

# Los problemas de la migración asistida en España y Argentina a mediados del siglo XX

The problems of assisted migration in Spain and Argentina during the mid-twentieth century

Emilio Redondo Carrero<sup>1</sup>

emilio.redondo@me.com

---

**Resumen:** A mediados del siglo XX, pese a los claros síntomas de declive de la emigración europea hacia ultramar, tanto España como Argentina intentaron revitalizar la corriente que décadas antes había llevado a miles de familias a establecerse en el país sudamericano. Por motivos económicos, políticos e ideológicos, ambos gobiernos dedicaron una ingente cantidad de recursos a fomentar este movimiento migratorio, objetivo en el que también estaba volcado el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), un organismo cuya existencia dependía precisamente del mantenimiento de los flujos transoceánicos. Gracias a esta asistencia, muchas familias españolas sin recursos pudieron emigrar y establecerse en territorio argentino, pero no todo se tradujo en beneficios para los migrantes. Los programas de mano de obra y de reagrupación familiar, a los que estos se acogieron, adolecían de defectos que en muchos casos terminaron causando problemas más graves de los que pretendían solventar. En el presente artículo se analizarán estos problemas y los intentos de solución por parte de sus responsables.

**Palabras clave:** siglo XX, migración asistida, España, Argentina, CIME.

**Abstract:** In the mid-twentieth century, the overseas emigration from Europe was in clear decline, but both Spain and Argentina tried to revitalize this flow that had carried thousands of families to the South American country decades earlier. Owing to economic, political and ideological reasons, both governments allocated an enormous amount of resources to fostering this migratory movement, a goal in which the Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM) was also involved. Thanks to this assistance, many Spanish families with no resources were able to emigrate and settle in Argentinean territory. However, not everything turned into benefits for the migrants. The implemented plans also suffered from serious defects that, in many cases, caused more difficulties than they tried to solve. In this paper, we will analyze these problems and the attempts to resolve them.

**Keywords:** mid-twentieth century, assisted migration, Spain, Argentina, ICEM.

---

<sup>1</sup> Instituto de Historia (IH), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Calle Albasanz, 26-28, 28037, Madrid, España.

Hacia la mitad del siglo XX, la emigración española hacia América Latina carecía de la entidad que había alcanzado a comienzos de la centuria. La inversión de las condiciones económicas, sociales y políticas a uno y otro lado del océano Atlántico, convulsionadas por dos guerras mundiales y un estruendoso conflicto civil en España, habían configurado en los años cincuenta unos flujos migratorios de naturaleza muy distinta a los de 30 años antes, a pesar de las evidentes continuidades entre ambos momentos. Sin embargo, aunque la demanda popular era escasa en términos comparativos, los gobiernos latinoamericanos y el español trataron de fomentar el movimiento transoceánico en mayor medida, incluso, que décadas atrás. Así, aunque durante el primer franquismo la dictadura había tratado de restringir la salida de nacionales por motivos ideológicos, pronto el gobierno español consideró que esa emigración era necesaria para su economía y conveniente para expandir su influencia por América Latina (Fernández, 2005; Cristóforis, 2012). Del mismo modo, los gobiernos latinoamericanos, imbuidos del espíritu desarrollista de la CEPAL, estimaron que una inmigración adecuada era requisito imprescindible en su carrera hacia el progreso (Prébis, 1949). En este contexto, con unos flujos espontáneos decrecientes, pero también unos gobiernos cada vez más interesados en su potenciación, el dirigismo en materia migratoria se convirtió en la norma.

En la escena internacional, en 1951 había sido creado un organismo cuyo principal objetivo era, también, el fomento de ese movimiento transoceánico: el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME). Con el fin de resolver los problemas causados por la superpoblación en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, este organismo pretendía asegurar el transporte de todos aquellos trabajadores que no fuesen capaces de encontrar un empleo en sus países hacia otros, en ultramar, donde la mano de obra fuese deficitaria (Ladame, 1958; Carlin, 1989, p. 31-40). Avanzada la década de 1950, sin embargo, el problema del exceso de población en Europa había desaparecido y el Comité, para continuar siendo relevante, se vio obligado a centrar su atención en las necesidades de desarrollo de los países de inmigración.

