

Entre política «sociolaboral» y «Realpolitik». La política del régimen franquista en materia de emigración, 1946-1956

M.^a José Fernández Vicente

Universidad de París VII

«Una cosa es indiscutible, y es incluso un hecho fundamental en la historia (...): el resultado final de la actividad política rara vez responde a la intención inicial del actor. Se puede incluso afirmar que, por regla general, nunca responde a aquélla, y que, muy a menudo, la relación entre el resultado final y la intención inicial resulta sencillamente paradójica».

Max Weber

La reactivación del tradicional movimiento migratorio de españoles a América en la década que siguió al ocaso de la Segunda Guerra Mundial supuso la inclusión de la «cuestión migratoria» en la agenda política del régimen franquista. Esta inserción fue el paso previo a la elaboración, y posterior aplicación, de una política pública en la materia por parte de los actores competentes del Ministerio de Trabajo. Sin embargo, tal y como se desarrollará en este trabajo, un fuerte desajuste se produjo entre unos planteamientos teóricos fuertemente «dirigistas» en materia de control de flujos migratorios y el respeto, en la práctica, del carácter espontáneo y familiar de éstos, restringiéndose la intervención estatal a la tradicional protección al emigrante. Protección que venía caracterizando, desde la primera Ley de Emigración (1907), lo esencial de la actuación estatal en materia de emigración.

Para intentar explicar las razones de este desajuste, se ha partido del postulado teórico que considera que las políticas públicas están íntimamente relacionadas con la naturaleza y las «reglas del juego» del régimen político que las produce y modela, lo cual hace que éstas revelen, a su vez, algunos elementos significativos del funcionamiento estatal¹. En cuanto a la cronología, el período elegido se inicia hacia 1946, con la reactivación de la tradicional corriente migratoria de españoles a América Latina y el restablecimiento de la Ley de Emigración de 1924, y termina en 1956, cuando las competencias en materia de emigración pasen al Instituto Español de Emigración y se inicie el desvío, hacia destinos europeos, del flujo migratorio español.

El trabajo se desarrollará en dos partes: en la primera se analizará el proceso de elaboración de esta política migratoria por parte de los organismos competentes del Ministerio de Trabajo (los presupuestos ideológicos que la inspiraron y las estrategias y objetivos que la modelaron; su continuidad o ruptura con respecto a épocas anteriores; los recursos jurídicos, materiales o simbólicos movilizados para lograr su eficaz aplicación, etc.). En un segundo apartado se confrontarán los objetivos de esta política migratoria con la realidad de su aplicación, analizándose las razones del fuerte desajuste entre los planteamientos teóricos y la praxis política.

De la protección del emigrante al control de los flujos migratorios. El Ministerio de Trabajo y la elaboración de una política pública en materia de emigración

Durante los años de la Segunda Guerra Mundial el movimiento migratorio español se paralizó casi por completo (a excepción de la corriente vinculada al exilio)². Hubo que esperar hasta 1945-1946 para observar los primeros síntomas de una reactivación de la tra-

¹ Sobre la relación entre régimen político y políticas públicas véase, por ejemplo, JOBERT, B., y MULLER, P.: *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

² La disminución del tráfico marítimo y la incertidumbre creada por la guerra fueron los principales causantes de esta paralización. También influyó la política restrictiva en materia de emigración que impuso el nuevo régimen franquista entre 1938 y 1945. Política ésta caracterizada por la restricción de las ya de por sí escasas salidas, el fomento de las repatriaciones y el incremento de los mecanismos de control,

dicional corriente migratoria de españoles a América. La normalización del tráfico marítimo tras el fin de la guerra, la etapa de expansión económica y la apertura a la inmigración de que hicieron gala las Repúblicas de ultramar, todo ello unido a la crítica situación en que se hallaba la economía española, asfixiada por la autarquía, fueron algunos de los elementos explicativos de esta reactivación³.

La primera respuesta emitida por el nuevo Estado franquista ante esta reactivación del flujo migratorio consistió en seguir encomendando al Ministerio de Trabajo (atribuido a la familia falangista) la elaboración de una política pública en la materia. Con ello parecía optarse por dar continuidad a la tradicional inclusión de la política migratoria en la esfera de lo sociolaboral. Esta apuesta por la continuidad se vio respaldada por la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1946, en virtud de la cual se «restablecía» la Ley y Reglamento de Emigración de 1924⁴. En ella se designaba a la Sección de Emigración de la Dirección General del Trabajo, dirigida durante estos años por Mariano González-Rothvoss y Gil⁵, como el organismo

sobre todo político, de las colonias de españoles en el extranjero. Todas estas cuestiones quedaron reflejadas en la legislación migratoria de la época (cfr. *Decreto de la Presidencia. Repatriación, Bonos, Acción Social. Consejo Central de Emigración*, de 1 de agosto de 1941). Sobre control político de la colonia española véanse GONZÁLEZ CALLEJA, E.: «El servicio exterior de Falange y la política exterior del primer franquismo: consideraciones previas para su investigación», en *Hispania*, LIV/1, núm. 186 (1994), pp. 279-307, y PARDO SANZ, R. M.^a: ««Leales, tibios y contrarios»: el Ministerio de Asuntos Exteriores y las colonias pro-republicanas en América, 1939-1945», en TUSELL, J., et al.: *El régimen de Franco*, vol. 2, Madrid, UNED, 1993, pp. 579-591.

³ En la década que sigue al final de la Segunda Guerra Mundial, el saldo migratorio fue de 400.000 emigrantes a ultramar, frente a tan sólo 14.000 a Europa y unos 150.000 al continente africano (estos últimos en su mayoría de carácter estacional). Ello provocó que la emigración española siguiese siendo sinónimo de emigración a Latinoamérica.

