

De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975)

María José Fernández Vicente

RESUMEN:

Este artículo tiene por objeto analizar la evolución de la política migratoria española durante la larga dictadura franquista. Condicionada por los propios avatares del flujo migratorio español, así como por los criterios selectivos que caracterizaron las políticas de inmigración, esta política estuvo igualmente marcada por la propia evolución del Régimen. El Estado policial de los años de la inmediata posguerra, la estrategia de ruptura del aislamiento internacional y los planes desarrollistas de la etapa tecnocrática, fueron sucesivamente modelando la política migratoria, acordándola con lo que fue el objetivo primero y principal del Régimen franquista: perpetuarse.

Palabras clave: Política migratoria, franquismo, desarrollismo, emigración.

ABSTRACT:

This article tries to analyze the evolution of the Spanish emigration policy during the long Franco's dictatorship. This policy was conditioned by the progression of the Spanish migratory flow, by the discriminatory criteria characterizing immigrations policies, as well as by the own evolution of Franco's regime. This policy was consecutively shaped by the repressive State of the post-war period, by the strategy leading to the break of the international isolation and, finally, by development and modernization plans designed by bureaucratic actors. In this way, emigration policy was agreed with the main and first objective of Franco's regime: to be perpetuated.

Key words: Emigration policy, Franco's regime, development, emigration.

Durante las casi cuatro décadas de Régimen franquista, España asistió a la que habría de ser la última fase de su ciclo migratorio. Marginada por una historiografía española que ha venido privilegiando la etapa de la emigración masiva (1880-1930),

numerosos aspectos de esta última ola migratoria siguen inexplorados. Uno de ellos es el terreno de la política migratoria. A menudo abordado como una simple sucesión de normas legislativas, pocos estudios han tratado de explicar los mecanismos de elaboración de la política migratoria española, así como su evolución durante la larga dictadura franquista¹.

Como se analizará a continuación, la política migratoria franquista fue el resultado de la confluencia de múltiples factores. Por un lado, los diferentes modelos de Estado con que el franquismo trató de obtener la legitimidad necesaria para su supervivencia (sucesivamente: Estado policial, Estado “social, católico y representativo”, y Estado desarrollista) dejaron su huella en los procesos de elaboración de una política pública en materia de emigración; del mismo modo, el planteamiento político de la cuestión migratoria fue a su vez el resultado de los avatares del propio flujo migratorio español. Sustituido por un exilio masivo durante los años de la posguerra civil y de la guerra mundial, el flujo migratorio español no pudo reactivarse sino tras la normalización del tráfico marítimo que siguió al final de la II Guerra Mundial. Hasta mediados de los años 50, la corriente migratoria española optó mayoritariamente por sus tradicionales destinos ultramarinos, constituyendo una suerte de epílogo de la etapa de emigración masiva (1880-1930). A continuación, la crisis económica que afectó en los años 50 al continente latinoamericano provocó un cambio de rumbo: el flujo migratorio español abandonó América Latina para orientarse progresivamente hacia una Europa industrializada en plena expansión económica. En los últimos años del Régimen, el movimiento migratorio español entró en una fase de rápida e irreversible regresión, víctima del impacto que la crisis económica tuvo en la desarrollada y próspera Europa.

Entre ruptura y continuidad. La cuestión migratoria en los años de la posguerra civil (1939-1945)

Durante los años de la inmediata posguerra, la emigración española enseñó su más trágica faz: miles de republicanos, los vencidos de la contienda civil, fueron empujados al exilio. A finales de enero 1939, durante la retirada que siguió a la caída de Cataluña, la mayor parte de estos exiliados optó por cruzar la frontera pirenaica: alrededor de medio millón de españoles entraron en Francia durante los primeros meses de 1939. Otros, los menos, se dirigieron en su trágica y precipitada huida hacia las repúblicas latinoamericanas (Méjico y Argentina sobre todo)².

Al final de la guerra, el territorio español quedó pues a merced de los vencedores de la guerra fratricida. Desde el día de la victoria, dos objetivos prioritarios empe-

¹ Véase, por ejemplo: BAYÓN MARINÉ, F.: *Legislación española de emigración*, Instituto Español de Emigración-Ministerio de Trabajo, Madrid: 1975; ARAGÓN BOMBÍN, R.: “La emigración española a través de la legislación y de la organización administrativa”. *Revista de economía y sociología del trabajo*, nº 8-9 (septiembre 1990), pp. 60-69; PÉREZ-PRENDES, J. M.: *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo*, Cruzar el charco, Gijón: 1993.

² DREYFUS-ARMAND, G.: *L'exil des républicains espagnols en France de la Guerre civile à la mort de Franco*, Albin Michel, París: 1999, p. 53.

zaron a perfilarse en las filas franquistas: la ruptura radical con respecto a la etapa anterior y la construcción de un nuevo Estado, e incluso de una nueva sociedad, sobre bases muy diferentes de las que habían caracterizado la España republicana. En un primer momento, Franco impuso un modelo estatal de tipo policial, cuya legitimidad estaba basada en la victoria del bando nacional en la guerra civil. Se trataba así de una legitimidad construida en torno a una dialéctica bélica “amigo/enemigo” que marcaba la separación entre dos Españas consideradas como irreconciliables: la España legítima de los vencedores, invitada a colaborar en la construcción del *Nuevo Estado* español, y la España “ilegítima” de los vencidos, convertidos en enemigos de esta “Nueva España” y por ello, objeto de una brutal y masiva represión. Como se analizará a continuación, el maniqueísmo que presidió la relación entre el *Nuevo Estado* y la sociedad española dejó su huella en la política migratoria de estos años.

Los años de la posguerra civil fueron años de paralización del movimiento migratorio español (a excepción, como se vio, de la corriente vinculada al exilio). Dos fueron los principales factores de esta parálisis: por un lado, las restricciones que el Régimen franquista impuso a toda salida y entrada del territorio nacional; y por otro, las dificultades al tráfico marítimo de pasajeros provocadas por las operaciones militares derivadas de la conflagración mundial.

TABLA N° 1. MOVIMIENTO MIGRATORIO ESPAÑOL (1939-1945)

Año	Salidas	Entradas
1939	1.000	700
1940	2.900	2 100
1941	7.900	1.500
1942	3.400	800
1943	2.300	1.100
1944	2.000	1.700
1945	3.500	2.600

Fuente: B.R MITCHELL, *International Historical Statistics: Europe 1750-1993*, London, MacMillan Reference LTD, 1998, p.37.

Durante esta primera etapa, la política migratoria franquista estuvo marcada por una suerte de doble faz: tras una fachada de aparente continuidad, empezaron a diseñarse profundas rupturas con respecto a la etapa republicana. En general, la política migratoria de estos años optó por seguir las pautas marcadas por los gobiernos republicanos, a saber: el mantenimiento de la ley de emigración de 1924, la cual, entre otras cosas, reconocía la libertad de emigrar; la importancia otorgada a la protección

³ Véanse sobre todo el *Decreto del Ministerio de la Presidencia sobre Repatriación, Bonos, Acción Social y Consejo Central de Emigración* del 1 de agosto de 1941, así como la *Orden del Ministerio de Trabajo sobre Repatriación y concepto del emigrado* del 6 de noviembre de 1942.

de las colonias españolas instaladas en el extranjero (en América Latina sobre todo); y por último, la voluntad de favorecer la repatriación de los emigrantes españoles que se hallasen en dificultad³. Sin embargo, y tal y como se analizará a continuación, la manera en que se aplicó esta política migratoria, así como algunos detalles de su formulación, nos muestran que esta aparente continuidad no fue sino una simple fachada legal.

