente a cada colectivo español en un determinado país. De este modo entre las normas que les eran aplicables como nacionales españoles, las normas extranjeras que les afectaban como residentes y trabajadores en otro estado y por último como sujetos de

---

<sup>33</sup> C.d.E., abril, 1961.

<sup>34</sup> Excepcionalmente se llegaron a publicar textos íntegros de normas, como ejemplos: la Ley de 26 de diciembre de 1958 del Servicio Militar de residentes en el extranjero, publicada por partes en Carta de España en sus números de febrero a abril de 1960, o la Ley de 22 de diciembre de 1960, de Bases de la Emigración, reproducida con notable inmediatez en el número de enero de 1961.

aplicación de las normas bilaterales suscritas entre uno y otros, no podemos ignorar que el régimen jurídico del colectivo emigrante resultaba especialmente complejo.

En el breve estudio que abordarnos a continuación, nos ha parecido oportuno diferenciar, al hilo de lo apuntado, tres tipos de normas según su ámbito de aplicación, clasificación tripartita que mantendremos en el periodo analizado:

1. Normas jurídicas españolas, de todo rango normativo.
2. Normas extranjeras dictadas por autoridades de estados con presencia de emigrantes españoles.
3. Normas convencionales: tratados internacionales suscritos por España con otros estados o en el seno de organizaciones internacionales.

En cuanto a su rango normativo, Carta de España dio cuenta desde la promulgación de las grandes leyes fundamentales hasta pequeñas reglamentaciones en materia postal o aduanera. entendiendo que con frecuencia el impacto de la norma sobre el emigrante resultaba inversamente proporcional a su rango legal.

Este estudio no aborda, por cuestiones de extensión y coherencia otras noticias de contenido social o político con trascendencia legal, por el mismo motivo, tampoco la propia reglamentación administrativa emanada del IEE en su vertiente asistencial mediante programas de ayuda, vacaciones para hijos de emigrantes, retorno, becas, etc., aspecto éste tratado con precisión en la referida monografía del IEE.<sup>35</sup>

En segundo lugar, hemos considerado procedente realizar una segunda clasificación, en este caso, temática o material que nos permita diferenciar por su objeto este conjunto normativo. Así, atendiendo a la materia que aborda, hemos diferenciado los siguientes subgrupos:

1. Normas relativas a la emigración de modo general.
2. Normas de seguridad social o protección social.
3. Normas de tipo aduanero o postal.
4. Convenios internacionales de doble nacionalidad.
5. Convenios internacionales de cooperación técnica, económica o cultural.
6. Otras normas (reclutamiento, educación, vivienda, infracciones administrativas y penales).

Hacemos hincapié en mencionar que el presente artículo no aborda estrictamente el análisis de las normas jurídicas aplicables al colectivo emigrante español,

---

<sup>35</sup> M.J. Fernández Vicente y otros, "La Asistencia Social del IEE. Una perspectiva General", Historia del IEE, op. cit., pp. 89-130.

proyectó mucho más ambicioso, sino tan solo en la medida en que fueron difundidas por el órgano de comunicación del IEE. Dicho de otro modo, hemos querido conocer qué normas y con qué detalle y orientación conocían los emigrantes españoles gracias a la labor informativa del IEE.

En consecuencia y a efectos terminológicos, la mención a las diversas normas o tratados se hace no solo por su numeración formal o fecha de promulgación sino preferentemente por el número de la revista que da cuenta de ellos, pues es esa información y no la norma en sí la que pretendemos analizar.

Partiendo de la premisa de que Carta de España trataba de ser un medio general de información, las noticias relativas a la promulgación de normas son relativamente poco numerosas. Solían aparecer en la mencionada sección panorama de la emigración. Ésta parece, sin duda, la ubicación idónea para dar cuenta de la ratificación de un tratado de doble nacionalidad o la norma interna de seguridad social de un estado europeo. No obstante, cualquier sección de Carta de España podía dar cabida a un pequeño recuadro que, bajo el escueto epígrafe de "información de interés", daba cuenta de las nuevas tarifas postales, la prohibición de enviar alimentos a determinados países o los periodos de validez de los pasaportes.

En cuanto a la extensión de las reseñas, éstas son generalmente breves, dándose el caso frecuente de que una misma norma se aborde en sus diversas fases de redacción, ratificación, entrada en vigor o desarrollo reglamentario. Por su contenido, tal como ya indicamos, se limitan a mencionar los aspectos más significativos o de interés para el emigrante de la nueva norma.

Respecto a la inmediatez en la publicación de las reseñas, tal como veremos a lo largo del trabajo, es ciertamente notable. Con frecuencia, normas publicadas en el BOE o acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros en días previos a la confección de la revista aparecen destacados en los números inmediatamente posteriores. En cuanto a las normas extranjeras, su plazo aumenta ligeramente al precisar de la colaboración de corresponsales.

