

## LA LEY DE EMIGRACIÓN DE 1907 UN EJEMPLO DE INTERVENCIONISMO CIENTÍFICO

Josep Cañabate Pérez  
Profesor de Historia del Derecho y las Instituciones  
Universitat Autònoma de Barcelona

### *Abstract*

El presente artículo analiza la creación de la primera legislación que se elaboró a principios de s. XX en España para la regulación de los crecientes flujos migratorios hacia América y Francia. La misma se debe situar en el contexto de la reforma social que se inició entorno al Instituto de Reformas Sociales, y supuso la aplicación de los principios del “intervencionismo científico” en el ámbito migratorio. Sin embargo, la nueva norma no se sustrajo de la utilización de una lógica tutelar paternalista entorno al emigrante al cual se tildaba de “ignorante” y “limitada inteligencia”.

*This article aims to analyze the creation of first emigration laws in Spain at the beginning of the twentieth century. The purpose of these norms was to regulate the growing migration influx to America and France. These laws must be placed in a social reform context, started by the “Instituto de Reformas Sociales” (Social Reforms Institute), which lead to the application of the principles of the “scientific interventionism” in migration. This new legislation didn’t avoid using a tutelary and paternalistic discourse on emigration, since emigrants were considered as “ignorant” and with a “limited mind”.*

Title: The emigration law of 1907. An example of “scientific interventionism”

Palabras clave: emigración histórica, intervencionismo científico, cuestión social, reforma social.

*Keywords: historic emigration, scientist interventionism, social question, social reform*

### *Sumario*

1. Introducción: la “cuestión migratoria”
2. La ideología de la nueva legislación migratoria: el contexto de la reforma social
3. La tutela paternalista del emigrante
4. La creación de la Inspección de emigración: piedra angular del sistema
5. Conclusiones

## 1. Introducción: la “cuestión migratoria”

Entre 1815 y 1939 más de 50 millones de europeos abandonaron sus países de origen en un fenómeno social y económico sin precedentes<sup>1</sup>. La emigración española, si bien fue tardía comparándola con la “vieja emigración” europea –la procedente de Gran Bretaña, Irlanda, Alemania, Suecia, Noruega, etc.– presentó un comportamiento muy parecido a ésta<sup>2</sup>. A principios del siglo XX se produjo un incremento sustancial del flujo emigratorio español, principalmente hacia América<sup>3</sup> que guardaba una estrecha relación con la endémica situación social y económica por la que atravesaba el país. El atraso agrario, el lento crecimiento urbano e industrial, con una baja demanda de mano de obra, los ínfimos salarios tanto del sector industrial como rural fueron factores que condicionaron decisivamente este escenario<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre la emigración europea en este periodo podemos mencionar las siguientes referencias generales: BAINES, D., “European Emigration, 1815-1930: Looking at the Emigration Decision Again” en *The Economic History Review*, New Series, Vol. 47, N.º 3 (1994), pp. 525-544; BEVILACQUA, P., CLEMENTI, A. DE, FRANZINA, E., (Eds.), *Storia dell’emigrazione italiana*, Donzelli Editore, Roma, 2001; CARSON, A. C., “Immigration to America’s Great Basin, 1850-1870” en *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 34, N.º 4 (2004), pp. 569-594; FITZPATRICK, D., “Irish Emigration in the Later Nineteenth Century”, en *Irish Historical Studies*, Vol. 22, N.º 86 (1980), pp. 126-143; McDONALD, J., RICHARDS, E., “The Great Emigration of 1841: Recruitment for New South Wales in British Emigration Fields”, en *Population Studies*, vol. 51, N.º. 3 (1997), pp. 337-355; NORSTRÖM, T., “Swedish Emigration to the United States Reconsidered”, en *European Sociological Review*, vol. 4, N.º 3 (1988), pp. 223-231; STRIKWERDA, C., “Tides of Migration, Currents of History: The State, Economy, and the Transatlantic Movement of Labor in the Nineteenth and Twentieth Centuries” en *International Review of Social History*, vol. 44 (1999), pp. 367-394; TIMOTHY, J. H., “A Model of U.K. Emigration, 1870-1913” en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 77, N.º 3 (Aug., 1995), pp. 407-415; TOMASKE, J. A., “The Determinants of Intercountry Differences in European Emigration: 1881-1900” en *The Journal of Economic History*, Vol. 31, N.º 4 (1971), pp. 840-853.