⁴ El entrecomillado del término *restablecimiento* se explica por el hecho de que, si bien esta Ley no llegó a ser derogada, en la práctica contó con una aplicación sumamente restringida en los años de las guerras civil y mundial, durante las cuales fue sustituida por medidas «excepcionales».

⁵ Mariano González-Rothvoss y Gil, nacido en 1900, se formó en el Instituto de Reformas Sociales, donde entró con tan sólo dieciséis años. Ocupó a lo largo de su vida numerosos puestos en el ámbito de la docencia y en el ministerial: fue profesor de Derecho social en la Escuela Social de Madrid y jefe de varias secciones del Ministerio de Trabajo, entre ellas la de Emigración. Autor prolífico, sus publicaciones giran en torno a cuestiones sociolaborales; entre ellas destaca la primera edición del *Derecho de Trabajo español*, publicado en 1932 en codirección con Martín

encargado de marcar las directrices a seguir por el Estado español en materia de emigración:

«IX. *Organismos de Emigración.* Compete a la Dirección General del Trabajo, a través de la Sección de Emigración, la facultad de dar orientación y normas en esta materia, aplicar los textos refundidos de la Ley y Reglamento...».

Libertad de emigrar y tutela estatal. Las raíces ideológicas del intervencionismo «protector» del Estado en materia de emigración

Al optar por el marco jurídico de la Ley de Emigración de 1924, los actores competentes del Ministerio de Trabajo parecían aceptar el conjunto de presupuestos teóricos relativos a la emigración, al emigrante y al papel del Estado en la materia, sobre los cuales se había erigido la susodicha Ley, y que habían dado lugar a la estrecha vinculación entre emigración y política «social». Esta vinculación se remonta a los orígenes mismos de la llamada política «social», esto es, a fines del siglo XIX y principios del XX, cuando al binomio industrialización-movimiento obrero España (y los Estados industrializados en general) responde con un

*«intervencionismo cada vez mayor en la vida económica y en las relaciones sociales mediante una política económica y una política social específicas» (la cursiva es nuestra)*⁶.

Es interesante resaltar que la aparición de una política social fue paralela al inicio de una nueva etapa en la historia del Estado español. Etapa en la que se abandonaba progresivamente el ideal

Granizo, así como numerosas obras sobre la cuestión migratoria española: *Los problemas actuales de la emigración española*, publicación del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949; *La emigración española a Iberoamérica*, Conferencia en el Consejo de Investigaciones Científicas, Instituto «Balmes» de Sociología, Madrid, 1949; *Los delitos de la emigración*, publicaciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1953, etc. Una somera biografía del autor y una lista detallada de sus publicaciones puede encontrarse en *In memoriam* Mariano González-Rothvoss», separata de *Revista de Trabajo*, núm. 31 (1970).

⁶ Cfr. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J.: *La España contemporánea. De 1875 a 1931*, Madrid, Istmo, 1991, pp. 121-122.

de *laissez faire* liberal, para dar paso a una intervención estatal supuestamente destinada a paliar los problemas «sociales» de la nación, así como a tutelar y proteger (de forma marcadamente paternalista) a los sectores más frágiles y desfavorecidos de la sociedad española (mujeres, niños, obreros, emigrantes...) ⁷. Pero ¿qué llevó a los actores políticos del primer tercio del siglo xx a incluir la emigración en el seno de la «cuestión social»? En un proceso interesante y escasamente estudiado, las primeras décadas del siglo asistieron a la institucionalización de una visión de la «cuestión migratoria» en la cual los elementos «sociales» (la emigración vendría a ser la «lógica» consecuencia de los llamados «problemas de España»: pobreza, miseria, analfabetismo, etc.) ⁸ fueron imponiéndose a los tradicionales argumentos «demográficos» y «atávicos» según los cuales la emigración estaría vinculada al espíritu aventurero de determinados pueblos de la Península, siendo su principal consecuencia el nefasto despoblamiento de la ya de por sí deshabitada España (si bien estos últimos argumentos no llegaron a desaparecer) ⁹.

Como ya se sugirió más arriba, los actores del Ministerio de Trabajo franquista, al restablecer la Ley primorriverista de Emigración, parecían asumir los presupuestos teóricos sobre los que ésta se alzaba. Esto nos muestra que el régimen franquista no fue paréntesis ni ruptura, sino continuidad en esa voluntad de intervención y de tutela

⁷ Sobre el planteamiento de la «cuestión social» y del intervencionismo estatal como solución, véase, por ejemplo, SECO SERRANO, C.: «La inflexión social de la Restauración: Dato y Canalejas», en GORTÁZAR, G. (ed.): *Nación y Estado en la España liberal*, Madrid, Noesis, 1994, pp. 195-208.

⁸ Es interesante destacar la falta de realismo de esta visión, ya que, como es actualmente aceptado, no eran por regla general los más pobres, ignorantes o analfabetos los que emigraban. Cfr. SÁNCHEZ ALONSO, B.: *Las causas de la emigración española, 1880-1930*, Madrid, Alianza Universidad, 1995, p. 85, y sobre todo el capítulo 4.

⁹ Sobre los debates políticos que la cuestión migratoria suscitó durante los años de la Restauración, cfr. SÁNCHEZ ALONSO, B.: *op. cit.*, cap. 2; PÉREZ-PRENDES Y MUÑOZ ARRACO, J. M.: *El marco jurídico de la emigración española en el constitucionalismo*, Gijón, Cruzar el Charco, 1993. Para el periodo de la dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República, cfr. TABANERA GARCÍA, N.: «La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936): tutela y repatriación del emigrante español en América Latina», en *Exils et migrations ibériques: les politique publiques face au problème migratoire en France et en Argentine*, núm. 7, París, 1999, pp. 73-93.

que el Estado español venía proyectando sobre el ámbito social, y por ende, sobre el tema migratorio ¹⁰:

«¿Es que, finalmente, las nuevas condiciones de los españoles que marchan al extranjero por causa de trabajo no precisan ya de *protección*, por ser superiores a las que rodean a los emigrantes anteriores a 1936? Lejos de ello, los problemas actuales son mayores, y, por tanto, más necesario el *auxilio del Estado* para resolverlos con éxito (...). Por consecuencia (...) la conclusión que se acusa como pertinente y definitiva, es la de la necesidad de reforzar esa *protección* y consolidar las instituciones creadas hace muchos años...» (la cursiva es nuestra) ¹¹.