Tengamos presente, por último, que no pocas de las normas jurídicas de las que da cuenta Carta de España, muy especialmente tratados bilaterales, se habrían gestado en el mismo edificio de su redacción, sede del IEE.

### **3.1. Ámbito territorial**

A pesar del marcado carácter "ultramarino" de las noticias sobre emigración aparecidas en la revista, la realidad insoslayable de los masivos flujos migratorios hacia Europa había de tener su reflejo en la información de tipo jurídico o normativo. En cuanto tamizamos ese variado acervo de noticias y referencias en busca de las relativas a normas jurídicas, la tendencia, como no podía ser de otro modo, se invierte: mientras que 76 noticias o artículos mencionan normas de aplicación en ultramar —la mayoría de ellas, incluso, de naturaleza no estrictamente migratoria

sino relativa a cooperación técnica o convenios de doble nacionalidad— 102 aluden a normas convencionales o internas emanadas de las autoridades de Alemania (lógicamente la RFA), Francia, Suiza, Gran Bretaña o el Benelux.

Por su parte, son abundantes las normas españolas de aplicación exclusivamente interna, aunque dirigidas a los nacionales residentes en el extranjero, así, por ejemplo, las relativas a servicio militar, prestaciones sociales, normas de policía, etc.

### **3.2. Tipología de la norma**

#### **3.2.1. Normas convencionales**

##### **A. Tratados multilaterales**

Carta de España nace como concreción de una de las conclusiones adoptadas en 1959 en el seno del II Congreso de la Emigración Española a Ultramar. Poco después, esta publicación recién nacida comunica la entrada de España en el Comité Ejecutivo del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME)<sup>36</sup>. No obstante, el limitado papel político desempeñado por España en el concierto internacional en el periodo que estudiamos no puede hacernos extrañar la práctica ausencia de menciones a acuerdos multilaterales suscritos por España en el seno o frente a organismos internacionales. Tan sólo hemos hallado menciones al acuerdo sobre supresión de aranceles, adoptado en el seno del GATT<sup>37</sup>, la suscripción de algún acuerdo de poca relevancia dentro de la OIT<sup>38</sup> y algunas menciones a rondas de negociación y acuerdos con la CEE.<sup>39</sup>

##### **B. Tratados bilaterales**

Cuestión bien distinta es la de los múltiples convenios internacionales de los que Carta de España se hace eco para el conocimiento de los residentes en las respectivas naciones, aun dentro de esta categoría normativa hemos considerado conveniente diferenciar, por una parte, los convenios suscritos con países de habla hispana entre los que predominan los de cooperación económica, técnica o cultural, y por supuesto los de doble nacionalidad, y por otra, los suscritos con estados europeos cuyo objeto es más puramente migratorio, acordando marcos generales para la emigración española y normas de seguridad social.

No por ello dejan de estar presentes convenios migratorios y de protección social con Argentina o Chile<sup>40</sup> pero por su número y ámbito de aplicación son ciertamente

---

<sup>36</sup> C.d.E. enero 1960.

<sup>37</sup> C.d.E. agosto 1967.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Acuerdo preferencial, C.d.E. julio 1970 y acuerdo complementario, C.d.E. febrero 1973.

<sup>40</sup> Argentina, C.d.E. agosto y septiembre 1960; Chile, C.d.E. junio 1968.

menos relevantes que los ratificados con las naciones que absorbieron mayoritariamente el flujo de trabajadores procedentes de España.

suficientemente amplio como para dar a conocer el texto y algunas notas sobre su contenido. Sirva como ejemplo el tratamiento informativo acuerdo hispano-alemán de emigración de 1960: Carta de España reproduce información relativa a la conclusión de las conversaciones<sup>41</sup>, la firma del tratado en Bonn el 29 de marzo<sup>42</sup> y desarrollo y primeras valoraciones<sup>43</sup>. En cuanto a la puntualidad de dichas informaciones, tal como ya apuntamos, por regla general es inmediata apareciendo en los números posteriores a la fecha en que se producen las correspondientes negociaciones, ratificaciones o desarrollos normativos.

En materia de convenios internacionales no podemos perder de vista hasta qué punto la publicación es consciente de la limitación que le impone su naturaleza como medio de información general, un medio que incluso por formato y material estaba ideado para ser escueto y ágil. hasta el punto de presentar un tamaño normalizado para su franqueo y envío, así pues, no es de extrañar que las reseñas a amplios o complejos textos normativos. en especial los convenios bilaterales. sea tan sencilla y resumida como requiere el propio medio. Por ello, Carta de España en alguna ocasión (por ejemplo, números de junio y diciembre de 1967) tiene el acierto de publicar relaciones de convenios suscritos sobre determinadas materias indicando la posibilidad de solicitar por correo el texto íntegro del convenio a la oficina correspondiente del IEE<sup>44</sup>. Así, este medio de comunicación general trata de integrar la laguna en cuanto a la difusión normativa que su propia naturaleza le impone.