Si bien es verdad que las autoridades franquistas optaron por no derogar el marco jurídico de 1924, también es cierto que éste no fue en absoluto aplicado durante estos años, siendo substituido por medidas *excepcionales* que ponían en serio entredicho el espíritu *liberal* de la ley. De manera general, la tolerancia con respecto al hecho migratorio institucionalizada por la ley primorriverista fue substituida por una consideración fuertemente negativa del acto migratorio y del emigrante.

Bajo la inercia de una rancia tradición misionera y universal, los españoles han continuado durante siglos dirigiendo buena parte de sus energías por el camino de América...⁴.

Igualmente, y *a contrario* de lo establecido por la ley de 1924, la expedición de pasaportes a emigrantes pasó de la esfera social al ámbito de lo policial. Deseosa de substituir la tradicional visión *policial* del hecho migratorio por una consideración de tipo *social*, la ley de 1924 había optado por atribuir a los inspectores de emigración del Ministerio de Trabajo las competencias en materia de expedición de pasaportes a emigrantes. En vísperas de la guerra civil, y en un contexto de fuerte tensión social, estas competencias fueron transferidas *excepcional y provisionalmente* a la *Dirección General de Seguridad* (DGS) del Ministerio de la Gobernación. Normalizada la situación al final de la contienda, estas competencias no volvieron al Ministerio de Trabajo, ante la desesperación de unos inspectores de emigración que no dudaron en multiplicar sus quejas al respecto⁵.

La principal consecuencia del mantenimiento de esta irregularidad jurídica fue la no-aplicación de la libertad de emigración proclamada por la ley de 1924. Y así, el control policial en la expedición de pasaportes a emigrantes conllevó una clara restricción del derecho a emigrar. Gran parte de las solicitudes de pasaporte de emigración se saldaron con una denegación: sometidos a un estricto control, los pasaportes a emigrantes eran otorgados con cuantagotas. Las exigencias de la guerra y las vinculadas posteriormente a la reconstrucción, una marcada desconfianza hacia los emigrantes vinculada a la confusión entre emigración y exilio (la emigración se consideraba a menudo como un exilio *disfrazado* que permitía la huida de los *enemigos* del Régimen) etcétera, explicarían esta voluntad de restringir, *de facto* y por la vía administrativa, la emigración.

⁴ *Introducción al Decreto del Ministerio de la Presidencia sobre Repatriación, Bonos, Acción Social y Consejo Central de Emigración* del 1 de agosto de 1941.

⁵ 5 Sobre la cuestión, véanse lo afirmado por Mariano GONZALEZ-ROTHVOSS y GIL, director de la Sección de Emigración del Ministerio de Trabajo, en su libro: *Los problemas actuales de la emigración*, Publicación del Instituto de Estudios Políticos, Madrid: 1949, pp. 5-6 y 100. Véanse igualmente los comentarios al respecto del inspector de emigración Vicente BORREGÓN RIBES en *La emigración española a América*, Vigo: 1952, pp. 86-92.

El segundo eje de la política migratoria franquista, igualmente inspirado de la política migratoria de la etapa anterior, fue la firme voluntad de proteger las colonias de españoles establecidos en el extranjero. Sin embargo, pronto empezaron a hacerse excepciones. Considerados como enemigos del Régimen, los exiliados fueron excluidos de esta acción protectora; ello conllevó que la labor asistencial destinada a la importante colonia de españoles instalada en Francia, tierra privilegiada por el exilio español, fuese bastante irrisoria. La política migratoria en general, y la acción *protectora* en particular, se orientó mayoritariamente hacia las Repúblicas *hermanas* de Hispanoamérica.

Pero tampoco el contacto con la Patria puede quedar roto para quienes, separados de ella por exigencias familiares o de fortuna, deseen percibirla a través de instituciones que (...) sean una muestra de la atención y el desvelo que España siente hacia ellos.

*Coordinando estos afanes de una tutela cerca de **nuestros emigrados de América** (...) para vincularlos materialmente a nuestro propio destino...6.*

Al igual que la republicana, la protección propuesta por las autoridades franquistas giraba en torno a dos objetivos principales: propiciar un acercamiento entre estas colonias y la *Madre Patria*, y poner en marcha una generosa política de repatriaciones. Pero una vez más, la forma en que esta política fue llevada a cabo nos muestra cómo la voluntad de continuidad fue más teórica que real.

Intensificar los vínculos con las colonias españolas de América Latina fue una ardua tarea atribuida a la diplomacia franquista y al Servicio Exterior de Falange, encargado este último de la propaganda del *Nuevo Estado* en el extranjero⁷. Sin embargo, las primeras tentativas de acercamiento mostraron a los actores franquistas que estas colonias no constituían un bloque homogéneo. La guerra civil había provocado en ellas profundas divisiones: mientras una parte se mostraba fiel al bando sublevado, y a continuación al Estado franquista, otra parte, más numerosa y movilizadora por la acción de los exiliados republicanos, hacía valer su enérgica oposición al Régimen dictatorial. Por último, la colonia española contaba con el grupo de lo que las autoridades franquistas dieron en llamar *tibios*, ya que no parecían mostrar ni una clara adhesión ni una marcada oposición al Régimen franquista⁸.

Durante los años de la guerra civil y de la inmediata posguerra, la principal preocupación de las autoridades diplomáticas y falangistas fue clasificar, en cada uno de estos tres grupos, al conjunto de los miembros de esta numerosísima colonia española instalada en Latinoamérica. El objetivo de esta clasificación era obvio: que la acción del Estado franquista para con estos españoles expatriados dependiese de su afiliación ideológica. Dicho de otro modo, el régimen franquista no hizo sino aplicar

⁶ *Decreto del Ministerio de la Presidencia sobre Repatriación, Bonos, Acción Social y Consejo Central de Emigración* del 1 de agosto de 1941. El subrayado es nuestro.

⁷ GONZÁLEZ CALLEJA, E.: "El Servicio Exterior de la Falange y la política exterior del primer franquismo: consideraciones previas para la investigación". *Hispania*, LIV: n° 186 (1994), p. 280.

⁸ PARDO SANZ, R.: "Leales, tibios y contrarios: el Ministerio de Asuntos Exteriores y las colonias pro-republicanas en América, 1939-1945". En TUSELL, J., *et alii*: *El Régimen de Franco*, vol. 2, UNED, Madrid: 1993, pp. 579-591.

a los españoles en el extranjero el maniqueo esquema *amigo/enemigo* que caracterizaba sus relaciones con aquellos que permanecieron en España⁹. Para los miembros pro-republicanos de la colonia, el Estado franquista previó medidas de vigilancia así como una represión administrativa a distancia (denegación del pasaporte español etcétera.)¹⁰. En cuanto a la colonia considerada como *leal*, la acción de los actores franquistas tuvo como principal objetivo el favorecer su unificación, encuadrándola en el seno del partido falangista. Y por fin, los *tibios* fueron objeto de una política de cooptación destinada a hacerlos entrar en la categoría de los *leales*¹¹. No obstante, esta política de control y de encuadramiento de los sectores leales y neutros de la colonia se saldó con un estrepitoso fracaso. Los conflictos de competencias entre la familia falangista y los representantes de la diplomacia franquista, así como la desconfianza de una colonia española reacia a integrarse sin reservas en las filas políticas falangistas, fueron algunos de los elementos que explican este fracaso.

Ante las dificultades halladas en el acercamiento con las colonias españolas, las autoridades franquistas competentes optaron por concentrarse en el tema de las repatriaciones, tercer eje de su política migratoria.