*Intervenir, pero ¿cómo? Diferentes formas
de intervención estatal recogidas
en la Ley de Emigración de 1924*

Una vez establecida y justificada la necesidad de una intervención estatal en materia de emigración, el siguiente paso fue definir los criterios que habrían de modelar ésta. La legislación migratoria primorriverista había recurrido a los tradicionales criterios benéfico-asistenciales, a la vez que introducía nuevos criterios de tipo estatal-social cuya importancia fue en aumento durante esos años. Producto de los primeros fue la creación del Seguro del Emigrante, vinculado al ámbito de la beneficencia, y de los Patronatos de españoles emigrados. Con estos Patronatos el Estado español aspiraba a controlar y dirigir la eficiente labor en materia de asistencia al español emigrado desarrollada por la multitud de asociaciones españolas repartidas por todo el continente americano. Los criterios de tipo estatal-social, por su parte, habían determinado la progresiva asimilación entre emigrante y «trabajador español en el extranjero», con lo cual el emigrante quedaba automáticamente insertado en la

¹⁰ Lo cual no es de extrañar si tenemos en cuenta que muchos de los actores políticos del Ministerio de Trabajo franquista habían realizado gran parte de su carrera profesional en diferentes instituciones «sociales», como el Instituto de Reformas Sociales o el Instituto Nacional de Previsión (véase, por ejemplo, el caso del propio González-Rothvoss).

¹¹ Cfr. GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M.: *Los problemas actuales de la emigración española*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1949, pp. 25 y 28.

cada vez más importante política sociolaboral de los gobiernos primumorrerista y republicano¹².

Pero ¿cuál fue, en estas cuestiones, la postura adoptada por los actores del Ministerio de Trabajo franquista vinculados al ámbito de lo migratorio?

Los criterios de naturaleza benéfico-asistencial, si bien es verdad que siguieron presentes durante este período, empezaron a ser considerados como «arcaicos» e innecesarios en un Estado con una marcada «vertiente social», como se autoconsideraba el régimen de Franco. Así ocurrió con el llamado Seguro del Emigrante, de tipo benéfico más que estrictamente «social», que se trató sin éxito de sustituir por

«un auténtico seguro social de contenido semejante al Régimen de Seguros de Accidentes de Trabajo, que no se limite a la entrega de pequeñas sumas una vez acaecido el siniestro, sino que otorgue pensiones apropiadas a los que durante el viaje quedaran incapacitados para el trabajo total o parcialmente, como igualmente a ciertos derechohabientes en caso de muerte del emigrante...»¹³.

En cuanto a la labor, de tipo más benéfico que social, encomendada a los Patronatos, las opiniones se hallaban bastante divididas. Determinados actores consideraban que la protección estatal hacia el español emigrado debía seguir estando vinculada a la reagrupación, bajo la égida del Patronato, de esas asociaciones españolas,

«so pena de invertir en el intento una excesiva parte del presupuesto general del Estado y sin perjuicio de incurrir en una duplicidad de medios de protección»¹⁴.

¹² Esta identificación entre ambas figuras adquiere tanta importancia que, a partir de la Ley de Emigración de 1924, la condición de emigrante quedaría supeditada a la expatriación «por causa de trabajo»:

«Art. 2. Serán considerados emigrantes, a los efectos de esta Ley, los españoles o sus familias que, *por causa de trabajo*, abandonen el territorio nacional para establecerse fuera de él, definitiva o temporalmente» (Ley de Emigración de 1924) (la cursiva es nuestra).

¹³ Cfr. la obra del inspector de Emigración BORREGÓN RIBES, V.: *La emigración española a América*, Vigo, 1952, pp. 121-122. Este trabajo fue ganador del Concurso «Premio Nacional Marvá» en 1951, año en que el tema elegido fue: *La emigración española a América. Problemas que suscita en España y América*.

¹⁴ *Ibid.*, p. 237.

Mientras tanto, otras voces empezaban a proclamar la necesidad de sustituir los Patronatos de españoles emigrados por

«el encuadre [del emigrante] en el sistema laboral del país de destino. Los Hospitales y Sociedades Protectoras eran muy propias hace cincuenta años, pero hoy la política social de los países ha evolucionado en forma notable, dando al trabajo protecciones jurídicas que antes no tenía y facilitando al trabajador emigrante y a su familia la protección completa en orden a previsión y asistencia contra el accidente, la enfermedad, la vejez o la invalidez, con lo cual la acción benéfico-social va quedando innecesaria»¹⁵.

Sin embargo, y a pesar de las críticas, tanto el Seguro del Emigrante como los Patronatos siguieron existiendo y, con ellos, los criterios de tipo benéfico-asistencial. Esto nos muestra el abismo que separaba a los Estados sociales del mundo occidental (basados en un cada vez más amplio abanico de seguros sociales), del carácter paternal y autoritario de un régimen franquista que, con una más retórica que real vertiente «social», aspiraba a obtener a ojos de los primeros, y del propio pueblo español, un mínimo de legitimidad.

Del intervencionismo al dirigismo. La nueva orientación de la acción estatal en materia de migración

Pero la Sección de Emigración, dirigida por González-Rothvoss, no se limitó a aceptar la herencia ideológica y jurídica que trajo consigo la Ley de Emigración de 1924. Muchas cosas habían cambiado desde los años de la dictadura de Primo de Rivera, y se hacía necesario adaptar ese marco jurídico en materia de emigración al nuevo escenario en el que se desarrollaban los movimientos de población. Uno de los cambios más importantes fue sin duda el derivado del creciente intervencionismo con el cual los Estados occidentales trataron de afrontar los estragos causados por la crisis de 1929 y, más tarde, por la conflagración mundial. La respuesta «intervencionista» no era nueva, pero sí lo era la magnitud con la cual el Estado intervendría en los asuntos de la nación.