Buena parte del movimiento migratorio desde España hacia América Latina durante este período se produjo al amparo de dicho organismo, al que el gobierno de Franco se había adherido en 1956 (Redondo, 2017, p. 99-165). Entre ese año y 1962 (fecha en la que los desplazamientos descendieron abruptamente),

el CIME trasladó a más de 73.000 personas desde España, lo que supone un 30 por ciento de las salidas hacia ultramar registradas por el Instituto Español de Emigración (IEE). En ese mismo lapso de tiempo, los países latinoamericanos recibieron a través del Comité más de 175.000 inmigrantes, la mayoría de los cuales (unos 60.000) tuvieron Argentina por destino. Salvo excepciones, todos esos migrantes viajaron acogidos a los programas de mano de obra y de reagrupación familiar concertados por el CIME con los Estados miembros<sup>2</sup>.

Sin duda, la asistencia proporcionada por gobiernos y organismos internacionales benefició a un buen número de personas que no habría podido emigrar por sus propios medios. Gracias a estos programas, muchos trabajadores, acompañados de sus familias, consiguieron en los países de América Latina el empleo que no era posible encontrar en España. Sin embargo, estos programas también padecían graves defectos en su funcionamiento que, en demasiados casos, provocaron mayores males de los que quisieron paliar. Analizar en detalle estos problemas constituye el objetivo del presente artículo, para lo cual conviene tener presente, en cualquier caso, una advertencia realizada ya entonces por Bastos de Ávila en su libro *La inmigración en América Latina*:

*Los problemas relacionados con la inmigración son tan variados y tan complementarios unos de otros que parece difícil trazar la línea divisoria entre la migración espontánea —es decir, la del individuo que decide acogerse a las leyes de inmigración de un país determinado y prepara su viaje con o sin la ayuda de parientes, en el caso de que tenga alguno que resida en dicho país— y la emigración asistida, que normalmente es el resultado de un acuerdo entre dos gobiernos, o de acuerdos multilaterales. [...] De hecho, la emigración asistida es un complemento de la espontánea (Bastos de Ávila, 1964, p. 261).*

Con todo, este no pretende ser un estudio de los problemas de la emigración española hacia América Latina, ni tampoco un análisis de los factores estructurales que desincentivaron los desplazamientos transoceánicos a mediados del siglo XX<sup>3</sup>. El propósito concreto, menos ambicioso, consiste en identificar las dificultades con las que tropezó la implementación de los planes de asistencia acordados por el CIME con los gobiernos español y argentino, origen y destino del movimiento migratorio más representativo que partió desde Europa hacia América durante esos años.

<sup>2</sup> Las cifras se corresponden con los datos proporcionados por el CIME y el IEE (Redondo, 2017, p. 510-515; Sanz, 2009, p. 295-296).

<sup>3</sup> Del primer aspecto ya se ocuparon, en aquel momento, autores como González-Rothvoss (1949).

## Falta de coordinación y conflictos institucionales

En primer lugar, resulta preciso atender al problema que suele estar en el origen de todas las dificultades enfrentadas por los migrantes: los conflictos institucionales y la falta de coordinación entre las diferentes instancias implicadas en el funcionamiento de los programas de mano de obra y de reagrupación familiar. En España, ya fuera por delegación del gobierno o del CIME, existían numerosos organismos encargados de las distintas fases del proceso migratorio. Para todo lo relacionado con cuestiones laborales, el Comité había conferido sus principales atribuciones a la Organización Sindical Española (OSE), el único sindicato autorizado durante el franquismo. Entre sus tareas, figuraba la de llevar a cabo el reclutamiento y la formación de los futuros emigrantes, a través de su Jefatura Nacional de Encuadramiento y Colocación y de las jefaturas provinciales repartidas por todo el país.