### **3.2.2. Normas internas españolas**

En este epígrafe no abordaremos por el momento el objeto de las normas internas españolas publicadas por Carta de España o sobre las que la publicación hizo reseñas o comentarios, sino tan sólo su aspecto formal.

En la información sobre la realidad nacional transmitida a los residentes en el exterior no pudo faltar el eco de los grandes hitos normativos: la aprobación de leyes fundamentales (Libertad Religiosa, Representación Familiar y del

---

<sup>41</sup> C.d.E. marzo 1960.

<sup>42</sup> C.d.E. mayo 1960.

<sup>43</sup> C.d.E. septiembre 1960.

<sup>44</sup> C.d.E. junio 1967. Incluye un cuadro con el siguiente texto: "Relación de convenios suscritos por España sobre emigración, doble nacionalidad y otros de interés para el emigrante". Se enumeran los países en tres columnas, bajo los epígrafes "emigración", "seguridad social" y "cooperación social". Al pie se indica: "Una mayor información al respecto puede ser obtenida en todas nuestras representaciones diplomáticas y consulares o por escrito a la oficina de Convenios y Organismos Internacionales del IEE, Paseo del Pintor Rosales. 44, Madrid-8".



Movimiento<sup>45</sup>, Ley Sindical<sup>46</sup>, etc.), o las reformas de los grandes cuerpos normativos como el Código Penal y Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>47</sup> asimismo, la revista se hace eco en alguna ocasión de la aprobación de las compilaciones de leyes forales<sup>48</sup>, sin olvidar, lógicamente, las normas laborales o más directamente vinculadas con la emigración como la Ley de Bases de la Emigración de 1960 o la Ley de Emigración de 1971.<sup>49</sup>

Por debajo de estas normas de amplio alcance, algunas de las cuales, por su naturaleza, resultarían de escasa o lejana aplicación a los emigrantes, Carta de España dedica especial atención a las normas de inferior rango que por su objeto supondrán mayor impacto en el colectivo de trabajadores en el extranjero, así, de las 79 referencias a normas internas españolas que figuran en esos 187 números de la publicación, tan sólo 21 aluden a Leyes (fundamentales, orgánicas u ordinarias), mientras que más del doble se refieren a disposiciones reglamentarias, en ocasiones emanadas del propio Instituto Español de Emigración.

Mención aparte merecen las escasas noticias relativas a meras decisiones o dictámenes de autoridades gubernativas o judiciales en aplicación o interpretación de otras normas de mayor rango, tales como las emanadas del Tribunal Supremo, de la Fiscalía o de las Direcciones Generales de Tráfico o de Correos a las que nos referiremos en el epígrafe adecuado por su materia.

### **3.2.3. Normas internas de otros estados**

Del mismo modo que con las normas españolas, el alcance de la normativa extranjera de interés para los emigrantes abarca desde las leyes alemanas o suizas de Seguridad Social hasta pequeñas disposiciones reglamentarias en materia aduanera o postal.

Partiendo de la diferente terminología empleada a la hora de clasificar el rango de normas extranjeras aparecidas en Carta de España, concluimos que son relativamente escasas las leyes (o normas de gran alcance) a que se refiere la

---

<sup>45</sup> C.d.E. junio y agosto 1967.

<sup>46</sup> C.d.E. marzo 1971.

<sup>47</sup> C.d.E. mayo 1967.

<sup>48</sup> C.d.E. junio 1960. Se menciona el estudio del Proyecto de Compilación del Derecho Civil Catalán por parte de la Comisión de Justicia de las Cortes. La información, no obstante, es peculiar en cuanto a su contenido, por lo que creemos interesante su reproducción: "Explicarles su contenido y alcance me llevaría un espacio del que no dispongo. Les diré tan solo algo que acaso sepan muchos: son precisamente las instituciones de nuestros derechos forales las que guardan y conservan las más auténticas y tradicionales instituciones del derecho civil nacional. De ahí la importancia de la nueva Codificación del Derecho Civil Catalán, que conserva y reactiva instituciones del derecho civil nacional, que algún día habrán de ser incorporadas a un nuevo Código Civil de España, cuya necesidad se hace cada vez más perentoria".

<sup>49</sup> C.d.E. julio, agosto, septiembre 1971.

publicación. Sirvan como ejemplo las menciones a la Ley del Seguro Social en Alemania<sup>50</sup>, la Ley de Pensiones en Gran Bretaña<sup>51</sup> y Ley del Seguro de Desempleo en Suiza<sup>52</sup>. El resto de normas internas de otros estados (hasta la treintena) posee mayoritariamente rango reglamentario de concreción o desarrollo de otras leyes o normas superiores. Tan sólo una decisión gubernativa suiza<sup>53</sup> y una interpretación judicial de un tribunal alemán<sup>54</sup> cierran la clasificación por rango de las reseñas localizadas. No podemos olvidar, por último, el análisis que realiza Carta de España de un conjunto normativo íntegro, como es el caso de Suiza y su régimen de protección social en los números editados entre marzo y mayo de 1973.