En la esfera migratoria, este intervencionismo tuvo un fuerte impacto en los países de inmigración. Y así, tras dos décadas de

¹⁵ Cfr. MARTI BUFILL, C.: *Nuevas soluciones al problema migratorio*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1955, p. 392.

importantes restricciones, los países del continente americano optaron, a partir de 1945, por combinar una progresiva apertura a la inmigración con una fuerte selección del inmigrante: selección médica (rechazo de emigrantes con determinados defectos físicos o enfermedades), selección en función del grado y tipo de formación profesional del emigrante, selección de aquellos emigrantes más fácilmente «asimilables» (en razón de la proximidad cultural con el país de destino), etc. Esto dio lugar a que, como confesaba el propio González-Rothvoss, se estuviese asistiendo al desarrollo de una nueva concepción estatal del hecho migratorio; concepción caracterizada por el importante papel, decisivo y directivo, concedido a los Estados, tanto emigratorios como inmigratorios, así como a sus intereses «nacionales»:

«En la emigración durante el siglo pasado, lo que contaba, sobre todo, era la iniciativa del emigrante (...). En la emigración actual, con el juego de políticas migratorias de los países, casi lo que menos cuenta es esa iniciativa individual, pues tiene que considerar, en primer lugar, las condiciones que pueda imponer su propio país y después la política adoptada por el país de inmigración»¹⁶.

Sin abandonar los presupuestos ideológicos de la necesaria protección y tutela al emigrante, que seguían legitimando la intervención del Estado en la materia, se asiste en los años de la posguerra mundial a la transformación del simple intervencionismo estatal en una voluntad de claro dirigismo.

«Se pone así de manifiesto, que la protección del emigrante en cuanto se relaciona con la decisión de emigrar, elección de país de destino y otras cuestiones, debe efectuarse por el Estado (...) a través de una política de emigración dirigida, que, compaginándose con la de inmigración, también dirigida, sustentada en los países americanos, ahorre muchas dificultades y sinsabores a los españoles que tratan de solucionar sus problemas económicos por vía de la expatriación»¹⁷.

Los principales ejes o componentes de ese dirigismo estatal planteados desde las instancias competentes del Ministerio de Trabajo español pueden resumirse en la consigna siguiente: selección, pla-

¹⁶ Cfr. GONZÁLEZ-ROTHVOSS, M.: *Los problemas...*, op. cit., p. 88.

¹⁷ Cfr. BORREGÓN, V.: *La emigración...*, op. cit., p. 114.

nificación y encauzamiento del flujo migratorio español. La selección y planificación obedecían, a su vez, a un doble objetivo: hacer de la política migratoria un instrumento ideal en la lucha contra el paro y neutralizar toda selección y planificación llevada a cabo desde los países de inmigración. La idea de utilizar la emigración en la lucha contra la desocupación empieza a apuntarse a finales de la década de los cuarenta, cuando, desde las esferas laboral y sindical del régimen franquista se empieza a observar, con evidente preocupación, que las políticas de colonización y reparto de la mano de obra no conseguían absorber el número creciente de parados y subempleados. Esto motivó el rescate de la vieja metáfora que asimilaba la emigración a una «válvula de escape» destinada a aliviar las tensiones sociales derivadas del aumento del desempleo y «subempleo». Y así, desde el Ministerio de Trabajo se empieza a plantear la posibilidad de utilizar el intervencionismo estatal en materia de emigración como un instrumento de lucha contra el paro¹⁸.

En lo relativo a la necesidad de neutralizar la selección llevada a cabo por los países de inmigración, esto se explica por el hecho de que éstos solían dar prioridad a la entrada de técnicos y obreros especializados, con lo cual España se arriesgaba a perder un tipo de mano de obra tan necesario como escaso. Por parte española se imponía, pues, una selección y planificación de los flujos migratorios en las que se diese preferencia a los españoles con baja o ninguna cualificación profesional, así como a los parados que desearan emigrar, llegándose incluso a plantear la posibilidad de obstaculizar, e incluso prohibir, la emigración de aquellos trabajadores que, por su cualificación profesional, pudiesen ser necesarios para el óptimo desenvolvimiento económico de España.

Es interesante destacar que esta selección y planificación de los flujos migratorios se apoyaba en la noción jurídica de *derecho preferente*, según la cual, los pobres y parados tenían preferencia en el acto de emigrar con respecto a aquellos que tenían una ocupación estable y bien remunerada. Se trataba de una noción vinculada a la corriente del llamado *solidarismo cristiano*, defendida, entre otros, por el Padre De la Torre Recio y vinculada al derecho «subjetivo» (en oposición al derecho positivo). El *solidarismo cristiano* establecía que la emigración, como derecho subjetivo, quedaba supeditada a

¹⁸ *Ibid.*, p. 152.

los principios de la *justicia social*; la emigración sería, pues, legítima siempre que dotase al emigrante de unos derechos (derecho al trabajo, al matrimonio, a una familia...) que su Estado de origen no le pudiese asegurar. De esta manera, serían sujetos del «derecho a emigrar»: en *primer grado*, aquellos individuos (y las familias que de ellos dependiesen) que, a pesar de sus esfuerzos y de los del Estado español para hallarles una ocupación, no encontrasen en el territorio nacional un trabajo que les permitiese subvenir a las necesidades del grupo familiar; en *segundo grado*, aquellos individuos que, aun poseyendo un trabajo, quisieran emigrar para mejorar su nivel de vida, pero siempre y cuando su número y calidad profesional quede por debajo de la desocupación nacional, es decir, que vengan a ocupar la vacante dejada por los parados que decidieron no emigrar; y en *tercer grado*, aquellos que, sin encontrarse en ninguno de los casos anteriores, decidiesen emigrar siempre y cuando su partida no perjudicase a los intereses generales de la sociedad¹⁹.