<sup>2</sup> Como señala Blanca SÁNCHEZ ALONSO: “En líneas generales, la emigración masiva española empezó tímidamente alrededor de 1860. Creció hasta mediados de 1870, mientras que se produjo un descenso hasta 1885. Tras un repunte a finales de la década de 1880 los años 90 del siglo XIX presentan una tendencia descendente. Desde 1900 hasta la Primera Guerra Mundial, la emigración española alcanzó unos máximos sin precedentes, mientras que en los años veinte fue menor desde el punto de vista cuantitativo. Con todo, hay que señalar que la emigración española se concentra de manera muy acusada en unos pocos años.” SÁNCHEZ ALONSO, B., *Las causas de la emigración española: 1880-1930*, Alianza Universidad, Madrid, 1995, p. 39.

<sup>3</sup> Aunque la inmensa mayoría del flujo migratorio se concentra en todo el continente americano, no hay que olvidar que Francia, debido a su gran crecimiento económico a final del siglo XIX y principios XX se convierte en un receptor de emigración española e italiana. Véase LILLO, N., “La emigración española a Francia a lo largo del siglo XX: una historia que queda por profundizar” en *Migraciones y Exilios*, 7 (2006), pp. 159-180 y FERNÁNDEZ ASPERILLA, A., “Los emigrantes españoles en París a finales del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX. La Sociedad de Socorros Mutuos El Hogar de los Españoles” en *Hispania*, vol. LXII/2, n.º 211 (mayo-agosto 2002), pp. 505-519.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ ALONSO, B., *op. cit.*, p. 217.

Esta profunda crisis condujo a cientos de miles de españoles de ambos sexos a buscar mejor fortuna embarcándose en la “aventura migratoria”<sup>5</sup>. Este colectivo de emigrantes, debido a sus condiciones económicas, culturales y sociales, era muy vulnerable a la compleja y dramática red de abusos y engaños urdidos en las más dispares situaciones. Desde el inicio hasta el final del largo proceso migratorio había reclutadores en los pueblos y ciudades de origen, posaderos que se dedicaban a todo tipo de ilegalidades, una variada fauna de estafadores y otros personajes en los puertos, condiciones infrahumanas en los buques de transporte y en el ansiado destino, explotación que rozaba la esclavitud, trata de blancas, indigencia, mendicidad, etc.

En los diversos foros del incipiente Estado intervencionista<sup>6</sup> se produjo una clara sensibilización y concienciación de esta terrible problemática; de este modo, la “cuestión migratoria” se convirtió en un aspecto más de la “cuestión social”. En el marco de la nueva legislación social que surgió a principios del siglo XX se elaboraron unas normas e instituciones para proteger y garantizar los derechos del emigrante, y proporcionar alternativas a la emigración, la cual, con mayor o menor permisividad, siempre fue vista como una sangría para el país.

Esta normativa, que plasmó la voluntad interventora del Estado, se puede considerar como la primera ocasión en que se regula el fenómeno migratorio de un modo integral y transversal<sup>7</sup>. Me refiero a la Ley de emigración de 21 de diciembre de 1907 y a su posterior Reglamento de 28 de abril de 1908 que abordaron los numerosos aspectos que afectan al fenómeno migratorio.

---

<sup>5</sup> En la Exposición de motivos de la Ley de emigración de 21 de diciembre de 1907 se reconoce este espíritu aventurero: “A nuestro juicio la emigración encontró siempre su más poderoso estímulo en el espíritu, un tanto aventurero, de los españoles, que, ganosos de conquistar á costa de graves riesgos el bienestar y la abundancia con que soñaban, buscaron en lejanos continentes la riqueza que en el país no podían encontrar, acaso por la deficiencia ó la inconstancia de sus propios esfuerzos”.

<sup>6</sup> La intervención del Estado se entiende por MONTOYA MELGAR como moderna y racional, ya que se centra en las causas económicas del malestar social en vez de limitarse a constatar sus malas condiciones de vida y trabajo e intenta solucionar sus manifestaciones concretas, y a la vez se manifiesta por un decidido intervencionismo estatal en el cual tiene una participación crucial el Instituto de Reformas Sociales. Véase MONTOYA MELGAR, A., *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, Madrid, 1992, p. 83.