### **3.3. El objeto de la norma**

#### **3.3.1. Emigración con carácter general**

No siempre resulta sencillo encuadrar, por su materia, un determinado texto normativo dentro del epígrafe "emigración" por su excesiva generalidad. Sin duda caben bajo tal denominación los grandes tratados internacionales con Alemania, Suiza, Argentina, algunos otros de menos trascendencia como los de Chile, Paraguay o Nicaragua o los proyectos de tratado o simples conversaciones previas como en el caso de Holanda.

Un total de 51 reseñas normativas han sido localizadas en este periodo referidas de modo genérico a la regulación de la emigración, de ellas 16 se refieren a normas internas españolas mereciendo especial mención la Ley 93/1960 de Bases de Ordenación la Emigración de 22 de diciembre de 1960<sup>55</sup>, la Ley de Ordenación de la Emigración de 3 de mayo de 1962<sup>56</sup> y la Ley de Emigración de 23 de julio de 1971, de la que se informa desde su fase de anteproyecto hasta su definitiva promulgación<sup>57</sup>. No queremos olvidar la aprobación del Estatuto Sindical de los Extranjeros Residentes en España, del que se hace eco la publicación en su número de agosto de 1971.<sup>58</sup>

---

<sup>50</sup> C.d.E. diciembre 1968.

<sup>51</sup> C.d.E. enero 1973.

<sup>52</sup> C.d.E. febrero 1975.

<sup>53</sup> C.d.E. agosto 1967.

<sup>54</sup> C.d.E. junio 1963.

<sup>55</sup> C.d.E. enero 1961. Editorial y articulado de la norma.

<sup>56</sup> C.d.E. junio 1962.

<sup>57</sup> C.d.E. julio, agosto, septiembre 1971.

<sup>58</sup> Se trata del Decreto de la Organización Sindical que regula el "estatuto sindical de los extranjeros que trabajan en España", abordando su condición de electores y elegibles en organizaciones profesionales y sindicales, conforme al principio de reciprocidad.

En cuanto a las normas bilaterales sobre emigración, recordamos que Carta de España repasa y enumera los convenios suscritos por el gobierno en sus números de mayo de 1970, abril de 1972 y febrero de 1973. Se alude ampliamente, tal como vimos, a la negociación, firma y desarrollo de los convenios con Alemania o Suiza pero también hemos hallado referencias a normas internas de impacto en el colectivo emigrante tales como el censo de trabajadores extranjeros en Suiza<sup>59</sup>, los criterios de selección de emigrantes en Australia<sup>60</sup>, normas internas francesas contra la emigración ilegal<sup>61</sup>, permisos de trabajo en Bélgica<sup>62</sup> o referencia a los cupos migratorios en diversos países.

### **3.3.2. Protección y Seguridad Social**

Un total de 93 reseñas, el grupo más numeroso de las localizadas, se refieren a normas de Seguridad o Protección Social de trabajadores, ya internas, ya bilaterales, ya emanadas de autoridades extranjeras.

De la veintena escasa de menciones a normas españolas, dejaremos constancia de las siguientes: Decreto de Salarios Mínimos y Seguros Sociales<sup>63</sup>, y proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social, ambos publicados en 1963<sup>64</sup>, régimen de la Seguridad Social de trabajadores autónomos<sup>65</sup>, el Decreto de protección de "subnormales", extensivo a los hijos de españoles residentes en el extranjero<sup>66</sup> y la Resolución del Ministerio de Trabajo a partir de la cual tendrían la consideración de accidente de trabajo "in itinere" los acaecidos a los emigrantes en sus desplazamientos hacia o desde España y sus países de residencia<sup>67</sup>.

Por último, Carta de España se hizo también eco en su número de agosto de 1970 de la Orden del Ministerio de Trabajo sobre protección de trabajadores españoles residentes en países con los que no exista convenio de reciprocidad en dicha materia.

Los tratados bilaterales sobre seguridad y protección social son numerosos. Una vez más, Carta de España incluye entre sus páginas una enumeración de los

---

<sup>59</sup> C.d.E. enero 1973.

<sup>60</sup> C.d.E. enero 1973.

<sup>61</sup> C.d.E. julio 1968.

<sup>62</sup> C.d.E. septiembre 1972.

<sup>63</sup> C.d.E. febrero 1963.

<sup>64</sup> C.d.E. noviembre 1963.