En lo relativo al encauzamiento del flujo migratorio español, y basándose igualmente en criterios de «interés nacional» y de protección del emigrante, se optaba por descartar los destinos europeo y norteafricano, decidiendo orientar el flujo migratorio español hacia la «América Ibérica»,

«en que los contrastes raciales, idiomáticos y costumbristas son los mínimos y por ello es fácil la adaptación del español a esos ambientes»²⁰.

Ahora bien, para llevar a cabo esta política migratoria «dirigista», dos elementos resultaban imprescindibles: por un lado, contar con una administración migratoria amplia, eficaz y por entero sometida a los dictámenes de los organismos competentes del Ministerio de Trabajo; y por otro, propiciar la firma de tratados de emigración que recogiesen la equiparación, en materia de leyes sociales y laborales, del trabajador español emigrado con el trabajador «local», y que reflejasen, y sobre todo compatibilizasen, las pautas «dirigistas» de ambos Estados.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 35-49.

²⁰ Sin embargo, tal y como añadía el propio González-Rothvoss, no todos los destinos iberoamericanos eran aptos para el trabajador español. Los países del cono sur o México eran preferidos a los países tropicales (de clima rudo, malas condiciones higiénicas y abundante enfermedades) (*ibid.*, p. 150).

La «Realpolitik» se impone. El sistema político franquista y el fracaso del proyecto «dirigista» en materia de emigración del Ministerio de Trabajo

Numerosos fueron los obstáculos con que se toparon los actores del Ministerio de Trabajo a la hora de llevar a la práctica el proyecto de «planificación, selección y encauzamiento» del flujo migratorio español. La mayor parte de estos obstáculos fueron producto de las propias «reglas del juego» del sistema político franquista, que poco o nada tenían que ver con las de un Estado legítimo, democrático y de Derecho (aunque así lo reivindicasen los propios protagonistas).

Recordemos que la coalición conservadora en que se apoyó el régimen franquista se caracterizaba por su carácter «informal» (las divergencias ideológicas entre las diferentes «familias» constituyó siempre un obstáculo para su institucionalización) y por su sometimiento al arbitraje de Franco. Ambos elementos tendían a dotar al juego político franquista de importantes dosis de inestabilidad e incertidumbre, provocando a su vez agudos conflictos de poder entre unos actores políticos conscientes del carácter efímero que el ejercicio de éste podía tener, al estar a menudo subordinado a una simple decisión de la máxima autoridad (la cual a su vez dependería, en gran medida, de las vicisitudes del contexto internacional).

Como se analizará a continuación, el fracaso de esta política «dirigista» en materia de emigración fue debido, en gran medida, al escaso poder de negociación con que contaron los actores del Ministerio de Trabajo. Y así, en sus negociaciones con los representantes de otros ministerios, los actores de Trabajo acabarían perdiendo gran parte de las herramientas que le eran indispensables para llevar a cabo sus planteamientos teóricos. Nos referimos al control de la expedición de pasaportes a emigrantes y a la imposición de sus criterios «dirigistas» durante la firma del único Tratado de emigración de la década (el suscrito en octubre de 1948 con la Argentina de Perón).

La «tyrannie des papiers». La expedición de pasaportes y el control del flujo migratorio

El primer elemento necesario para llevar a la práctica este proyecto «dirigista» en materia de emigración era disponer de una adminis-

tración suficientemente amplia, eficaz y, sobre todo, subordinada a los dictados del Ministerio de Trabajo. Pero, en realidad, esta administración migratoria ya existía, puesto que había sido creada y ampliada durante las primeras décadas del siglo para asegurar la adecuada protección y tutela del emigrante²¹. El tono «social» que el Estado español quiso dar a la política migratoria incluso determinó que esta administración fuese la encargada de las tareas de expedición de los «pasaportes de emigrantes». Y así, la Ley de 1924 encomendó a los inspectores de emigración del Ministerio de Trabajo (y no a los servicios de seguridad del Estado) las susodichas tareas, en un intento por afianzar el carácter «tutelar» y no policial con que se deseaba revestir esta labor de reconocimiento del emigrante «legal».

Al estallar la guerra civil, la lógica «policial», que consideraba prioritarios el orden público y la «seguridad nacional», parece imponerse a toda lógica «social». Este cambio permitió que la Dirección General de Seguridad (DGS) del Ministerio franquista de la Gobernación se acabara atribuyendo, *de facto* y «excepcionalmente», el conjunto de competencias en materia de expedición de pasaportes, incluidos los pasaportes a emigrantes.

Ahora bien, el final de las guerras civil y mundial y la «normalización» jurídica de la cuestión migratoria (con el «restablecimiento» de la Ley de 1924) deberían haber supuesto la vuelta al Ministerio de Trabajo de las competencias en materia de expedición

²¹ La Ley de Emigración de 1924 establecía que las funciones ejecutivas (toma de decisiones en materia de emigración) estarían desempeñadas: en España, por la Dirección General de Emigración (art. 8), pasando, por OM del 29 de marzo de 1946, a la Sección de Emigración de la Dirección General del Trabajo del Ministerio homónimo, y en los principales países de destino de la emigración española, por los cónsules, agregados consulares y representantes diplomáticos (art. 17). Las funciones inspectoras (o ejecutivo-inspectoras, ya que «los inspectores, en el ejercicio de sus funciones, serán considerados como autoridad», según las Leyes de 1907 y 1924) consistían en la observancia del buen cumplimiento de las leyes y disposiciones en la materia, y habrían de ser desempeñadas: en España, por los inspectores de emigración de los puertos españoles de embarque; durante la travesía, por los inspectores en viaje, y en los países de destino, por los inspectores en los puertos de desembarque, los inspectores en misión especial, así como por los agentes consulares y diplomáticos (art. 49). Por último, las funciones consultivas estarían en manos de la Junta Central de Emigración (denominada Consejo Central de Emigración a partir de 1941), encargada de asesorar a la Dirección General de Emigración; las Juntas Locales, que habrían de asesorar a los inspectores, y las Juntas Consulares (denominadas Patronatos de españoles emigrados a partir de 1929), que habrían de hacer lo propio con los cónsules (art. 9).