Sin embargo, desde fines de los cincuenta, surgieron desavenencias que deterioraron esa relación. Con el objetivo de adecuar la cualificación de los posibles migrantes a las necesidades económicas de los países de América Latina, en 1959 habían sido establecidos en diversas localidades españolas varios cursos de formación profesional a iniciativa del CIME. Pero, como denunciaba el jefe adjunto de la Oficina del organismo en Madrid, Gaspar Gómez de la Serna, la evolución de los cursos no respondió a las expectativas iniciales: “La Organización Sindical, que en un principio acogió muy favorablemente estos cursos, celebrados en su mayoría en el seno de sus Escuelas Sindicales, muestra en la actualidad menor interés por los mismos”. Por su parte, la OSE aducía que “la desproporción entre el número de alumnos que se inscriben en cada curso y el número de los que, una vez acabados estos, embarcan, es tan grande que no resulta económicamente rentable su financiación”, la cual terminaba recayendo sobre el propio sindicato (Gómez de la Serna, 1962).

En efecto, entre 1959 y 1962 solo embarcaron 135 alumnos de los 949 que habían comenzado los cursos. Durante una reunión del IEE, celebrada a finales de 1961, el jefe nacional de la Obra de Formación Profesional, Antonio Aparisi, había lanzado la queja de que tal desequilibrio había ocasionado a la OSE un déficit superior a las 800.000 pesetas ese año. En consecuencia, se mostraba partidario de “no hacer cursos especiales para emigrantes, sino de abrir a los cursos normales de formación profesional la posibilidad de que los alumnos que quieran puedan emigrar a ultramar, y que la Organización Sindical perciba por cada uno de los que emigren un tanto

per cápita” (IEE, 1961). Por su parte, Gómez de la Serna replicaba en el citado informe que argumentos como el de Aparisi olvidaban el “evidente beneficio social en favor del país y de los obreros producidos por los mencionados cursos”, independientemente de que los alumnos al final embarcaran o no:

*Al contribuir el Comité, según los acuerdos establecidos, con el 50 por ciento per cápita del coste de la formación profesional de los alumnos que emigren efectivamente y con el 15 por ciento de los que, habiéndose formado en sus cursos no embarquen, es evidente que coopera en una obra de proyección social y nacional tan importante como es la formación profesional de los trabajadores. [...] El CIME, al contribuir con un 15 por ciento de los gastos de los obreros que habiendo seguido estos cursos permanecen en el país, realiza una aportación que en otro caso no sería percibida por la Organización Sindical. Será preciso, pues, reavivar el interés de la Organización Sindical por estos cursos, o bien arbitrar otro sistema a través de las universidades laborales o de otros centros (Gómez de la Serna, 1962).*

En el asunto de la reagrupación familiar, aunque la problemática era algo diferente, en el fondo subyacía también un conflicto de competencias. Los principales órganos implicados en este programa del CIME —al menos durante la fase que transcurría en España— eran la Comisión Católica Española de Migración (CCEM) y los distintos consulados de los países de inmigración. La primera actuaba por delegación del IEE, entonces perteneciente al Ministerio de Trabajo; los segundos, para el caso argentino, dependían de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), en aquel momento vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. De la confusión generada por este laberinto jurisdiccional da cuenta un informe elaborado en 1958 por el cónsul argentino en Cádiz, Carlos Freixas, quien denunciaba la flagrante desconexión entre todos los órganos competentes y, de manera más concreta, la “notable falta de coordinación” entre las distintas delegaciones diocesanas de la CCEM y la oficina de su Consulado (Freixas, 1958).