<sup>65</sup> C.d.E. septiembre 1970.

<sup>66</sup> C.d.E. abril 1970.

<sup>67</sup> C.d.E. febrero 1972.

suscritos en sus números de junio y diciembre en 1967. Se mencionan con mayor o menor profundidad, entre otros, los firmados con la RFA en 1959 (protocolo adicional de 1960 sobre retroactividad de prestaciones de seguro de enfermedad y maternidad) y el convenio hispano-alemán sobre subsidio familiar<sup>68</sup>, entre muchos otros. Panorama semejante se nos ofrece en relación con la normativa bilateral suscrita con Francia, entre la cual aparece con frecuencia el régimen y los sucesivos acuerdos aplicables a los trabajadores fronterizos<sup>69</sup> o el régimen de subsidios por "cargas familiares"<sup>70</sup>. Especial mención para el tardío convenio de Seguridad Social con Gran Bretaña de 13 de septiembre de 1974.<sup>71</sup>

Por su carácter pintoresco, dejamos constancia aquí del eco que se hace Carta de España en su número de abril de 1972 del convenio suscrito entre el IEE y la "Asociación de Ganaderos del Oeste de los Estados Unidos de América" que, entre otros aspectos, aborda cuestiones tales como salarios, seguro de enfermedad, accidente, alojamiento y permisos de residencia del peculiar colectivo de pastores vascos.

Únicamente hallamos aquí una mención a normas emanadas del seno de organizaciones internacionales: el número de agosto de 1967 da cuenta de diversos instrumentos y recomendaciones (sobre cargas máximas que puede transportar un trabajador, comunicaciones con el empresario, etc.) acordados en la 51ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (órgano de la OIT), celebrada del 7 al 29 de junio de 1967, nuevamente es digna de mención la inmediatez en la publicación de la noticia.

El examen de la normativa extranjera sobre seguridad Social nos lleva a mencionar, entre las normas alemanas, la Ley del seguro de vejez y otros seguros sociales<sup>72</sup> y sobre el seguro de accidente<sup>73</sup>.

Con amplitud trata Carta de España de la normativa de seguridad social en Suiza, hasta el punto de realizar un análisis sistemático de la misma en los meses de marzo, abril y mayo de 1973 así como otras menciones frecuentes<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> C.d.E. abril 1968. Se informa del canje de notas para la entrada en vigor del acuerdo de 10 de noviembre de 1967, para la aplicación del convenio de 2 de abril de 1966 sobre seguro de desempleo.

<sup>69</sup> C.d.E. junio 1960, diciembre 1964, junio 1965.

<sup>70</sup> C.d.E. marzo 1962, febrero 1963, diciembre 1964 y febrero 1965.

<sup>71</sup> C.d.E. septiembre 1974 y mayo 1975 sobre entrada en vigor.

<sup>72</sup> C.d.E. diciembre 1965 y diciembre 1968.

<sup>73</sup> C.d.E. septiembre 1970 y diciembre 1972.

<sup>74</sup> C.d.E. noviembre y diciembre 1972 y diciembre 1975.

La legislación británica tiene cabida en las páginas de la publicación, en especial en cuanto a su notable sistema de protección de la maternidad, tal como se aprecia en las reseñas de diciembre de 1973 y enero de 1974.

Por último, no olvidamos la normativa interna sobre reagrupación familiar en Australia, Brasil y Suiza<sup>75</sup>.

### **3.3.3. Doble nacionalidad y cooperación**

La suscripción de tratados bilaterales de doble nacionalidad, de cooperación económica, cultural, comercial o tecnológica a lo largo de los dieciséis años analizados en Carta de España ofrece un total de 44 referencias.

Los convenios de doble nacionalidad, por su propia naturaleza, fueron suscritos con naciones histórica y culturalmente próximas a España, tal es el caso de Argentina<sup>76</sup>, Bolivia<sup>77</sup>, Costa Rica<sup>78</sup>, Ecuador<sup>79</sup>, Guatemala<sup>80</sup>, Honduras<sup>81</sup>, Nicaragua<sup>82</sup> y República Dominicanas<sup>83</sup>. Por el contrario, la firma de otros convenios de cooperación de variada tipología se abre también a naciones cultural y políticamente muy alejadas España, nos referimos, en el primer caso al suscrito con Irak<sup>84</sup> y en el segundo, a los convenios ratificados con la Unión Soviética, Checoslovaquia o Bulgaria<sup>85</sup>.

Presumimos que el impacto directo de dichos convenios de tipo económico para la vida diaria del emigrante resultaría muy limitado en términos generales, si bien la implantación de empresas, el flujo de inversiones o las facilidades comerciales, al menos de modo indirecto, hubieron de tener incidencia en este colectivo.