<sup>7</sup> Como antecedentes legislativos del régimen emigratorio que se aprueba con la Ley de emigración de 1907 podemos mencionar las Reales Órdenes de 16 de septiembre de 1853, de 10 de noviembre de 1883 y 8 de mayo de 1888, las cuales tienen el propósito de impedir los abusos propios de las emigraciones clandestinas. Por otra parte, podemos mencionar a la Real Orden de julio de 1881, por la que se crea una Comisión que tiene como objetivo impedir la inmigración clandestina. Es esta época se crea en la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio, una Sección encargada de ocuparse de todo lo referente a la emigración e inmigración, a la vez que se constituye un Negociado de Emigraciones en el Instituto Geográfico y Estadístico.

En el presente artículo se pretende analizar el contexto que propició el nacimiento de estas normas, su ideología y sus principales objetivos. Para ello se estudia la propia normativa sobre emigración, pero también otras fuentes históricas como son las apasionantes memorias de viaje que se encuentran en la Biblioteca del actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como de las publicaciones elaboradas por la Inspección General de Emigración<sup>8</sup> o el órgano equivalente en cada época.

## 2. La ideología de la nueva legislación migratoria: el contexto de la reforma social

Con el nuevo siglo empezaron a cristalizarse las reformas sociales auspiciadas desde diversos sectores de la sociedad<sup>9</sup>. En 1900 se aprobaron dos leyes de amplio calado social, la Ley de accidentes de trabajo y la Ley sobre trabajo de mujeres y niños; y en 1904 la Ley de descanso dominical. Esta primera legislación social desarrollada en España –cuyos proyectos se remontan a la Primera República– se caracterizaba por su parcialidad en el ámbito de aplicación y por la dificultad de llevar a cabo su efectivo cumplimiento<sup>10</sup>. En sus inicios la cuestión social se perfiló como un problema de indigencia y de pauperismo así como una cuestión jurídica que encontraba su tratamiento en la intervención del Estado<sup>11</sup>.

Aunque, la verdadera vanguardia y motor de estos cambios fue la creación en 1903 del Instituto de Reformas Sociales (IRS a partir de ahora). Esta institución, fundamental en el diseño y arquitectura de la reforma social, se tornó en un foro de análisis y reflexión técnico del cual se nutría el legislador a través de sus propuestas y discusiones. Sus metodologías y principios provenientes del krausismo<sup>12</sup> se proyectaron tanto en las

<sup>8</sup> Véase CAÑABATE PÉREZ, J., “La inspección de emigración (1907-1939): del intervencionismo científico a la tutela paternalista” en *La Inspección de Trabajo (1906-2006)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 69-112; en este trabajo sobre la inspección se analizan las diversas funciones que ejercía esta institución así como el resto de la estructura orgánica de la nueva ley de emigración. El presente artículo actualiza y recoge conclusiones del mismo.

<sup>9</sup> Como señala SANTIAGO CASTILLO: “Los años que van de las leyes del trabajo de mujeres y niños de accidentes del trabajo a la creación del IRS – 1900-1903 – suponen una especie de trienio fundacional o de arranque de lo que, en términos genéricos, ha venido en llamarse el proceso de reforma social en España.” CASTILLO, S., “Los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria y el Negociado de Trabajo” en ESPUNY TOMÀS, M. J., PAZ TORRES, O., CAÑABATE PÉREZ, J. (Eds.), *Un siglo de Derechos sociales: a propósito de la celebración del centenario de la creación del Instituto de Reforma Sociales*, Edicions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2005, p. 39.

<sup>10</sup> MARTÍN VALVERDE, A., “Estudio Preliminar. La formación del Derecho de Trabajo en España”, en *La legislación social en la Historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. LI.

<sup>11</sup> SUÁREZ CORTINA, M., “Presentación” en *Revista de Historia Contemporánea*, n.º 29, número dedicado a la cuestión social en la España liberal (2004), p. 533.

<sup>12</sup> En el proyecto y posterior desarrollo del Instituto de Reformas Sociales es crucial la incorporación de algunos intelectuales reformistas y especialmente krausistas. Así podemos mencionar a Gumersindo de

actividades internas del propio Instituto, en este sentido podemos destacar la realización de estudios sociólogos, estadísticas, publicación de monografías, etc., como en los informes externos que influyeron decisivamente en la elaboración de la legislación social emergente<sup>13</sup>.