Sucedía que estas delegaciones, por desconocimiento o, más frecuentemente, por creer que actuaban en beneficio del solicitante, eran muy permisivas a la hora de comprobar los documentos requeridos para viajar y enviaban a los posibles emigrantes a las ciudades de embarque sin la preparación debida. Y no era hasta que estos se presentaban en el consulado cuando se les hacía saber que no reunían las condiciones para viajar. Ello daba lugar a accidentes como el que había impulsado al cónsul a elevar su queja: cuatro familias (un total de 25 personas) presentes en el puerto de

Cádiz habían sido rechazadas en el momento del embarque, a pesar de contar con las pertinentes autorizaciones del CIME. Este tipo de problemas, señalaba Freixas, “podrían desaparecer en el caso de que la dirección nacional de la CCEM y el IEE exigieran con enérgica obligatoriedad el cumplimiento de las órdenes y directivas vigentes”. Y, añadía, “también sería conveniente que las autoridades españolas y el IEE adoptaran medidas concretas, cuya ausencia se hace palpable, para evitar grandes inconvenientes que, aparentemente, ocurren por la falta de inteligencia que se advierte en esta acción común” (Freixas, 1958, p. 2).

El problema, por supuesto, no afectaba en exclusiva al puerto gaditano. En otros lugares de la geografía española, las autoridades argentinas también se mostraban disconformes con la preeminencia que el procedimiento otorgaba a las delegaciones diocesanas. Así, por ejemplo, el cónsul general en Madrid, Arturo Ossorio Arana, expresaba en otro memorándum su desagrado con el hecho de que los funcionarios españoles recomendaran a los solicitantes acudir a las delegaciones diocesanas y no a los consulados. Según su autor, en aquellas serían mal informados y no obtendrían un conocimiento tan exacto de los documentos imprescindibles para viajar como en los consulados. “La CCEM —decía Ossorio Arana— en muchas ocasiones no ha tenido en cuenta estas circunstancias, a pesar de las reiteradas advertencias de este consulado, lo que redundo en perjuicio de los beneficiarios” (Ossorio, 1959).

Ahora bien, esta era solo una visión parcial del conflicto. A pesar de las frecuentes quejas, en muchos casos eran los mismos consulados los que desconocían el procedimiento a seguir. Esto sucedía, por ejemplo, en el consulado de Vigo, el cual recibía un gran número de solicitudes al programa del CIME y, sin embargo, no disponía de información específica sobre el mismo. Fue el propio cónsul, Ventura Pedro Bustos, quien comunicó esta carencia al embajador argentino en 1958 —es decir, dos años después de que el programa comenzara a funcionar en España y cinco tras su inicio en Argentina—, en una carta en la que reclamaba una copia del acuerdo alcanzado con el CIME, “por cuanto y por carecer del mismo, esta Representación se ha visto obligada en repetidas oportunidades a actuar en su arbitrio, desconociendo los términos del convenio citado” (Pedro Bustos, 1958a). Ya fuese responsabilidad de una u otra parte, la falta de coordinación y los conflictos entre las distintas instituciones implicadas en los programas de migración asistida derivaron en obstáculos burocráticos cuyos principales damnificados fueron, cómo no, los propios migrantes.

## Complejidad de los trámites administrativos y barreras burocráticas

En memorándum fechado en noviembre de 1960, el jefe de la misión del CIME en Madrid, Edgar Storich, trataba de esclarecer las causas de que el Convenio de Migración firmado por España y Argentina unos pocos meses antes no hubiera surtido el efecto esperado. No se había producido ningún incremento perceptible en el número de traslados, y ello se debía, como indicaba Storich, a las complicaciones derivadas de los múltiples y dilatados trámites administrativos<sup>4</sup>. Según el procedimiento establecido en los programas de mano de obra, una vez que el candidato a emigrar con un contrato había sido seleccionado, era necesario enviar su archivo personal a Buenos Aires para que pudieran ser emitidos el permiso de libre desembarco y la correspondiente credencial. Pero este proceso con frecuencia se prolongaba durante más de un mes, lo cual terminaba por constituir un factor disuasorio. En ese tiempo, el candidato a emigrar podía encontrar un trabajo en España o, como solía ser frecuente, interpretar el retraso en la respuesta como desinterés por parte de los empleadores, lo que en última instancia lo llevaba a desistir de su intención original de emigrar (Storich, 1960). Esta problemática sería también abordada años después, durante el Primer Curso Latinoamericano sobre Migración, convocado por el CIME en Buenos Aires:

*La experiencia ha demostrado que el interés de un candidato por la emigración disminuye proporcionalmente al tiempo que tenga que esperar para la realización de sus proyectos. Una acción muy lenta impresiona desfavorablemente al futuro emigrante, que piensa que su caso ha caído en el olvido. Su reacción lógica sería un cambio de orientación (CIME, 1963).*

Tres meses de dilación entre la entrevista y la colocación se consideraba el tiempo ideal, pero también se advertía que eso era “casi irrealizable”. Por ello, llegarían a proponerse otras posibles soluciones, que pasaban por activar el procedimiento administrativo tan pronto como fuera posible y por mantener en todo momento el contacto con el futuro migrante (CIME, 1963).

En cualquier caso, a la altura de 1958 el CIME ya era plenamente consciente del problema, tal como demuestra la denuncia realizada por el propio director del

<sup>4</sup> En el fondo, no obstante, subyacía la misma causa que determinaría el descenso del movimiento migratorio transoceánico durante esta coyuntura. Como advertía un diario argentino de la época, “la emigración española a la República Argentina en 1960 fue la más baja que se recuerda en bastantes años. El tratado de emigración entre los dos países no parece haber despertado entusiasmo entre los potenciales emigrantes. El español, emigrante tradicional a tierras americanas hasta hace muy pocos años, prefiere trabajar ahora en la próspera industria europea, donde la falta de mano de obra es notoria” (*La Nación*, 1961).

organismo: “El aumento del número de llamadas desde los países latinoamericanos —decía— no ha conducido a un incremento de los traslados debido a la lentitud con que se fijan los procedimientos nacionales” (CIME, 1958, p. 7-8). Al analizar las circunstancias de otros países miembros, resultó evidente que el problema era común y estaba muy extendido, de tal modo que el Comité decidió buscar soluciones globales. Así, con el fin de simplificar el proceso migratorio mediante la homologación de los trámites entre los distintos países, el director encargó a un grupo de trabajo recabar información detallada sobre los documentos y las formalidades que se exigían tanto en Europa como en los países de ultramar a las personas que deseaban emigrar. El dossier elaborado por el grupo de trabajo fue presentado ante el Consejo en abril de 1959, y afirmaba que el CIME, “en el curso de sus operaciones de transporte, tropieza a diario con dificultades derivadas de las formalidades que impiden la ejecución de traslados que serían deseables”. Y tan superior resultó ser el número de intentos frustrados respecto a las sospechas iniciales que el director recomendó suspender el resto de estudios y centrar todos los esfuerzos de la Administración en la “cuestión de los documentos” (CIME, 1959).

El principal escollo identificado por el grupo de trabajo era la gran cantidad de documentos exigidos, muchos de ellos redundantes, así como el gasto innecesario que implicaban. El dossier establecía una primera gran división en dos tipologías: (1) documentos exigidos para la obtención de un pasaporte que permitiera emigrar, y (2) documentos necesarios para conseguir un visado de inmigración. A su vez, cada una de estas clases incluía varios subgrupos. Entre los primeros, se encontraban: (a) los documentos relativos a las obligaciones del emigrante frente al Estado, la sociedad y la familia —tales como fotografías, documentos de identidad, certificados de nacionalidad y residencia, partidas de nacimiento, certificados de servicio militar y de buena conducta—; y (b) aquellos destinados a proteger los intereses del migrante —certificados expedidos por las autoridades de emigración, consentimiento de los padres o del cónyuge, cartas de llamada, contratos de trabajo—. Por su parte, entre los documentos requeridos para la obtención de un visado se incluían: (a) los relativos a la identificación del emigrante, a su estado civil y a su situación familiar —de nuevo, fotografías, documentos de identidad, etcétera—; (b) los relativos a su salud —radiografías, análisis de sangre, certificados de vacunación y otros exámenes médicos—; (c) los utilizados para probar su capacidad profesional —diplomas y certificados de examen—; (d) los que servirían para demostrar cierta seguridad material en el país de destino —garantía de