Dentro de este apartado de convenios de cooperación, hemos de referirnos a los suscritos nuevamente con países iberoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile,

---

<sup>75</sup> C.d.E. marzo 1961, noviembre 1962 y noviembre 1973, respectivamente.

<sup>76</sup> C.d.E. julio 1969.

<sup>77</sup> C.d.E. septiembre 1961, negociación, y diciembre 1962 ratificación.

<sup>78</sup> C.d.E. julio 1961 y julio 1964.

<sup>79</sup> C.d.E. abril 1964.

<sup>80</sup> C.d.E. agosto y septiembre 1969.

<sup>81</sup> C.d.E. junio 1967.

<sup>82</sup> C.d.E. septiembre 1961 y abril 1962.

<sup>83</sup> C.d.E. mayo y septiembre 1968.

<sup>84</sup> C.d.E. diciembre 1969.

<sup>85</sup> C.d.E. octubre 1972, noviembre 1971 y julio 1970, respectivamente.

Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y El Salvador. Carta de España informa a los allí residentes de la firma, negociación o desarrollo de dichos convenios. Desde las primeras menciones en el número de diciembre de 1965 (donde se alude a los convenios con Argentina, Colombia, Guatemala, Paraguay y El Salvador) Carta de España recoge puntualmente este tipo de actuaciones hasta el acuerdo más tardío dentro del periodo estudiado en el número de febrero de 1975 (nuevamente con Paraguay).

#### **3.3.4. Normas aduaneras y postales**

A diferencia de lo apuntado en el epígrafe anterior, abordamos ahora una materia que, a pesar del escaso rango normativo de la mayoría de las disposiciones estudiadas, afectó de manera muy directa a los colectivos emigrantes. Nos referimos a las 36 normas de tipo aduanero o postal, incluyendo entre las primeras por conexión, los reglamentos de policía relativos a pasaportes y documentos de identidad.

Aproximadamente la mitad de estas normas son internas españolas, entre ellas destacamos las relativas a la expedición de pasaportes<sup>86</sup>, de DNI de emigrantes y retomados y títulos de familia numerosa<sup>87</sup>, circulación de vehículos<sup>88</sup>, sobre movimientos de divisas y envíos postales de paquetes y enseres, en muy diversos aspectos.<sup>89</sup>

Los convenios bilaterales en materia aduanera se centran, básicamente en lo relativo al libre movimiento de personas mediante la firma de acuerdos de supresión de visados. Así, Carta de España da puntual noticia de los firmados entre España y Argentina, Bolivia, Canadá, Honduras, Nicaragua y Uruguay<sup>90</sup>. En la misma línea, se menciona en el número de julio de 1972 el acuerdo suscrito con los países del Benelux para permitir la entrada de sus nacionales a España tan solo con su documento de identidad.

---

<sup>86</sup> C.d.E. marzo 1963 sobre tasas. y febrero 1972, nueva normativa.

<sup>87</sup> C.d.E. noviembre 1974 y abril 1972 respectivamente.

<sup>88</sup> C.d.E. marzo 1966 sobre circulación de vehículos de matrícula extranjera, noviembre 1974 sobre importación de dichos vehículos, y mayo 1967 y noviembre 1974, canjeo convalidación de permisos de conducción obtenidos en el extranjero.

<sup>89</sup> C.d.E. julio 1960 salida de capitales; octubre 1962 beneficios arancelarios para emigrantes; julio 1972 "cuenta bancaria del emigrante"; julio 1975 gravámenes sobre transferencias; marzo, julio y octubre 1963, respectivamente, sobre entrada de enseres, pago de aduanas y envío al exterior de billetes de lotería nacional; septiembre 1972 sobre envío de paquetes por ferrocarril.

<sup>90</sup> C.d.E. noviembre 1965 para Argentina, Bolivia junio 1962, Canadá febrero 1960, Honduras agosto 1961, Nicaragua junio 1962 y Uruguay agosto 1960.

Es de destacar, por su escasez en la tipología normativa, la noticia sobre la firma de un convenio emanado de un organismo internacional, en concreto sobre la reducción de aranceles en el seno del GATT en el ejemplar de agosto de 1967.

Las normas extranjeras en materia aduanera y postal que Carta de España da a conocer entre los emigrantes se refieren a aspectos tan diversos como las limitaciones al movimiento de divisas<sup>91</sup>, los permisos de residencia<sup>92</sup> y la muy tratada cuestión del envío de alimentos a través de la frontera francesa, donde, al parecer, no generaba demasiada confianza la salud de nuestra cabaña porcina<sup>93</sup>.

### **3.3.5. Reclutamiento**

Siendo tan numeroso el contingente de trabajadores varones jóvenes que salieron de España a partir de los años 60, la cuestión del servicio militar revistió especial importancia. Carta de España dio cuenta de diversas normas o decisiones gubernativas empezando por la publicación del texto íntegro de la Ley sobre el Servicio Militar de los españoles residentes en el extranjero de 26 de diciembre de 1958 ya desde sus primeros números, desde febrero hasta abril de 1960. En dicha Ley se preveía la posibilidad de gozar de sucesivas prórrogas hasta la edad de 30 años en que estaba establecido el pase definitivo a la reserva, lo que suponía, en la práctica, una exención del servicio militar activo.