*Precisa, pues que el Estado se preocupe hoy no de regular las corrientes de emigración, sino más bien de arbitrar fórmulas para el reintegro a la Patria de aquellos de sus hijos que, lejos de ella, ansían su colaboración en la hora difícil y feliz de su engrandecimiento*¹².

Pero una vez más, el interés que el Régimen mostró por las repatriaciones se demarcaba del carácter tutelar y asistencial de la época anterior. En realidad, las repatriaciones franquistas obedecieron a los imperativos de la reconstrucción nacional en una España devastada por la guerra. Dos elementos parecen corroborar la importancia que las autoridades franquistas concedían a esta falta de brazos: en primer lugar, la importante política de fomento de la natalidad con que el Régimen trató de compensar las pérdidas demográficas vinculadas a la guerra y al exilio; y en segundo lugar, el hecho de que las medidas de repatriación incluyeran familias numerosas latinoamericanas deseosas de contribuir a la reconstrucción de España. El hecho de que estas medidas privilegiasen igualmente la repatriación de españoles que tuviesen que

⁹ Los representantes diplomáticos fueron los responsables de estas labores de *clasificación*. A ellos se les encargó la elaboración de censos de españoles opuestos al franquismo, así como de los *tibios* (*ya desafectos, ya tibios*). Una vez confeccionadas, estas listas habrían de ser enviadas a las autoridades policiales franquistas, encargadas de elaborar fichas personales en previsión de la posible vuelta a España de alguno de ellos. *Ibid.*, p. 584.

¹⁰ Las acciones represivas de que fueron víctimas los republicanos españoles en América se prolongaron hasta 1945. A partir de esta fecha, la amenaza de una condena internacional, que pasaba sobre el Régimen de Franco cual espada de Damocles, determinó un cambio en la orientación de la política franquista. La represión de que habían sido víctimas los sectores pro-republicanos de la colonia española dio paso a una política de atracción, cuyo objetivo era, no solamente apaciguar la propaganda anti-totalitaria lanzada por los aliados en contra del Régimen de Franco, sino también *deslegitimar* unas organizaciones políticas republicanas que pretendían ser una alternativa al Estado franquista. *Ibid.*, pp. 579-580.

¹¹ Sin embargo, la imprecisión del concepto de *tibio* dificultó en gran medida esta tarea. *Ibid.*, p. 581.

¹² *Decreto del Ministerio de la Presidencia sobre Repatriación, Bonos, Acción Social y Consejo Central de Emigración* del 1 de agosto de 1941.

volver a España para cumplir con sus obligaciones militares muestra igualmente cómo, en la práctica, la política de repatriaciones franquista divergía de la llevada a cabo en la etapa anterior, destinada a repatriar a aquellos españoles cuya situación económica o laboral así lo justificase¹³.

Art.9º En la concesión de Bonos a emigrados, los organismos autorizados para ello observarán las reglas siguientes:

(...)

3ª Que sean preferidos los individuos comprendidos en algunas de las condiciones siguientes, por el mismo orden que se enumeran,

- a) Obligados a regresar a España para cumplir sus deberes militares.*
- b) Náufragos.*
- c) Indígenas, y de entre estos aquellos cuyas familias sean más numerosas, cuando regresen con ellas.*
- d) Menores de edad¹⁴.*

Sin embargo, esta política de repatriaciones constituyó igualmente un sonado fracaso, y las cifras de españoles repatriados fueron bastante modestas durante todo el periodo, sobre todo si se las compara con las repatriaciones llevadas a cabo durante la etapa republicana¹⁵.

Entre intervencionismo y *laissez faire*. La política migratoria durante el aislamiento franquista (1946-1955)

A finales de 1946, las estadísticas migratorias franquistas empezaron a constatar un aumento progresivo del flujo migratorio hacia América Latina; aumento que fue corroborado en los años siguientes. La reactivación del tráfico marítimo tras el final de la conflagración mundial, la demanda de mano de obra extranjera por parte de unas repúblicas latinoamericanas en plena expansión, así como la crítica situación en que se encontraba España, propiciaron este aumento progresivo del número de salidas.

¹³ Recordemos que las repúblicas latinoamericanas se vieron muy afectadas por la crisis de 1929. Arruinados o en el paro, muchos españoles emigrados optaron por solicitar del gobierno español su repatriación.

¹⁴ *Decreto del Ministerio de la Presidencia sobre Repatriación, Bonos, Acción Social y Consejo Central de Emigración* del 1 de agosto de 1941.

¹⁵ Entre 1932 y 1933, el Consulado general de Cuba repatrió a unos 6000 españoles, lo que corresponde al conjunto de repatriaciones organizadas por las autoridades franquistas entre 1942 y 1945 para el conjunto de países latinoamericanos. Las cifras relativas al Consulado español en Cuba aparecen en: TABANERA GARCIA, N.: "La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936): Tutela y repatriación del emigrante español en América Latina". *Exils et Migrations: Les politiques publiques face au problème migratoire*, n° 7 (1999), p. 91. Las cifras de repatriación de los años de la posguerra figuran en las estadísticas migratorias del Ministerio de Trabajo español.

TABLA N.º2. EMIGRACIÓN ESPAÑOLA A AMÉRICA LATINA (1945-1956)

Año	Salidas
1945	2.736
1946	5.575
1947	13.532
1948	19.156
1949	41.910
1950	55.314
1951	56.907
1952	56.648
1953	44.572
1954	52.418
1955	62.237
1956	53.082

Fuente: Estadísticas del Consejo Superior de la Emigración; cf. C. Yáñez Gallardo, *La emigración española a América (siglos XIX y XX)*, Gijón, Ed. Cruzar el Charco, 1993, pp. 37-38.

Lejos de constituir un hecho aislado, esta corriente migratoria española se insertaba en el contexto más amplio de reactivación de las migraciones a escala internacional. Paralizados por los efectos de la crisis de 1929 y por los avatares de la II Guerra Mundial, los flujos migratorios empezaron a activarse una vez finalizada la contienda. Dos fueron los destinos privilegiados: los países de la Europa industrializada, que reclamaban mano de obra extranjera para asegurar su propia reconstrucción y las repúblicas americanas, necesitadas de brazos para alimentar la fuerte expansión económica de la que eran objeto. Desde la esfera económica de estos países se empezó a solicitar la apertura de las fronteras a la libre circulación de personas y mercancías, topándose sus exigencias con la voluntad de los estados-nación de seguir ejerciendo su soberanía en lo relativo a las entradas y salidas de personas y mercancías al interior de sus fronteras. De este modo, las políticas de inmigración estuvieron marcadas durante estos años por lo que James Hollifield ha denominado la *paradoja del liberalismo*; esto es, el enfrentamiento entre una lógica económica de tipo liberal y el proteccionismo derivado del ejercicio de la soberanía por parte de los estados¹⁶. Un proteccionismo que dio lugar a la elaboración de políticas de inmigración dirigistas, marcadas por la voluntad de controlar, seleccionar y canalizar los flujos migratorios. Políticas que no podían por menos que condicionar las políticas de los países de emigración, como sucedería con la política migratoria franquista.

Durante estos años, los planteamientos de la política migratoria franquista resultaron ser un frágil compromiso entre, por un lado, una herencia jurídica de tipo libe-

¹⁶ Sobre la cuestión, véase el trabajo de HOLLIFIELD, J. F.: *L'immigration et l'État Nation. À la recherche d'un modèle national*, L'Harmattan, París: 1997.

ral, vehiculada por el marco jurídico de 1924, y por otro, la necesidad de adaptarse a la visión dirigista en materia migratoria impuesta por los países de inmigración. Dos ejes componían esta política, cuya elaboración fue confiada a la Sección de Emigración del Ministerio de Trabajo: el necesario control del flujo migratorio español y la asistencia al emigrante.