de pasaportes a emigrantes. De hecho, durante estos años, la Sección de Emigración solicitó vivamente recuperar esas competencias, apoyándose para ello en el carácter sociolaboral de la Ley de Emigración de 1924, aún vigente, así como en la necesidad de mantener el carácter tutelar y no policial de la acción del Estado en materia de emigración. Pero, tal y como explicó en su día el profesor Gonzalez-Rothvoss, la importancia de recuperar estas competencias radicaba igualmente en el hecho de que éstas constituirían una pieza clave en la política de dirección, control y encauzamiento del movimiento migratorio:

«Es indiscutible que la expedición de pasaportes es una facultad tan propia de los órganos de emigración que sin ella se hace imposible controlar el encauzamiento de las corrientes migratorias y cumplimiento de los Convenios internacionales, materias que han de enjuiciarse técnicamente para conceder o negar el pasaporte y respecto a las que carecen de competencia profesional los órganos de policía gubernativa, y más con el sistema de pasaporte con la fórmula de “todo el mundo excepto Rusia” y posterior concesión de permiso de salida sin control exacto del punto definido de destino, lo que permite al pasajero señalar un país y terminar el viaje en otro muy distinto.

Es imposible a los Inspectores de Emigración, ante los agobios de un embarque numeroso y a la sola vista de un pasaporte, ejercer una misión orientadora de la emigración, con lo que se han de contentar con una misión protectora de las condiciones de viaje»²².

Por su parte, los actores de la DGS, a falta de instrumentos jurídicos y legales en que apoyarse, optaron por negar categóricamente que en España existiese un fenómeno de emigración (?). De este modo, afirmaban, no había razón alguna para transferir parte de las competencias en materia de expedición de pasaportes a la esfera de Trabajo²³. En realidad, detrás de esta retórica de la DGS se ocultaba un hecho fundamental: el monopolio en la expedición de todo tipo de pasaportes era para estos actores un elemento capital en su política de control de las salidas y entradas al territorio nacional; una política cuya prioridad sólo se puede entender desde la lógica «policial» aplicada a las relaciones entre Estado e individuo que proyectaba este Ministerio, por lo general en manos de militares.

²² Cfr. GONZÁLEZ-ROTHVOSS, M.: *Los problemas...*, op. cit., p. 100.

²³ Cfr. GONZÁLEZ-ROTHVOSS, M.: *Los problemas...*, op. cit., p. 5, y BORREGÓN, V.: *La emigración...*, op. cit., pp. 86-87.

Al final, la lógica «policial» se acabó imponiendo a la lógica «social», y la expedición de los pasaportes a emigrantes siguió estando durante todo el período en manos de la DGS. Las razones de esta victoria pudieron ser las siguientes: por un lado, el hecho de que la intervención «policial» en materia de emigración era por lo general más sencilla y eficaz que cualquier tipo de intervención estatal a gran escala, como la pretendida desde las esferas del Ministerio de Trabajo²⁴; por otro lado, las reglas del juego político franquista parecían conceder a la lógica social una capacidad de negociación bastante débil y limitada, frente a la fuerza de argumentos de tipo «policial», como los relativos al mantenimiento del orden público o al control de las salidas y entradas del territorio nacional.

Sin embargo, la victoria de la DGS no solamente tuvo importantes repercusiones en la esfera política; paradójicamente, el emigrante español se vio en gran medida favorecido por el triunfo de la DGS. Esto se debió a que, al subordinarse la expedición del pasaporte a la presentación de una «carta de llamada» (enviada por algún familiar o amigo del emigrante) o de un contrato de trabajo (visado por un consulado español), la DGS contribuyó a afianzar las tradicionales «cadenas migratorias» y, con ellas, el tradicional carácter espontáneo (vía «familia y amigos») de la emigración española a América; todo ello en detrimento del proyecto controlador y planificador reivindicado desde la Sección de Emigración del Ministerio de Trabajo.

El imposible consenso. Las negociaciones españolas en torno a la firma del Protocolo Franco-Perón de migración

Para las autoridades competentes, españolas y argentinas, la firma de un Convenio bilateral de Migración se alzaba como un instrumento indispensable para intentar conciliar las políticas de emigración y de inmigración, ambas deseosas de controlar, seleccionar y encauzar el flujo migratorio español. Por otro lado, la decisión de firmar este tratado de migración (el único que un régimen franquista demasiado aislado consiguió concluir en estos años) se encuadraba en el marco de unas relaciones bilaterales inmejorables, aunque sumamente frá-

²⁴ En este punto estoy en deuda con el profesor Fernando Devoto, a quien agradezco su sugerencia.

giles. Frágiles porque, más allá de la pomposa retórica que las adornaba, presidida por la noción de *Hispanidad*, éstas se erigían sobre bases profundamente pragmáticas y complejas, formadas por un conjunto de intereses y fuerzas de muy diversa naturaleza. Así lo expresaría el embajador español en Argentina durante esta época, José María de Areilza:

«(...) bien analizado, el problema no era todo de simpatía y afecto entre naciones, como gustan creer tantas gentes ingenuas que suponen la existencia y la preponderancia de tales corrientes en la acción exterior de un país, sino de equilibrio y resultado de fuerzas e intereses diversos»²⁵.