La Ley de emigración de 1907 y su posterior Reglamento de 1908 no supusieron una excepción en este contexto, por el contrario el IRS plasmó de manera inequívoca su orientación y filosofía<sup>14</sup> estableciendo una concepción muy amplia y transversal del fenómeno migratorio. En efecto, el sistema migratorio previsto legalmente no se circunscribió únicamente a unas funciones de control y seguimiento del cumplimiento de la legislación migratoria, sino que los diversos órganos diseñados por la ley se erigieron en verdaderos espacios de análisis, reflexión, y actuación sobre las causas y consecuencias de la emigración. De este modo, se elaboraron estudios, memorias, estadísticas, recogidas frecuentemente en el *Boletín del Consejo Superior de Emigración* (cuyo nombre varía según el órgano que lo sustituya<sup>15</sup>). También había una constante preocupación por llevar a cabo una labor informativa en beneficio del emigrante, y por el diseño de un completo programa de formación profesional, p.e. la Escuela Agrosocial o los proyectos para implantar escuelas de cultura y lengua españolas en aquellas ciudades extranjeras con un importante número de emigrantes españoles.

Estos métodos para desarrollar la política social de un Estado cada vez más intervencionista contaban con la voluntad, como señala SANTIAGO CASTILLO, “de conocer el terreno sobre el que se iba a operar, los “datos vivos” de la realidad social, elaborar diagnósticos y actuar, en consecuencia, estableciendo las adecuadas reformas y

---

Azcárate (que ya había participado en la Comisión de Reformas Sociales), así como el conocido como “grupo de Oviedo” con Adolfo González Posada y Adolfo Álvarez Buylla a la cabeza. Véase DÍAZ, E., *La filosofía social del krausismo español*, Ed. Debate, Madrid, 1989.

<sup>13</sup> Sin embargo, las funciones del IRS van más allá de este ámbito de estudio y consulta, cuenta con competencias de carácter absolutamente ejecutivo, tales como la Inspección del Trabajo creada en 1906, así como la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908.

<sup>14</sup> PALACIO MORENA sostiene que el proyecto fue discutido en el Pleno del IRS véase PALACIO MORENA J. I., *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Centro de Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1988, pp. 242 y ss. La sensibilidad social que observamos en esta normativa migratoria se alinean con los objetivos que habían surgido con la creación del propio IRS (Decreto de 23 de abril de 1903) el cual tenía como uno de sus principales objetivos el velar por la ejecución de la legislación de trabajo. PALACIO MORENA, J. I., “El Instituto de Reformas Sociales” en ESPUNY TOMÀS, M. J., *et. al., op. cit.*, p. 20.

<sup>15</sup> Esta publicación periódica contiene estadísticas sobre emigración, artículos doctrinales, artículos de opinión realizados por los propios Inspectores, traducción de artículos extranjeros sobre emigración, reseñas y reseñas bibliográficas y comentarios legislativos y jurisprudenciales referentes a la emigración. Este conjunto de información se utiliza para realizar las políticas migratorias.

proveyendo su ejecución.”<sup>16</sup> Estas características constituyeron lo que se denomina como el “intervencionismo científico” en las cuestiones sociales, el cual convertía a los organismos públicos en analistas de la realidad y asesores políticos de los diferentes gobiernos, aunque siempre bajo la dudosa neutralidad que otorgaba este funcionamiento científico o técnico<sup>17</sup>.

En este ámbito, el del “intervencionismo científico”, esta normativa se valía de una figura de vital importancia, el Inspector de emigración. Este último, más allá de sus funciones de control, se convirtió en un valioso instrumento para desarrollar lo que podríamos denominar como “trabajo de campo”, siendo sus memorias de viaje auténticos “diarios de campo”, que cuentan con unos datos recopilados con un rigor y una estructura excepcionales. Sin lugar a dudas, pocos materiales históricos reproducen de una forma tan fidedigna las condiciones en las que viajaban los emigrantes a América, pues, aportan información valiosa como los planos del barco, la lista de provisiones, los medicamentos, las fotografías de los camarotes, los menús diarios, la media de millas náuticas recorridas, etc. Junto a estos datos de carácter más técnico, y más allá de lo exigido reglamentariamente, se recogen las propias vivencias del Inspector, y se revelan algunas “historias de vida” de los repatriados, pues, el regreso a la Península estaba financiado total o parcialmente por el Estado en situaciones de crisis, con lo cual el Inspector debía conocer los avatares vitales del emigrante para desenmascarar a los impostores<sup>18</sup>.