Más allá de esta Ley, se dio a conocer la resolución de la Subsecretaría del Ministerio del Ejército sobre ampliación de plazos (de dos meses a un año) para la incorporación a filas o nueva salida al exterior para emigrantes que, por haber perdido su empleo en Alemania, no podían acogerse a los beneficios de la Ley de 1958.<sup>94</sup>

Por último, el número de agosto de 1973 menciona el proyecto —no tenernos noticia de su concreción posterior— barajado por el Ministerio de Educación por el que se preveía la sustitución del servicio militar para universitarios por otro como docentes en países hispanoamericanos.

### **3.3.6. Educación**

La convalidación en España de estudios realizados en el extranjero y viceversa fue objeto de no pocos acuerdos de los que puntualmente informó Carta de España: citamos las conversaciones sobre esta cuestión con las autoridades suizas, el

---

<sup>91</sup> Argentina C.d.E. febrero 1972, Cuba C.d.E. octubre 1960.

<sup>92</sup> Esposas de emigrantes, Holanda, C.d.E. febrero 1965.

<sup>93</sup> Prohibición de envío de carne C.d.E. octubre 1965 y febrero 1966, junto con la enumeración de países que no admiten dicho tipo de envíos en el número de enero de 1966.

<sup>94</sup> C.d.E. agosto 1967.

convenio con Francia sobre Formación Profesional y sobre convalidación de estudios, Bélgica y Alemania (bachillerato y PREU)<sup>95</sup>.

Por su parte, las autoridades académicas nacionales se preocuparon de la formación de los españoles en el extranjero empleando diversos medios, desde la emisión de programas educativos por Radio Exterior de España hasta facilitando su acceso a la enseñanza universitaria por medio de la UNED tal como se estableció el acuerdo interministerial del que da cuenta Carta de España en su número de julio de 1973.

### **3.3.7. Vivienda**

La cuestión de la vivienda aparentemente debería dejar de lado al grupo de españoles que, por definición, residen más allá de las fronteras. Carta de España, con frecuencia, alude dentro de su apartado de noticias nacionales a la construcción de viviendas protegidas<sup>96</sup> o incluye análisis siempre muy optimistas sobre la situación en España de esta cuestión. Sin embargo, hemos localizado dos reseñas que afectan al régimen de la vivienda en España de los trabajadores en el extranjero:

Por una parte, el número de mayo de 1969 da noticia del Decreto del Ministerio de Justicia que desarrolla el artículo 62.3 de la entonces vigente Ley de Arrendamientos Urbanos para impedir el desahucio de emigrantes "legales" — contratados a través del IEE— mientras estuviera vigente su contrato de trabajo y un año más.

En segundo lugar, el número de abril de 1970 recoge el Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de marzo (hemos de destacar, una vez más, la puntualidad de la noticia) "que permite a los emigrantes españoles conservar sus viviendas de protección oficial en España al ser dispensados por un periodo determinado de la obligación de ocupar con carácter permanente dichas viviendas según estaba especificado en los contratos de arrendamiento o cesión".

### **3.3.8. Normativa penal**

La creación del propio IEE en 1956, tal como reconocía su norma fundacional, tuvo como una de sus principales finalidades la de encauzar y controlar los flujos migratorios; leída esta declaración desde su cara opuesta no es difícil deducir que ese deseo de ordenación y control del contingente de emigrados llevaría aparejada la represión en mayor o menor grado de la entonces denominada "emigración clandestina", o, dicho de otro modo, la efectuada por un porcentaje notable de

---

<sup>95</sup> Suiza C.d.E. julio 1973, Francia C.d.E. noviembre 1973 y octubre 1965, Bélgica C.d.E. octubre 1968 y Alemania C.d.E. marzo 1966.

<sup>96</sup> C.d.E. enero 1969. Titula el artículo: "2.300.000 viviendas construidas durante 28 años. Para el II Plan de desarrollo está prevista una inversión de 411 millones de pesetas".



trabajadores sin el correspondiente beneplácito y contrato previo gestionado por el IEE, mediante visados de turista o recurriendo a intermediarios.

Salvo alguna mención esporádica a reformas del Código Penal o de la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>97</sup> comunicadas como simple noticia de interés general, las normas de contenido penal reflejadas en Carta de España versan sistemáticamente sobre infracciones de las normas migratorias. El fomento de la emigración controlada se aprecia en numerosas actuaciones "positivas" del IEE, reservando a los emigrantes "legales" los beneficios de planes asistenciales o de protección, sin embargo, en ocasiones se reflejaron normas o interpretaciones judiciales de éstas de contenido sancionador.