Inducidos por el cariz proteccionista que mostraban las políticas migratorias latinoamericanas, los actores competentes del Ministerio de Trabajo trataron de romper con el *laissez faire* que emanaba de la ley de 1924. Se optó así por conjugar la libertad de emigración proclamada por la ley, con la necesidad de *controlar, seleccionar y planificar* el flujo migratorio español. Como en el caso de las políticas de inmigración, los criterios de este control estatal de la emigración habrían de ser fundamentalmente económicos: teniendo en cuenta que la emigración suponía para España una pérdida de *capital humano* (esto es, de trabajadores), la política migratoria franquista debía tratar de *capitalizar* estas salidas. Dos eran las posibilidades para ello: la primera era tener en cuenta las remesas enviadas por estos emigrantes, calculando si éstas conseguían neutralizar los efectos nocivos que su salida causaba a la economía nacional¹⁷; la segunda era tratar de utilizar la emigración para luchar contra el desempleo, privilegiando la salida de trabajadores en paro o sin cualificar, y obstaculizando la emigración de trabajadores cualificados, considerados como necesarios para el buen funcionamiento de la economía nacional. La política migratoria pasaba a ser considerada como una válvula de escape capaz de liberar los excesos de mano de obra existentes en determinados sectores de la economía española y en determinadas zonas de la geografía española.

*Nosotros estimamos que será conveniente la emigración de los individuos que en número y profesiones coincidan con los aludidos por las estadísticas de desocupación laboral*¹⁸.

Pero para ello, esta política migratoria debía ejercer un estricto control sobre el flujo migratorio, seleccionando a los emigrantes según su situación laboral y formación profesional, y planificando las salidas en función del número de trabajadores de los que se podía prescindir sin que la economía española se viese afectada.

*Hay otra posición a defender, y es la de seleccionar nuestra emigración, con una doble finalidad: evitar que se nos prive de elementos imprescindibles, por un lado; por otro, valorizar nuestra emigración con la instrucción técnica conveniente. (...) Finalmente, hay otra materia a considerar, cual es el volumen que debe acordarse a nuestra emigración*¹⁹.

Sin embargo, durante estos años de *reconstrucción nacional*, el número de parados era especialmente bajo; además, el carácter familiar y a menudo definitivo de la emigración española a América Latina suponía una drástica disminución de las remesas enviadas por el emigrante. Por todo ello, el Ministerio de Trabajo no parecía ver con buenos ojos la emigración. Ésta seguía siendo considerada como una *calamidad nacio-*

¹⁷ GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M.: *Los problemas...*, *op. cit.*, p. 50.

¹⁸ BORREGÓN RIBES, V.: *La emigración española...*, *op. cit.*, p. 114.

¹⁹ GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M.: "La emigración española a Iberoamérica". *Conferencia pronunciada en el Consejo de Investigaciones Científicas-Instituto "Balmes" de Sociología*, Madrid: 1949, p. 43.

nal, y si bien la ley de emigración de 1924 obligaba a respetar el derecho de todo individuo a emigrar, desde la Sección de Emigración se reivindicaba la necesidad de no favorecer la emigración.

Italia, con sus ciento cincuenta habitantes por kilómetro cuadrado (...) necesita aliviarse de medio millón de sus hijos anualmente (...). Nuestra España no está en parecidas condiciones. Tiene potencia bastante para soportar una emigración, siempre que no sea exagerada; pero, por ahora, no tiene necesidad imprescindible de acudir a tan doloroso expediente, lamentable cuando se deriva tan solo de la imposibilidad de mantener una población excesiva creciente²⁰.

La protección social al emigrante constituía el segundo eje de la política migratoria diseñada por los actores competentes del Ministerio de Trabajo. Hasta aquí, esta protección venía siendo de tipo asistencial. Asimilada a una tutela de tipo paternalista, la asistencia al emigrante se ejercía durante la totalidad del periplo migratorio. Durante la estancia del emigrante en el extranjero, el Estado español venía descargando en las numerosas asociaciones españolas de asistencia y socorro mutuo la responsabilidad de asegurar la protección social del emigrante. Pero influidos por el marcado intervencionismo estatal de estos años, los actores de la Sección de la Emigración empezaron a reivindicar la necesidad de participar más activamente en esta protección. En los momentos previos a la salida, el Estado español debía informar y orientar al emigrante, canalizándolo hacia aquellos destinos *que le fuesen más propicios*.

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, aborrece muchas dificultades y sinsabores a los españoles que tratan de solucionar sus problemas económicos por vía de la expatriación²¹.

Esta *canalización de los flujos migratorios*, que servía igualmente para dirigir la emigración hacia América Latina y evitar el tradicional destino francés (*contaminado* por la presencia de los numerosos exiliados), se legitimaba por la supuesta ingenuidad y desinformación que se consideraba sufrían la mayor parte de los emigrantes.

El emigrante llega casi siempre con un deficiente bagaje de información, y no pocas veces con un concepto completamente equivocado de las posibilidades, clima, geografía, costumbres y hasta modo de ejercer su oficio en el país que lo recibe²².

Para asegurar la protección socio-laboral del emigrante durante su estancia en el extranjero, los representantes del Ministerio de Trabajo y de la esfera diplomática del Régimen solicitaron la creación de la figura del *agregado de emigración* o *agregado laboral*. Incorporado a las misiones españolas en el extranjero (embajadas y consulados), el agregado laboral sería el encargado de ejercer la protección, defensa y orientación de los trabajadores españoles instalados en su circunscripción.

²⁰ GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M.: *Los problemas...*, *op. cit.*, pp. 69-70.

²¹ BORREGÓN RIBES, V.: *La emigración española...*, *op. cit.*, p. 114.

²² GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M.: "La emigración española a Iberoamérica", *op. cit.*, p. 142.

Para llevar a la práctica esta política dirigista, los actores competentes del Ministerio de Trabajo tenían que hacerse con determinadas herramientas político-administrativas. La primera de ellas era la posibilidad de firmar acuerdos bilaterales de emigración, necesarios para lograr compaginar los criterios de selección de las autoridades franquistas con los establecidos por los países de inmigración (repúblicas latinoamericanas de preferencia). Sin embargo, la situación de aislamiento internacional a la que se vio abocado el régimen de Franco durante estos años impidió que los susodichos tratados se firmasen. La excepción a esta hostilidad internacional fue la Argentina amiga de Juan Domingo Perón, con la que se firmó el único acuerdo migratorio de la época: el Protocolo hispano-argentino de emigración del 18 de octubre de 1948. Sin embargo, la importancia que el Régimen franquista dio en estos años a la ruptura del aislamiento internacional hizo que el contenido de este tratado se adaptase a las tesis *liberales* de la esfera diplomática española (controlada por la familia *católica*), dando al traste con la voluntad intervencionista y de control de los actores falangistas del Ministerio de Trabajo²³.

El segundo impedimento para que la política migratoria de Trabajo se aplicase fue la no recuperación de las competencias en materia de expedición de pasaportes a emigrantes. Herramienta fundamental para seleccionar, planificar y canalizar el flujo migratorio español, la expedición de pasaportes a los candidatos a la emigración siguió estando en manos de las autoridades policiales de la Dirección General de Seguridad (DGS). Las reclamaciones de los actores de la Sección de Emigración de nada sirvieron ante la obstinación de una DGS dispuesta a controlar el conjunto de entradas y salidas del territorio nacional. Así lo expresaba el director de la Sección de emigración, Mariano González-Rothvoss :

*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*²⁴.