El Inspector de emigración era la piedra angular del sistema de emigración debido a este contacto directo con la realidad proporcionaba el *feedback* necesario para desarrollar las diferentes directrices o políticas<sup>19</sup>. Junto a esta figura la ley preveía una serie de órganos

---

<sup>16</sup> CASTILLO S., *op. cit.*, p. 40.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>18</sup> Como ejemplo podemos mencionar la Memoria del Inspector FERNÁNDEZ-FLÓREZ: “La mayor parte de estos emigrantes cuentan desdichas sufridas en su éxodo, relatando calamidades pasadas en cualquiera de los países que proporcionan el contingente inmigratorio. Algunos han recorrido la mayor parte del continente americano desde México a Chile, por la costa del Pacífico, sin que en su peregrinación hubiesen podido encontrar el lugar deseado donde poder trabajar con una recompensa debida a sus desvelos. Varios, como queda dicho, han adquirido enfermedades que les impiden continuar la ruda faena emprendida y vuelven a España, buscando en el hogar la recompensa de su inútil esfuerzo.” FERNÁNDEZ-FLÓREZ, A. L., *Memoria correspondiente a mi viaje en el vapor Oroya*, Madrid, 1930, pp. 56 y 57.

<sup>19</sup> El Inspector D’OZOUVILLE se expresa en esta sentido: “Despréndese, efectivamente, tanto de esta orden como de otras anteriores lo mucho que el Consejo se promete de sus Inspectores la importancia que reconoce en la misión que se les confía, así como también la gran atención que se halla dispuesto a conceder a los juicios y opiniones que dichos funcionarios emitan al objeto de ir cuanto antes a la reforma del Reglamento para la ejecución de la Ley de emigración de 21 de diciembre de 1907”. D’OZOUVILLE, L., *Memoria presentada por el Inspector de emigración D. Leopoldo D’Ozouville con motivo del viaje que realizó en el vapor “Panamá” en febrero de 1911*, Madrid, 1911, p. 2.

que no vamos a abordar en este estudio pero que completaban el novedoso diseño del régimen migratorio<sup>20</sup>. Más adelante se estudia sintéticamente esta figura, pero antes se va a analizar un aspecto sustancial de la legislación migratoria, la tutela paternalista del emigrante.

### 3. La tutela paternalista del emigrante

La Ley de emigración de 1907, del mismo modo que las posteriores reformas<sup>21</sup>, reconoció de una manera clara y concreta la libertad de todo español para emigrar<sup>22</sup>, y todas aquellas limitaciones o restricciones de este derecho no fueron más que garantías de carácter tutelar<sup>23</sup>. Esta naturaleza tuitiva se nutría de lo que podríamos denominar un

---

<sup>20</sup> Me refiero al Consejo Superior de Emigración, las Juntas de emigración y el Negociado de emigración, completan el sistema de emigración en el que se adhiere la Inspección.

<sup>21</sup> El Real Decreto-ley de 20 de diciembre de 1924 aprueba el Texto refundido de la Ley y Reglamento de emigración lo cual supone la reforma más significativa del régimen de la emigración desde la aprobación de la Ley de 1907. Esta normativa mantiene casi en su integridad el régimen de la emigración establecido por la anterior regulación, sin embargo, establece unos importantes cambios en lo que afecta a los órganos encargados de la cuestión migratoria. En este sentido, es sustancial la creación en 1920 del Ministerio de Trabajo, circunstancia que obliga a adecuar los órganos que hasta ese momento se habían encargado de la emigración con la nueva planta institucional. Por este motivo se suprime el Consejo Superior de Emigración y el Negociado de emigración para establecer una Dirección General, así como una Junta central de emigración, que son los encargados de ejercer la acción tutelar y fiscalizadora que corresponde al Estado sobre los emigrantes. El Real Decreto de 26 de julio de 1929 sustituye estos órganos por la Inspección General de Emigración, aunque ejerciendo las mismas funciones. Por último, la llegada de la II República provoca una reestructuración orgánica, pues la Inspección General pasa a depender del Ministerio de Estado, pero en aquello sustancial se mantiene, la filosofía y la concepción de esta institución. Véase MARRAUD GONZÁLEZ, G., “En los orígenes de la Administración sociolaboral: del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número extraordinario dedicado al Centenario del Instituto de Reformas Sociales (2003), pp. 141 a 146.