En realidad, la decisión de firmar un Tratado de Emigración arrancaba de los términos en que se formuló el Acuerdo Comercial hispano-argentino de octubre de 1946. Según este Acuerdo, Argentina proveería España de bienes de subsistencia que contribuirían a paliar la miseria y el hambre del pueblo español; a cambio de esto, España habría de suministrar a Argentina productos destinados, sobre todo, a su industria metalúrgica y del acero, así como emigrantes que contribuyesen a hacer realidad los planes de industrialización y colonización que configuraban lo esencial del primer plan de gobierno argentino (el denominado I Plan Quinquenal). Para sentar las bases de este aporte de capital «humano» se estableció la necesidad de firmar un Acuerdo de Emigración. Madrid fue el lugar elegido, y los actores designados fueron: por parte argentina, la Delegación Argentina de Inmigración en Europa (DAIE) y, por parte española, la Delegación española negociadora de la emigración a la Argentina.

La Delegación española había sido creada por Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 14 de enero de 1947, y en ella se incluían representantes de los ministerios españoles directamente involucrados en el tema migratorio, a saber: Trabajo, Asuntos Exteriores, Industria y Comercio, así como un representante de la obra sindical «Lucha contra el Paro» de la Delegación Nacional de Sindicatos. Esta Delegación negociadora se reunió en diferentes ocasiones para redactar un proyecto que sentase las bases de la negociación con la DAIE, tarea que fue concluida a pesar de la evidente falta de consenso entre los diferentes ministerios implicados²⁶.

²⁵ Cfr. AREILZA, J. M.^a de: *Así los he visto*, Barcelona, 1974, p. 206.

²⁶ Los documentos relativos a estas deliberaciones pueden consultarse en los

El resultado final fue un proyecto que, aunque sumamente vago e impreciso en muchos de sus puntos, parecía responder a los criterios de protección, dirección, selección, encauzamiento y planificación del flujo migratorio español planteados desde las esferas del Ministerio de Trabajo. En él se establecía que el Estado español no había de fomentar la emigración de españoles a Argentina, sino que ésta debía supeditarse a las necesidades económicas e industriales de España y a que el Estado español otorgase la debida protección al emigrante; del mismo modo, se establecía la preferencia por una emigración dirigida desde el Estado, frente a la espontaneidad que venía caracterizando la emigración española²⁷. Los actores del Ministerio de Trabajo lograron igualmente imponer que el paro fuese el criterio de selección fundamental: tendrían prioridad los emigrantes parados y más aún si procedían de una región con un elevado índice de paro. Por último, se establecía que, en nombre del «interés económico nacional», podría denegarse el permiso de salida a aquellos profesionales

«que por la calidad de sus trabajos puedan considerarse indispensables para el desenvolvimiento presente e inmediato de las industrias»²⁸.

Pero cuando todo parecía dispuesto para la firma del Acuerdo, un cambio táctico se produjo en el seno de la Embajada española en Buenos Aires; nos referimos al nombramiento de José María de Areilza como embajador, en sustitución del conde de Bulnes. Y así, desde su llegada a Buenos Aires, en mayo de 1947, Areilza decidió hacerse con las riendas de las negociaciones sobre emigración. Lo primero que hizo fue solicitar de su superior jerárquico, el ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo, que fuese retrasada la inminente firma del acuerdo entre la DAIE y la Delegación española. A continuación, le persuade de la conveniencia de que dichas negociaciones sean llevadas a cabo en Buenos Aires, entre la Embajada

Archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Madrid (AMAE, en adelante), R 2052, exp. 34.

²⁷ De hecho, en el proyecto se opta por no mencionar la emigración espontánea («para no favorecerla»), y se insiste en que, para emigrar a Argentina, el emigrante habrá de proveerse de un contrato previo de trabajo avalado por las autoridades argentinas y españolas. Cfr. AMAE, R 2052, exp. 34.

²⁸ Cfr. AMAE, R 2052, exp. 34.

española y la Dirección de Inmigración Argentina²⁹. Estos requerimientos del embajador Areilza sólo pueden entenderse si se tienen en cuenta las profundas divergencias existentes entre los criterios que en materia de emigración se proclamaban desde la Embajada española en Buenos Aires y los plasmados en el proyecto final redactado en Madrid por la Delegación española.

Y así, desde la Embajada del Plata se estimaba que la firma del Convenio hispanoargentino de Emigración debería servir para propiciar e incluso promover la emigración de españoles a Argentina, concediendo

«la máxima libertad de emigrar a quienes así lo deseen, a todas aquellas personas que quieran radicarse en la Argentina, con ánimo de trabajar honradamente»³⁰.

Para ello, lo más conveniente era apostar por una emigración por «carta de llamada» o espontánea, frente a la emigración dirigida y por contrato previo de trabajo propugnada por los medios laborales y sindicales³¹. Además, desde la Embajada española se defendía igualmente la necesidad de impulsar una emigración, cuantitativamente importante, de obreros especializados y técnicos, por ser la que tiene «mayor influencia en todos los órdenes de la vida nacional» y por ser, además, la que

«podría hacer sentir más rápida y profundamente los sentimientos hispánicos en la población argentina»³².

Pero ¿qué razones llevaban al embajador a proclamar la importancia de una emigración cuantitativa y cualitativamente importante

²⁹ Cfr. la carta de Areilza a Artajo del 4 de junio de 1947 en AMAE, R 2052, exp. 35.

³⁰ Cfr. la carta de Areilza a Artajo del 3 de marzo de 1948 en AMAE, 2052, exp. 39.

³¹ Esta vía espontánea le parecía la única capaz de propiciar una corriente migratoria cuantitativamente importante sin suponer una carga para los Estados, puesto que —argumenta el embajador— los emigrantes cuentan por lo general con la protección de la persona que los solicita (*ibid.*).