²³ Desde la embajada española en Buenos Aires se defendía la necesidad de favorecer una emigración cuantitativa y cualitativamente importante de trabajadores españoles a Argentina; emigración que habría de aumentar el peso y el prestigio de *lo español* en Argentina, y por ende, en el resto del continente americano. La emigración masiva de españoles a América era así considerada como un elemento más en la estrategia de ruptura del aislamiento internacional que se encomendó al Ministerio de Asuntos Exteriores liderado por el católico Alberto Martín Artajo. Para ello, el Estado español debía abandonar las tesis dirigistas (que conllevaban numerosas trabas burocráticas para el emigrante, obstaculizando su salida) y optar por la tradicional espontaneidad del flujo migratorio español. Sobre las negociaciones previas a la firma de este Tratado, véase: FERNÁNDEZ VICENTE, M. J: "Entre política «socio-laboral» y Realpolitik, la política del Régimen franquista en materia de emigración, 1946-1956". *Ayer*, n° 51 (2003), pp. 193-198.

²⁴ GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M.: *Los problemas...*, *op. cit.*, p. 100.

La creación de la figura del agregado laboral y su nombramiento por parte del Ministerio de Trabajo, constituía la tercera herramienta necesaria para llevar a cabo una parte de la política migratoria planteada por el equipo de González-Rothvoss. Una vez más, la lucha de competencias y el enfrentamiento entre el Ministerio de Trabajo (dominado por la familia falangista) y Asuntos Exteriores (en manos de los católicos propagandistas) acabó dando al traste con las aspiraciones de Trabajo. Desgastados por una larga y enconada lucha, ambos ministerios fueron víctimas del arbitrio de Franco, que acabó otorgando estas competencias a la esfera sindical (OSE). En 1953 fueron creadas las primeras agregadurías laborales o sindicales, encargadas de la protección social de los trabajadores españoles en el extranjero. Paradójicamente instaladas en capitales europeas (París, Londres y Bonn), estas agregadurías difícilmente podían proteger a una colonia española mayoritariamente instalada en las Repúblicas latinoamericanas. La explicación a esta aparente contradicción se halla en la estrategia de una “diplomacia paralela”, alternativa a la diplomacia ejercida desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, diseñada por la cúpula sindical. En unos años en los que el Régimen franquista empezaba a ser aceptado por el Concierto de Naciones, la presencia de un agregado laboral de origen sindical en las principales representaciones diplomáticas españolas de Europa habría de servir, según estos actores, para estrechar lazos con las principales organizaciones socio-económicas internacionales, propiciando la integración del sindicalismo franquista en la esfera sindical y socio-económica internacional²⁵. Consecuencia de todo esto fue que la numerosísima colonia española instalada en América latina siguió quedando fuera de la protección social del Estado español.

Un “Plan Marshall” para la economía española. La política migratoria durante los años del desarrollismo (1956-1969)

Los años centrales de la década de los 50 fueron testigos del progresivo cambio de rumbo del flujo migratorio español. Coincidiendo con la ruptura del aislamiento internacional y la normalización de las relaciones del Régimen con las principales potencias extranjeras, la corriente migratoria española optó por alterar su curso tradicional: las economías latinoamericanas, en crisis durante estos años, fueron progresivamente sustituidas por unas economías europeas en creciente expansión. Francia, Alemania y Suiza, destinos mayoritarios de la emigración española, reemplazaban así los tradicionales destinos latinoamericanos (Argentina, Brasil y Uruguay)²⁶.

Eliminado el escollo que para la supervivencia del régimen de Franco suponía el ostracismo internacional, las autoridades franquistas adoptaron nuevos desafíos. El primero y principal consistió en hacer de la modernización y del desarrollo económico de España la nueva fuente de legitimación del *Nuevo Estado*. La solución de los pro-

²⁵ Sobre la cuestión, véase: BAEZA SANJUAN, R.: *Agregados laborales y acción exterior de la organización sindical española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)*, Ministerio de Trabajo, Madrid: 2000.

²⁶ La importante y novedosa emigración a Venezuela constituyó una excepción durante estos años. El *boom* petrolífero venezolano generó, durante la década de los 50 y principios de los 60, una importante corriente migratoria española.

blemas domésticos de España se convertía así en principal baza para conseguir el reconocimiento interno e internacional, logrando así el objetivo último del régimen de Franco: asegurar su propia supervivencia.

El gobierno nombrado en febrero de 1957 marcaba el ascenso de una nueva élite política, encargada de diseñar y aplicar los planes desarrollistas del Régimen. Reunida en torno a la figura de López Rodó, y avalada por la influyente figura del militar Carrero Blanco, esta élite tecnocrática se hizo con los principales ministerios económicos, otrora ocupados por miembros de la familia falangista. Este relevo marcaba el final de los ideales autárquicos defendidos por el falangismo, substituyéndolos por un liberalismo económico encargado de modernizar España y de integrar su economía en el seno del capitalismo mundial.

Como se verá a continuación, las nuevas prioridades del Régimen acabaron modelando el análisis que los actores gubernamentales hicieron de la conveniencia del movimiento migratorio español. Desde el recientemente creado *Instituto Español de Emigración* (IEE), encargado de diseñar y aplicar la política migratoria, se determinó que la creciente emigración continental habría de constituir una importante baza para el triunfo de la política de desarrollo económico y modernización.

La emigración se ha considerado frecuentemente como un fenómeno calamitoso, como un drenaje de la potencialidad de trabajo de la economía nacional. (...) [Pero] la realidad nos muestra (...) que la emigración, si es hábilmente dirigida por la política económica del gobierno, equivale a un intercambio de energías o posibilidades (...) en forma de remesas que pueden significar (...) un eficazísimo recurso para financiar el desarrollo²⁷.

Esta corriente emigratoria, se decía, no solamente podía amortiguar los efectos negativos de los programa de estabilización y desarrollo económico, sino que incluso podía contribuir al éxito mismo de estos planes. Por un lado, las remesas de los emigrantes supondrían una importante inyección de las tan deseadas como escasas divisas; por otro lado, este fenómeno migratorio habría de propiciar la creación de un espacio de diálogo y de negociación con los países de la Europa desarrollada, sobre todo de cara a una posible entrada de España en la CEE; y por último, la política migratoria debía servir para evacuar la importante mano de obra excedente con que se había saldado la estabilización de la economía española. Por todo este abanico de razones, el Estado español debía favorecer la emigración, tratando al mismo tiempo de controlarla.

Un Plan de Desarrollo programa el ajuste de la economía a la población en un proceso gradual, determinando una tasa de creación de puestos de trabajo ambiciosa en los cuatro años de vigencia. (...) El Plan prevé una tasa de emigración (...) y prevé así mismo, en forma flexible, el ajuste de las cifras de emigración a las necesidades del Plan de Desarrollo. (...) Coyunturalmente, en tanto en cuanto ese plan nacional consigue crear esos puestos de trabajo (...), la emigración es la válvula de escape, la válvula de seguridad que permite llevar adelante nuestro desarrollo sin fricciones sociales y sin desajustes entre los factores de la producción, que retrasaría nuestro desarrollo económico²⁸.

²⁷ HERMIDA, R., BLASCO, J., GUERECIA, L.: *La emigración española y el desarrollo económico*, IEE, Madrid: 1959, p. 119.