<sup>22</sup> Según el artículo 2 de la Ley de emigración: “Serán considerados emigrantes, a los que a efectos de esta ley, los españoles que se propongan abandonar el territorio patrio, con pasaje retribuido ó gratuito de tercera clase, ó de otra que el Consejo Superior de Emigración declare equivalente, y con destino a cualquier punto de América, Asia ú Oceanía.” Díaz Barea señala como se intentó burlar el concepto de pasaje de 3ª, es decir, de emigrante, mediante el pago de una pequeña cantidad, lo cual se denomina “3ª preferente”. DÍAZ BAREA, R., (Inspector), *Viaje de Inspección a bordo del vapor “Orcoma” y de retorno en el “Orta”. Compañía Nº 14*, Madrid, 1913 [sin paginar].

<sup>23</sup> Este carácter tutelar de la legislación conlleva la irrenunciabilidad de los derechos. Cuando la Junta Local descubre que el Amiral Roude no cumple con las condiciones necesarias para transportar emigrantes la solución es ofrecer a los emigrantes la posibilidad de renunciar a las mismas, de este modo se evitaría desembarcar a los 800 emigrantes. “Era la renuncia a una ley de carácter social por un gran número de individuos, recordé que esta Ley de Emigración, como la de accidentes del trabajo y otras de igual índole, no son renunciables por ninguna de las partes, ni pueden dejarse de cumplir por acuerdo como el que la Junta local tomaba en aquel momento.” DÍAZ BAREA, R., *Memoria del viaje de inspección*

“discurso protector entorno a la figura del emigrante”, unos tópicos y lugares comunes que consideraban a éste como una persona débil, crédula, entusiasta, e incluso de limitada inteligencia, que debido a esta naturaleza era víctima potencial de los más variados abusos. Como reconocía la Exposición de motivos de la propia ley:

*“La facilidad y frecuencia de las comunicaciones y la libertad reconocida por la Constitución y las leyes, han favorecido también la emigración; y no ha debido colaborar poco en la menguada obra de despoblar regiones extensas de España el ejemplo tentador del indiano afortunado, que abandonó la humilde aldea para confiar su porvenir al azar, y volvió á ella deslumbrando a sus convecinos con las riquezas conseguidas en pocos años. En cambio las víctimas numerosísimas de la ilusión, que encontraron lejos de la patria oscura y penosa muerte, no figuran en la leyenda, compuesta sólo de los que triunfaron para continuarla.*

*Durante muchos años agentes y Empresas porteadoras han venido dedicándose á encender las imaginación de los predispuestos, ofreciéndoles bienes definitivos a cambio de transitorias molestias, y ocultando cuidadosamente el designio verdadero de la campaña emprendida y continuada, la mayor parte de las veces, para explotar en comarcas remotas el trabajo de los seducidos, reduciéndoles de hecho á dura esclavitud.”<sup>24</sup>*

La emigración, por tanto, se percibía por la ley como una grave problemática que incidía de manera decisiva en el ámbito rural, donde la desinformación, el analfabetismo y la incultura de los lugareños era los perfectos aliados de las “empresas porteadoras”. Entorno al concepto de emigrante surgía, consecuentemente, la tradicional oposición entre lo urbano, que se consideraba desarrollado y avanzado, y lo rural, que se entendía como atrasado e inculto. En este sentido, la emigración era una vía para abandonar el campo, tal como señala el Inspector Morales en relación a los gallegos<sup>25</sup>. En el *Boletín de la Inspección General de Emigración*, Sánchez Rivas reprodujo claramente esta idea:

---

*verificado desde el puerto de Vigo á Buenos Aires, 25 de octubre de 1911 a 18 de noviembre del mismo año, a bordo del vapor “Amiral Roude” (Chargeurs reunis), Madrid, p. 21.*

<sup>24</sup> Véase Exposición de Motivos de la Ley de Emigración de 1907.

<sup>25</sup> “Otra característica, es la de dirigirse a las ciudades; el gallego que por regla general al emigrar abandona los trabajos del campo, viene llamado por parientes y vecinos o recomendado a ellos a establecerse en la Capital como empleado, dejando en España sus familias y bienes, al contrario de lo que sucede con la inmigración procedente de las provincias Andaluzas, pues el andaluz al decidirse a emigrar, comienza por vender todo cuanto tiene en España para llegar a este país con toda la familia consanguínea y a fin y hasta con los animales domésticos: esta inmigración andaluza se dirige al interior del país dedicándose a los trabajos del campo.” MORALES, A., *Memoria del viaje realizado a bordo del vapor “Lutetia” de la compañía sud-atlantique n° 31 por el Inspector Especial Don Andrés Morales*, Madrid, 1929, p. 30.