En cuanto a la normativa española, localizamos la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo sobre delitos de emigración para evitar la salida "clandestina" de trabajadores, como muestra de la acción tutelar del Estado encamado en el IEE<sup>98</sup>. Igualmente, encontramos la mención al Decreto sobre infracciones en materia de emigración<sup>99</sup>.

Por último, destacamos a la noticia recogida en el número de mayo de 1965 que alude a la Sentencia del Tribunal Supremo 17 de octubre de 1964 sobre la interpretación extensiva del concepto penal de "emigrante", recogida expresamente en la publicación como "advertencia"<sup>100</sup>

Tanto o más interés poseen las normas internas de otros países receptores de emigrantes de las que, quizá también con finalidad admonitoria, informa Carta de España en el periodo estudiado: normativa francesa contra la emigración ilegal, regulación sobre trabajadores clandestinos en Bélgica o los falsos turistas en Holanda<sup>101</sup>. Sin embargo, en alguna ocasión, las actuaciones administrativas o legislativas de los países receptores se muestran más tolerantes con el fenómeno de la emigración irregular que el propio país de origen de los trabajadores, tal es el caso de la ya mencionada decisión alemana sobre la no expulsión de trabajadores sin contrato que acreditasen siete años de residencia en su territorio<sup>102</sup>.

---

<sup>97</sup> C.d.E. mayo 1967.

<sup>98</sup> C.d.E. noviembre 1960.

<sup>99</sup> C.d.E. diciembre 1963

<sup>100</sup> C.d.E. mayo 1965. Tras analizar el contenido de la Sentencia, se incluye el siguiente párrafo: "Consideramos de interés aludir a esta sentencia de la más alta magistratura de la Nación para el conocimiento de nuestros emigrantes y para su divulgación por quienes, ya emigrados, saben de parientes o amigos que desean también emigrar y confían sus deseos a personas ajenas a las Autoridades de emigración".

<sup>101</sup> Francia C.d.E. julio 1968, Bélgica C.d.E. septiembre 1972, 1 Holanda C.d.E. julio 1968.

<sup>102</sup> C.d.E. septiembre 1972.

Una curiosa norma de este tipo, en este caso no vinculada a la emigración irregular y que aparece convenientemente destacada por Carta de España en su número de agosto de 1967, es la referida a la prohibición de realizar cualquier tipo de propaganda política en el territorio de Suiza por ciudadanos no nacionales de aquel país.

#### **4. Conclusión**

Carta de España, vista desde la perspectiva de los 50 años de su primera salida a la luz, permite apreciar cual fue la imagen oficial que, por una parte que pretendió proyectar el Gobierno hacia sus ciudadanos en el exterior sobre la realidad española y, por otro, la que quiso darles de sí mismos, sobre las condiciones de vida y trabajo de los propios colectivos emigrantes.

En cuanto al primer aspecto, la imagen proyectada de una España optimista, en imparable desarrollo y cuajada de éxitos económicos, culturales y sociales bien pudo hacer dudar a quienes la habían dejado pocos años antes huyendo del atraso y las oscuras perspectivas laborales.

Por su parte, los propios emigrantes parecen haber dado de sí mismos —con el oportuno filtro— una idea de colectivo cohesionado y muy vinculado a sus regiones de origen en centros y Casas de España, permitiendo incluso intuir cierto aislamiento dentro las sociedades europeas que les dieron acogida. Si es o no una imagen fiel, podrá ser materia de posteriores trabajos.

En cuanto a su realidad jurídica, este colectivo numeroso y disperso ofrecía, una notable diversidad en su constitución y su distribución geográfica. Sin duda, el régimen legal del emigrante español entre 1960 y 1975 es realmente complejo por la multiplicidad de normas a que se ve sometido en su doble condición de nacional de un estado y trabajador en otro. El Instituto Español de Emigración se mostró consciente de esta complejidad y no puede negarse el esfuerzo que realizó a través de su órgano de difusión, Carta de España, en dar noticia, al menos como una escueta notificación, de las novedades normativas que pudieron incidir en este delicado equilibrio.

Cierto es que el ubérrimo yacimiento petrolífero de Valdeajos o la inminente restitución de la soberanía de Gibraltar llenaron diez o cien veces más páginas, más editoriales y reseñas que las leyes o convenios suscritos por España y las naciones que acogían a sus emigrados, pero dentro de las limitaciones de espacio y finalidad de la publicación, podemos concluir que, al menos en esta materia, sí existió un verdadero interés en ofrecer a los españoles residentes en el exterior una información de contenido jurídico tan extensa y tan puntual como se juzgó que requerían tanto los objetivos del propio órgano emisor como la comunidad destinataria de dichas norma.