²⁸ Discurso de Álvaro Rengifo, director del Instituto Español de Emigración (IEE). Cf. *III Congreso de la emigración española a Ultramar, octubre 1965*, IEE, Madrid: 1966, p. 197.

Regular el flujo migratorio español, ajustándolo a los imperativos del desarrollo, se convertía así en el primer y principal eje de la política migratoria franquista. Siguiendo con las consignas esbozadas durante la etapa anterior, las autoridades franquistas debían abandonar el secular *laissez faire*, sustituyéndolo por una firme y activa “planificación, selección y canalización” del flujo migratorio.

No se trata ya de un simple problema de barcos y, a lo sumo, de control sanitario; múltiples problemas de información, de selección técnica y profesional, de colocación, de transporte y sostenimiento de las familias (...) se plantean en la actualidad (...). En la mayoría de los países [se opta] por una nueva política migratoria planificada, que aspira a obtener el máximo provecho del fenómeno migratorio, permitiendo la salida de las personas que verdaderamente no son necesarias para la economía del país de emigración, y viceversa, la entrada de los que pueden ser verdaderamente útiles para el desarrollo económico y social del país de recepción²⁹.

Para ello, la puesta en marcha de programas estatales (los llamados *programas de emigración asistida*), así como la firma de acuerdos bilaterales con los principales países que solicitaban trabajadores españoles, se imponían como principal condición *sine qua non*. Los programas de emigración asistida se pusieron en marcha, y la normalización de las relaciones diplomáticas con las principales potencias europeas, unido al vivo interés que éstas mostraron por la mano de obra española, acabaron igualmente propiciando la firma de estos acuerdos³⁰.

La protección al emigrante constituyó el segundo eje de la política migratoria diseñada por los actores del IEE. Pero más allá de la responsabilidad de asistencia al trabajador expatriado, la protección al emigrante español ocultaba un objetivo de gran importancia para las autoridades franquistas: la construcción de lo que se ha dado en llamar “el mito del retorno”. Originada por la diferencia salarial existente entre España y las potencias industrializadas de Europa, así como por la importante tasa de paro que afectaba a España, la emigración a Europa buscaba maximizar el ahorro en el menor lapso de tiempo, proveyéndose el retorno a España cuando las condiciones socio-económicas fuesen más propicias.

Consideramos que la reserva de mano de obra que supone España, disminuirá de forma acelerada con la ocupación prevista en el Plan de Desarrollo, pensando que en el curso de quince años [1960-1975] habremos logrado absorber prácticamente todo el censo laboral español en Europa. Durante algunos años todavía los saldos emigratorios serán positivos; a continuación se invertirá la tendencia y nuestro país será receptor de trabajadores españoles procedentes de países europeos³¹.

Para asegurarse de que esta vuelta se hiciese en las mejores condiciones económicas, los actores del IEE negociaron con los países de destino la transferencia de los “derechos sociales” que estos emigrantes hubiesen adquirido durante su estancia en el extranjero. A los acuerdos de emigración se sumaron así numerosos Acuerdos de

²⁹ Punto de vista del Gobierno en relación al fenómeno migratorio de cara a la creación de un Instituto Español de Emigración (BOC 14 de julio de 1956).

³⁰ Durante estos años, se firmaron Acuerdos de emigración con Bélgica (1956), la RFA (1960), Francia (1961), Suiza (1961), Países Bajos (1961) y Austria (1966).

³¹ Discurso de Álvaro Rengifo, director del IEE. Cf. *III Congreso...*, *op. cit.*, p. 199.

Seguridad Social (con Italia, Bélgica, Francia, Suiza, Alemania, Portugal, Países Bajos, Austria y Luxemburgo). Igualmente, para evitar que el emigrante retornado importase “ideologías ajenas a la idiosincrasia nacional” que hubiesen adquirido durante su estancia en los países democráticos de la Europa occidental, las autoridades del IEE plantearon la necesidad de aumentar los vínculos entre el español emigrado y la *Madre Patria*.

La temporalidad obliga al Estado (...) a mantener las relaciones con sus emigrados con miras al momento no lejano de su regreso. Y ello se realiza por la vía de la asistencia (...). Se le debe asistir para mantener vivos sus lazos de unión con la Patria³².

Para ello, se convino que la protección al emigrante debía conllevar medidas asistenciales que reforzasen estos vínculos. Se decidió así fomentar la creación (y la federación) de asociaciones de españoles en estos países, encargadas de mantener viva la identificación del emigrante con su región o localidad de origen.

[Se ha de] *Recomendar la creación y fomento de Asociaciones locales y regionales de emigrantes, de acuerdo con su procedencia de origen, como cauce asociativo natural, así como que dichas asociaciones se integren en Federaciones en los distintos países de inmigración, tanto para su mayor eficacia, cuanto para su más efectiva representación ante los Organismos de la Administración. La Asamblea (...) requiere igualmente del Instituto que intensifique las posibilidades de información y asistencia de las Asociaciones de emigrados a través de su vinculación con las representaciones diplomáticas españolas³³.*

Ahora bien, la puesta en marcha del conjunto de medidas que configuraban esta política migratoria exigía la creación de un marco político-administrativo y jurídico *ad hoc*. Para emancipar la cuestión migratoria de un Ministerio de Trabajo de filiación falangista, Carrero Blanco aprobó, en 1956, la creación del *Instituto Español de Emigración* (IEE). Organismo autónomo, el IEE se convirtió en el organismo encargado de elaborar y aplicar una política pública en materia de emigración adaptada a las exigencias del desarrollo español³⁴.

Artículo 1º. Se crea el Instituto Español de Emigración, que radicará en Madrid y tendrá la consideración de Corporación de Derecho Público, con plena capacidad jurídica y autonomía y patrimonio propio para el cumplimiento de su misión específica. Estará adscrito a la Presidencia de Gobierno³⁵.

El carácter dirigista de la política migratoria exigía igualmente un nuevo marco jurídico. La ley de emigración de 1924 fue así sustituida por otra ley más ajustada a la nueva filosofía del Estado español en materia de emigración.

³² Según opinión de otro de los directores del IEE. Cf. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: *Problemática de la emigración española*, IEE, Madrid: 1963, p. 26.

³³ *Conclusiones de la I Asamblea de las Entidades colaboradoras del IEE (12-14 junio 1967)*, IEE, Madrid: 1967.

³⁴ Puede consultarse igualmente la parte que dedico a la cuestión en mi tesis doctoral. Cf. FERNÁNDEZ VICENTE, M. J.: *Émigrer sous Franco...*, *op. cit.*, pp. 93-97.

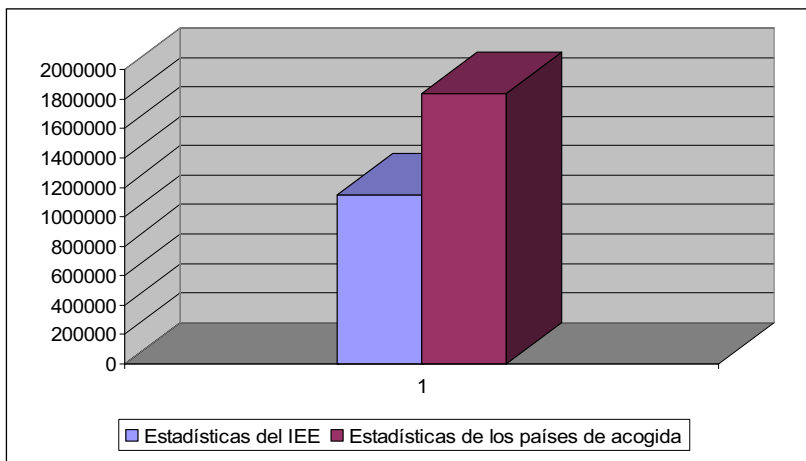
³⁵ “Ley de creación del IEE del 17 de julio de 1956”. Trabajo: 18823. Archivo General de la Administración (AGA)-Alcalá de Henares.