*“En muchos aspectos, el material de la civilización moderna no existe aún en el campo; en las ciudades, la educación, el buen gusto, la animación y la vida, el bienestar, el lujo, las luces, la magnificencia, el esplendor de las bellas artes, las grandes carreteras, los edificios públicos grandiosos, las casas elegantes, cómodas y sanas, las calles pavimentadas. En los campos, la miseria o la mediocridad del bienestar, la ignorancia y los goces groseros de pura sensualidad, las chozas húmedas, oscuras e infectas, los caminos impracticables de la barbarie.”*<sup>26</sup>

Como señala Antonio M. HESPANHA en la literatura jurídica tradicional la referencia al mundo rural o a lo rústico alberga una connotación peyorativa que equivale a “grosero”, “rudo”, “ignorante” oponiéndose a un ideal de cultura urbana cada vez más dominante<sup>27</sup>. Estas referencias se repetían, tal como acabamos de observar, con la concepción del emigrante.

Equiparable a la “naturaleza débil” del rústico, hallamos, como era lamentablemente tradicional, a la mujer, la cual representaba según el Inspector Díaz Barea casi el 40% del contingente migratorio<sup>28</sup>. A su condición femenina añadía la de emigrante, por tanto doblemente marginada, y como “colofón de debilidades” estaban las mujeres emigrantes solteras, que reuniendo “mal de males” están indefectiblemente abocadas a la prostitución; o al menos así lo revela en su viaje a Cuba, el Inspector Cabronero, trasluciendo lo que a buen seguro era un lugar común:

*“Por otra parte la emigración de mujeres solteras debería restringirse de modo eficaz. La mayoría de las que hoy marchan van incautamente pensando en el sueldo pingüe que recibirán como sirvientas sin sospechar que las mismas manos que le han de dar el salario las manchan las más de las veces de deshonra y terminaran desplazando, como artículo de lujo del Sr. a la mulata. Hoy en La*

<sup>26</sup> SÁNCHEZ RIVAS, F., “La migración española” en *Boletín de la Inspección General de Emigración*, N.º 3 (1934), p. 10.

<sup>27</sup> Véase HESPANHA, A. M., “Sabios y rústicos. La dulce violencia de la razón jurídica” en *La Gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 33.

<sup>28</sup> “Salta a la vista el numero enorme de mujeres que emigran de nuestro país, observación que he presentado ya en mis viajes anteriores y que se repite en este en que la proporción de 62’4 por cada 100 hombres.” DÍAZ BAREA, R., *Inspección en viaje. Memoria de la practicada a bordo de los vapores ‘Amiral Sauveguiberry’ y ‘Malte’ (retorno) de la Compañía Chargeurs-reunis*, Madrid, 191?, [sin paginación]. Sobre el papel de las mujeres en la emigración véase JACKSON, P., “Women in 19th Century Irish Emigration” en *International Migration Review*, Vol. 18, N.º 4, Special Issue: Women in Migration, (1984), pp. 1004-1020.

*Habana el 80 por ciento de la población de los prostíbulos lo constituyen las españolas.*<sup>29</sup>

En consecuencia, ya sea la mujer o el campesino, el emigrante se concebía desde este discurso paternalista que lo consideraba como inferior, como un menor de edad al que había que proteger. La legislación de emigración y las instituciones que la desarrollaron, tales como la Inspección, la cual se analiza a continuación, reprodujeron, ya sea de manera consciente, o inconscientemente, esta tutela paternalista sobre el emigrante desprotegido.