³² Cfr. el informe de Areilza titulado «Sobre las interesantes posibilidades para la emigración técnica española en Argentina», del 23 de septiembre de 1947, en AMAE, R 2052, exp. 40, así como la carta de Areilza a Artajo del 21 de agosto de 1947 en AMAE, R 2052, exp. 36.

de españoles a Argentina? Como veremos a continuación, sus planteamientos estaban íntimamente conectados con la misión de ruptura del aislamiento internacional que Franco había encomendado al Ministerio de Asuntos Exteriores. Y así, desde este Ministerio, que Franco había atribuido a la influyente «familia» católico-propagandista, se estableció que una de las vías que podían conducir a la ruptura de este aislamiento era propiciar un estrechamiento de los lazos con América Latina, con la esperanza de que la proximidad histórica y cultural entre España y las Repúblicas «hermanas» de América conllevara el fin de las hostilidades de estos países para con el régimen franquista (así como el reconocimiento de un área de influencia española)³³.

En este sentido, las buenas relaciones con la Argentina de Perón parecían un trampolín ideal, y la firma de un Acuerdo de emigración ofrecía la posibilidad de compatibilizar los compromisos «materiales» contraídos con la generosa Argentina con la posibilidad de propiciar un aumento del peso e influencia de lo español en América. Pero para ello, tal y como se alegaba desde la Embajada española en Buenos Aires, era necesario generar una emigración a gran escala, para lo cual, nada mejor ni más fácil que favorecer la tradicional espontaneidad de los flujos migratorios españoles. Además, si de lo que se trataba era de que esta colonia española fuese verdaderamente influyente en la vida nacional argentina, sería igualmente necesario alentar una importante emigración de técnicos y obreros especializados³⁴.

Una enconada lucha se estableció entre los representantes de la «espontaneidad del flujo migratorio español» y los defensores de la lógica «dirigista»; lucha que se acabó saldando con la victoria

³³ Cfr. PORTERO RODRIGUEZ, F., y PARDO, R.: «Las relaciones exteriores como factor condicionante del franquismo», en *El primer franquismo (1936-1959)*, Ayer, núm. 33 (1999), p. 197.

³⁴ Las palabras de Areilza son de nuevo bastante reveladoras: «(...) La venida de un núcleo importante de españoles dispuestos a trabajar en las industrias, entidades y hasta organismos oficiales del país, significa, en nuestra opinión, lo siguiente:

Políticamente, y tratándose de personas de claras ideas nacionales, alejadas de cuanto significa la anti-España, una influencia, lenta pero progresiva, que contribuye a aclarar (...) ciertas confusas ideas a las que aquí se aferran, desgraciadamente, personas que se tiene por cultas, pero que, en todo caso, mucho significan en la vida argentina (...) y, por ende, provocaría una favorable reacción en lo que se refiere a nuestra Patria (...)» (en AMAE, R 2052, exp. 40).

de los primeros³⁵. Y así, en el texto del Protocolo hispanoargentino de emigración, firmado el 18 de octubre de 1948, en Buenos Aires y en presencia del propio ministro Artajo, se aceptaba como modalidad de emigración la emigración por «carta de llamada» o espontánea, reconociéndose al mismo tiempo la posibilidad de exportar mano de obra cualificada (denominada «emigración industrial colectiva»). Ambos elementos marcaban el triunfo de la lógica «diplomática» de Asuntos Exteriores en detrimento del dirigismo, basado en criterios sociolaborales, que se proclamaba desde Trabajo³⁶.

Varias conclusiones y una reflexión final

La Sección de Emigración del Ministerio de Trabajo detentó, durante la década que siguió al final de la Segunda Guerra Mundial, las máximas competencias en materia migratoria, antes de que éstas pasaran, en 1956, al Instituto Español de Emigración. La política elaborada por esta Sección estuvo presidida por la continuidad jurídica y político-administrativa con respecto a la etapa anterior, así como por una voluntad de adaptación a los parámetros ideológicos que en materia migratoria dominaban en el ámbito internacional.

Sin embargo, y en lo que concierne ya no a la teoría, sino a la praxis política, ésta obedeció a mecanismos más variados y complejos, vinculados a la naturaleza y al funcionamiento del régimen franquista (abundantes conflictos de competencias que solían zanjarse por la vía del arbitrio de Franco, etc.), así como al carácter prioritario que se dio a las tareas de ruptura del aislamiento internacional encomendadas al Ministerio de Asuntos Exteriores. Elementos ambos

³⁵ Al mayor peso negociador que en la coyuntura de aislamiento franquista tenía la lógica «diplomática» hay que añadir el hecho de que los planteamientos de Areilza contaban igualmente con el beneplácito de las autoridades argentinas, elemento éste muy importante, ya que del mantenimiento de las buenas relaciones entre ambos países dependía la renovación del acuerdo comercial, que era en estos años vital para España.

³⁶ A pesar de que en el Protocolo se recoge también la emigración «contratada», desde el momento en que se reconocía como legítima la emigración por la vía de familiares o amigos (o emigración «espontánea») y en la medida en que en ningún momento se habló de favorecer la primera en detrimento de esta última, era de esperar que la emigración espontánea siguiese monopolizando el panorama migratorio español, dando al traste con el proyecto «dirigista» de Trabajo.

que acabaron favoreciendo el carácter espontáneo de la emigración española a América Latina, en detrimento de las aspiraciones dirigistas proclamadas desde Trabajo.

Por último, y a modo de reflexión final, podemos añadir que la imagen de irracionalidad e incoherencia que puede ofrecer la política migratoria franquista si se la considera en su conjunto (planteamientos teóricos y praxis política) ha de ser explicada como el resultado de la confrontación entre las racionalidades o lógicas divergentes e incluso opuestas de los actores políticos implicados, y no limitándose a acusar a la susodicha política de «irracional» (como si ésta debiese responder a una racionalidad preexistente).