La Ley de 17 de julio de 1956 [creación IEE] inició una orientación nueva en la política migratoria española. Las normas anteriores, de acuerdo con la tónica de otras épocas, contemplaban el fenómeno emigratorio como un problema con aspectos meramente negativos para el país de origen, que había de paliar adoptando medidas precautorias y mediante una protección benéfica de angostos límites. (...) Con la disposición antes citada la acción pública se ensanchaba impregnándose de sentido social al estimar la emigración como un amplio campo de posibilidades abiertas ante la libertad del individuo y, al propio tiempo, fuente poderosa de vínculos y relaciones entre pueblos que puede proporcionar resultados beneficiosos económico-sociales y en otros órdenes de la vida humana, no sólo al que emigra y a sus familiares, sino en bien general de los países, tanto de origen como de establecimiento³⁶.

En 1960 veía la luz la Ley de Bases de la emigración, convertida en 1962 en Ley articulada. Con ella, el Estado español abandonaba definitivamente el tradicional *laissez faire* en materia de gestión del flujo migratorio español, optando por la regulación de la corriente migratoria española y por una activa protección al emigrante.

Art.3.- Corresponde al Estado regular la emigración y ejercer su acción protectora sobre los emigrantes³⁷.

GRÁFICO Nº 1. NÚMERO DE EMIGRANTES ESPAÑOLES A EUROPA SEGÚN LAS ESTADÍSTICAS ESPAÑOLAS Y DE LOS PAÍSES DE DESTINO (1956-1975)



Fuente : *Estadísticas de migración exterior del ministerio de Trabajo español* y suma de las cifras que figuran en las estadísticas de los diferentes países de destino, estas últimas en J. NADAL, *La población española, siglos XVI-XX*, Ariel, Barcelona, 1966, pp. 203 y 207.

Institucionalizada por la nueva ley de emigración, y aplicada por el IEE, esta nueva política migratoria se topó con importantes escollos que acabaron disminuyendo su eficacia. A las dificultades en el control de un movimiento migratorio de ele-

³⁶ *Introducción al Proyecto de Ley de Bases de la emigración del 22 de octubre de 1960* (BOC del 22 de octubre de 1960).

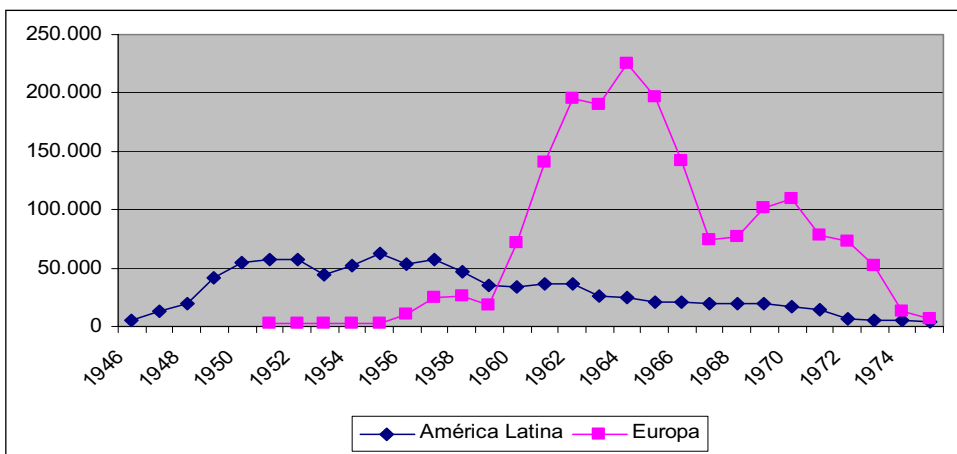
³⁷ *Decreto 1000/1962 del 3 de mayo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Ordenación de la Emigración* (BOE del 15 de mayo).

vadas dimensiones, se añadía la importancia que seguían teniendo los mecanismos de tipo *informal*. Esquivando los programas estatales de emigración (lentos y enormemente burocráticos), gran parte de los emigrantes optó por recurrir a familiares y/o amigos ya emigrados para llevar a cabo su proyecto migratorio. Y así, gran parte de las salidas se acabaron haciendo con un simple pasaporte de turista, escapando al control y a la planificación deseada por las autoridades del IEE³⁸.

La vuelta a casa. La política migratoria en las postrimerías del Régimen (1970-1975)

Los años 70 marcaron el final del ciclo migratorio español. La crisis europea y el desarrollo y la modernización de España ponían fin a una rica y antiquísima tradición migratoria, sentándose las bases de su transformación en país de acogida de inmigrantes.

GRÁFICO N° 2. MOVIMIENTO MIGRATORIO ESPAÑOL (1946-1975)



Fuente: *Estadísticas de migración exterior del ministerio de Trabajo español* (para la variable América Latina) y Estadísticas de los países de destino (más fiables) para la variable Europa. Cf. J. NADAL, *La población española, siglos XVI-XX*, Ariel, Barcelona, 1966, pp. 203 y 207.

Frenadas en su expansión por los efectos de la crisis económica, las potencias industrializadas de Europa optaron por cerrar las puertas a la inmigración. La llegada de mano de obra extranjera se redujo de forma significativa y, afectados por el impacto de la crisis en el mercado laboral de estos países, muchos de los inmigrantes ya instalados optaron por regresar.

³⁸ La segunda parte de mi tesis doctoral trata de analizar este desfase entre el contenido de la política migratoria franquista y las prácticas administrativas que determinaron su aplicación real. Cf. FERNÁNDEZ VICENTE, M. J.: *Émigrer sous Franco...., op. cit.*

Por su parte, la política migratoria franquista estuvo marcada por una cierta continuidad con respecto a la etapa anterior, si bien las prioridades se invirtieron. En unos años en que la emigración española empezaba a mostrar claros signos de agotamiento, la regulación de los flujos migratorios *vía* los programas de emigración “asistida” pasó a un segundo plano. Los actores del IEE optaron así por concentrarse en el segundo eje de la política migratoria: la protección de los trabajadores españoles instalados en el extranjero, así como de sus familias, hasta su definitivo regreso a España.

Para dar más fuerza a esta prioridad “social” de la política migratoria española, los actores competentes optaron por transformar una vez más el marco jurídico existente. En mayo de 1971 se aprobaba así una nueva ley de emigración, que substituía a la aprobada una década antes e institucionalizaba esta nueva filosofía política en materia de emigración.

(...) [El contenido de] *la Ley de 3 de mayo de 1962* (...) *resulta ahora de todo punto inadecuado ante la necesidad de emprender una línea más en consonancia con la problemática social que suscita el hecho migratorio*³⁹.

Por un lado, la nueva ley deseaba facilitar el ejercicio del derecho a emigrar mediante la puesta en marcha de planes y programas de emigración que facilitasen el éxito de los diferentes proyectos migratorios.

*El ordenamiento jurídico de la emigración ya no cabe limitarlo ni puede contraerse a la proclamación del derecho a emigrar para, seguidamente, proceder a la regulación de los distintos procesos migratorios (...) ni a establecer el alcance y contenido de la acción tutelar que por el Estado baya de llevarse a cabo (...) sino que ha de abarcar, igualmente, la ampliación del repertorio de posibilidades de aquel derecho a través de planes, operaciones y programas a los que, de manera libre y espontánea, puedan acogerse quienes tengan propósito de desarrollar en otros países una actividad laboral o la práctica de una profesión o actividad lucrativa*⁴⁰.