#### **4. La creación de la Inspección de emigración: piedra angular del sistema**

Finalizaremos este estudio con una de las figuras que mejor ejemplifica el “intervencionismo científico” del Estado: la inspección de emigración. La Ley de emigración de 1907 dispuso en su artículo 47 la creación de un cuerpo de funcionarios con la finalidad de garantizar su cumplimiento. La ley estableció unas tipologías de Inspectores acordes a las funciones heterogéneas que debía realizar, de este modo se determinó la existencia de inspecciones específicas en los siguientes ámbitos: a) en las regiones españolas en que existía emigración, para lo cual reglamentariamente se crearon los “Inspectores en el interior”; b) en los puertos de embarque, donde se crearon los “Inspectores en puerto”; c) en los buques, al menos una vez al año, y siempre antes de embarcar emigrantes por primera vez, para lo cual se crearon los “Inspectores en viaje”, que acompañaban a los emigrantes durante la travesía a bordo del buque; d) en los puertos de escala, para lo que se crearon los “Inspectores en el exterior”; y e) en los puertos de desembarque, así como en las regiones donde solía dirigirse la emigración española, donde actuaban también los “Inspectores en el exterior”<sup>30</sup>. Este listado no es cerrado y cuando las circunstancias lo aconsejaban, el Consejo Superior de Emigración podía nombrar inspectores especiales con una misión determinada, por ejemplo, la repatriación de españoles indigentes<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> CABRONERO, J., *Memoria del viaje realizado a Cuba por el Inspector Cabronero a bordo del vapor Orcota y regreso en el Orbita*, 1930, p. 45.

<sup>30</sup> En alguna ocasión el Consejo Superior de Emigración envía al exterior algún funcionario que no ostenta la condición de Inspector como es el caso del oficial secretario D. Melchor Ordóñez, el cual realiza una memoria de la situación de los emigrantes españoles en Venezuela. Sin embargo, justamente, su no condición de inspector le granjea inicialmente algunos problemas con la compañía naviera, ya que no permite que realice la inspección reglamentaria. Véase ORDÓÑEZ, M., *Relación del viaje a bordo de los vapores Brasile, de la compañía “La Veloce” y Montevideo, de la Compañía Trasatlántica Española a la ida y a la vuelta respectivamente, de la misión que llevó a Venezuela al Oficial Secretario de la Sección Tercera del Consejo D. Melchor Ordóñez*, Madrid, 1913.

<sup>31</sup> Para ampliar información sobre la inspección de emigración véase CAÑABATE PÉREZ, J. (2008), *op. cit.*

Por último, se puede destacar que para ser seleccionado como inspector se requerían unos conocimientos y una experiencia muy específicos. El artículo 157 del Reglamento de emigración de 1908 exigía un *background* relacionado con la prestación de servicios en Ultramar, experiencia marítima y con una clara preferencia por aquellos candidatos que hayan sido militares. Este perfil profesional no era gratuito, se requería un funcionario apto para actuar en esa realidad, en ocasiones se mostraba con crudeza, sobre la cual el Estado quería intervenir.

## 5. Conclusiones

La primera conclusión que podemos extraer de este análisis es que la regulación de la cuestión migratoria se alineó plenamente con el programa de reforma social que estaba liderando el Instituto de Reformas Sociales, siendo uno más de sus desarrollos. En consecuencia, se abandonaron planteamientos orientados al control y a la persecución de la emigración ilegal, y en su lugar se trató de actuar, tal como se ha visto, en dos frentes. En primer lugar, se intentó proteger a los emigrantes contra los abusos de las “mafias porteadoras”, ofreciendo una clara información a los mismos de los riesgos y penalidades que podía comportar la “aventura migratoria”. Ya no nos hallamos ante un Estado gendarme, sino unos poderes públicos que intentan garantizar el bienestar de sus ciudadanos, hecho que supone una clara ruptura con el paradigma liberal. Por otra parte, se intenta atajar las causas de la emigración, convirtiendo a los órganos del régimen migratorio en verdaderos analistas de la realidad, recopilando una ingente cantidad de datos de los cuales son muestras las publicaciones o las memorias de los inspectores de emigración. También se observa como se ejecutaron acciones formativas tales como la Escuela Agrosocial o los centros educativos en el extranjero, la influencia krausista se entrevé claramente en estas actividades. Tales métodos acreditan por sí solos la inclusión de la Ley de emigración de 1907 en el llamado “intervencionismo científico”.

Por último, a pesar de que los órganos previstos por la legislación de emigración desarrollaron unos métodos y una filosofía que sin duda supusieron un avance hacia la modernidad, en ningún momento –ni siquiera en el periodo republicano– se abandonó el discurso paternalista que situaba al emigrante en un estado paupérrimo. Por tanto, el régimen migratorio reprodujo totalmente los mismos tópicos o estereotipos del emigrante como alguien de limitada capacidad al que se debía proteger, incluso contra su voluntad.