Sin embargo, tal y como se mencionó más arriba, la protección del emigrante en el extranjero y de su familia pasaba con esta ley a un primer plano:

*Art. 1º.- La acción protectora del Estado sobre los emigrantes y la regulación de los procesos migratorios, de conformidad con los respectivos caracteres que reviste la emigración, se ajustará a las disposiciones establecidas en la presente Ley*⁴¹.

Las medidas de asistencia se multiplicaron y diversificaron (formación profesional, educación de los hijos etcétera), buscándose con ellas el estrechar los vínculos con estas colonias de emigrantes, así como igualarlas en derechos con la población residente en España.

³⁹ *Introducción al Proyecto de Ley de emigración presentado a las Cortes españolas el 17 de mayo de 1971* (BOC 21 de mayo 1971).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Ley de emigración del 13 de julio de 1971 (BOC del 16 de julio de 1971).

Se presenta como exigencia inexcusable la de proveer todo cuanto fuere necesario para que no se atenuen ni debiliten los vínculos jurídicos, espirituales y culturales que ligan al emigrante con la Patria, a cuyo efecto hay que arbitrar múltiples medidas; desde las que impidan la ruptura de la unidad de la familia, a través de los oportunos procesos de reagrupación familiar, y las que garanticen el mantenimiento de sus derechos civiles y políticos, hasta aquellos otros que, según los casos y circunstancias, requieran el establecimiento de un amplio entramado de servicios sociales que le dispensen la adecuada asistencia, en especial los orientados y dirigidos a su formación profesional, y los que, tanto a él como a sus hijos les sitúen, respecto a los demás españoles, en un plano de igualdad de oportunidades en materia educativa y de acceso a los distintos grados y niveles de enseñanza⁴².

La idea de un retorno inminente de estas poblaciones emigradas explicaría el cuidado que esta ley puso en la equiparación de derechos de los españoles emigrados (y de sus familias) con el resto de españoles. Un retorno que las autoridades españolas no dudaron en favorecer, deseosas de recuperar una mano de obra formada profesionalmente en los países de acogida, y perfectamente adaptada a las necesidades del mercado laboral español (el sector de la construcción, en expansión en España, fue junto con la industria, los dos principales sectores en que se emplearon los emigrantes españoles en Europa).

Art. 8º.- El Estado facilitará, entre otras ayudas posibles, y en la forma que reglamentariamente se determine, la reincorporación a la vida laboral de los emigrantes (...) la realización de cursos de readaptación y formación profesional, y reconocerá el derecho a prestaciones de la Seguridad Social⁴³.

Por último, y en espera de su retorno definitivo a España, las autoridades franquistas siguieron optando por evitar la integración de los emigrantes en las sociedades de acogida. La creación de centros y asociaciones fue el medio utilizado para tratar de preservar la identidad española de estos emigrantes, protegiéndolos de una posible “contaminación” de los valores y los usos y costumbres de las sociedades de acogida⁴⁴:

Art.30.- El Instituto Español de Emigración, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores, fomentará la creación de centros y asociaciones de emigrantes españoles en el extranjero que tengan por objeto la previsión social voluntaria y la promoción y asistencia social y cultural de sus miembros, sin perjuicio de otras actividades deportivas, recreativas y de desarrollo de relaciones sociales entre los españoles emigrados⁴⁵.

A modo de recapitulación

La evolución sufrida por la política migratoria durante las casi cuatro décadas de franquismo fue el resultado de la convergencia de factores de muy diversa índole. El

⁴² *Introducción al Proyecto de Ley de emigración presentado a las Cortes españolas el 17 de mayo de 1971* (BOC 21 de mayo 1971).

⁴³ Ley de emigración del 13 de julio de 1971 (BOC del 16 de julio de 1971).

⁴⁴ La Resolución del 14 febrero 1973 para la creación Casas de España aprobaba la extensión de la red de Casas de España en los principales países de destino de la emigración española. Cf. BAYÓN MARINÉ, F.: *Legislación española de emigración*, Instituto Español de Emigración-Ministerio de Trabajo, Madrid: 1975, p.231.

⁴⁵ Ley de emigración del 13 de julio de 1971 (BOC del 16 de julio de 1971).

primero de ellos fue la propia configuración del flujo migratorio español, ante el que poco o nada podían hacer las políticas: inexistente durante los años de la inmediata posguerra, modesto y orientado hacia las repúblicas latinoamericanas en la década que siguió al final de la II Guerra mundial, masivo y con carácter “continental” durante la década de los 60, y fuertemente regresivo en el ocaso del Régimen.

El segundo parámetro que marcó fuertemente el proceso de elaboración de una política en materia de emigración fue la propia naturaleza y el juego político franquistas. Durante la etapa de la inmediata posguerra (1939-1945), el Régimen echó mano de un modelo de Estado de tipo “policial”, cuya única fuente de legitimidad se hallaba en la victoria bélica. Este Estado maniqueo y fuertemente represivo modeló una política migratoria que, a pesar de la fachada de aparente continuidad con respecto a la etapa anterior, se acabó mostrando fuertemente restrictiva y represora.

Finalizada la II Guerra Mundial, la amenaza que el ostracismo internacional suponía para la supervivencia del Régimen marcó su evolución hacia un modelo de Estado “social, católico y representativo”. Desde la Sección de Emigración del Ministerio de Trabajo se trató de elaborar una política migratoria ajustada a los parámetros dirigistas que caracterizaban las políticas migratorias durante estos años. Sin embargo, las luchas internas entre las diferentes familias del Régimen y la prioridad dada a la ruptura del aislamiento internacional acabaron dando al traste con estos planteamientos, y la política migratoria obedeció a una mezcla del tradicional *laissez faire* y de arbitrio policial en el control de las salidas.

Los años centrales de la década de los 50 marcaron una auténtica cesura en el planteamiento que el Estado español venía haciendo de la cuestión migratoria. Por primera vez, el fenómeno migratorio fue considerado positivamente, en la medida en que éste constituía un vector del desarrollo y la modernización económica de España. La creciente emigración a destinación de los países industrializados de Europa, de carácter temporal y enfocada hacia la maximización del ahorro, aportaba numerosas bazas a las políticas desarrollistas con que el Régimen trataba en estos años de legitimarse. El intervencionismo pasó a constituir el elemento central de la política migratoria, en la medida en que éste permitía adaptar el flujo migratorio a las necesidades de la economía española, compaginándolo a la par con las exigencias de los países receptores. Sin embargo, esta voluntad de “controlar, seleccionar y planificar” el flujo migratorio español encontró sus límites en el carácter masivo del flujo migratorio, así como en su tradicional tendencia a la espontaneidad.

Los años finales del Régimen estuvieron marcados por los efectos de la crisis económica. Al cerrar las potencias europeas sus puertas a la llegada de trabajadores extranjeros, el flujo migratorio español cayó en picado. Este nuevo contexto migratorio determinó que la política española dejase de privilegiar la regulación del flujo migratorio para centrarse prioritariamente en la gestión de los retornos y en la protección de las colonias de españoles en el extranjero. Una protección con la que se trataba de reforzar los vínculos del emigrante con la *Madre Patria*, esperando que esta “españolización” de las colonias de expatriados neutralizase la “perniciosa” influencia que sobre ellos ejercían los valores (democráticos) y las costumbres (ajenas a la “idiosincrasia nacional”) que caracterizaban estas sociedades de acogida.