sostenimiento—; (e) los relativos a las obligaciones del migrante frente al Estado y la sociedad —otra vez, certificados de servicio militar y de buena conducta—; y, por último, (f) los que garantizarían al migrante la capacidad para entrar y salir del nuevo país —pruebas de la reserva del pasaje y permisos de desembarco— (CIME, 1959).

La cantidad de documentación necesaria podía llegar a ser abrumadora. Y esto era solo el principio del problema, ya que un mismo requisito solía traducirse en certificados muy diferentes según el país, consecuencia de los distintos procedimientos de selección aplicados por cada gobierno. El objetivo del CIME era, pues, simplificar y unificar esta amplia proliferación de documentos, iniciativa que ha de ser contemplada a la luz de otras similares que se contraponían a la obstaculización del movimiento transfronterizo de las personas, como era tendencia generalizada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Algunas de estas iniciativas habían partido de la Comisión de Asuntos Sociales de Naciones Unidas, en 1951, y de la Comunidad Económica Europea, en 1957, esta última con el firme propósito de conseguir la libre circulación de trabajadores entre sus fronteras internas —esfuerzos que culminarían en 1990 con la firma del Acuerdo de Schengen—<sup>5</sup>.

Sin embargo, el proceso de integración europea es un fenómeno muy distinto y, de hecho, en el largo plazo, contrario a los intereses del CIME, por cuanto su éxito implicaría la disminución del movimiento migratorio transoceánico. Los esfuerzos del Comité se centraban en colocar la mano de obra europea en los países de ultramar y, en este sentido, la duplicación de documentos y las discrepancias formales entre los servicios de emigración europeos y de inmigración latinoamericanos siguieron siendo un problema central a lo largo de la década siguiente.

## Fiscalización sanitaria

Uno de los ámbitos en los que la complejidad de los trámites administrativos alcanzó niveles dramáticos fue el de la fiscalización sanitaria. Tanto Edgar Storich como Carlos Freixas, en los informes antes referidos, hacen alusión a los graves inconvenientes causados a los migrantes por este particular. El primero denunciaba el hecho de que el examen médico fuese obligatorio no solo para el trabajador candidato, sino también para los miembros de su familia, aun cuando estos no tuviesen previsto emigrar a corto plazo, lo que, sin lugar a dudas, volvía el procedimiento mucho más lento y costoso de manera innecesaria. Además, añadía Storich, solían fijarse estrictos

<sup>5</sup> Para una visión retrospectiva de la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea, desde la perspectiva del derecho internacional, véase Olesti (2004).

criterios tanto para los migrantes que debían probar su capacidad de trabajo como para sus familias, cuando lo más razonable sería aplicar a estas últimas solo requisitos generales de salud pública (Storich, 1960).

No obstante, era el informe del cónsul de Cádiz el que más ahondaba en la problemática, al trascender la cuestión procedimental y escudriñar los conflictos jurisdiccionales que subyacían al desconcierto sanitario, al menos en el caso hispanoargentino. Un gobierno podía exigir al migrante una radiografía en gran formato mientras que a otro le bastaba con una radioscopía, o los análisis sanguíneos debían ser realizados con técnicas distintas en función del país reclamante; pero —más allá de la molestia y el gasto adicional innecesario, ya lesivos por sí mismos— nada de ello suponía un obstáculo insalvable para el aspirante si cumplía los requisitos médicos. Los verdaderos impedimentos eran los originados por el conflicto entre los distintos organismos competentes en el proceso de selección médica, que, en el análisis que nos ocupa, al igual que antes se vio, eran las delegaciones diocesanas de la CCEM y los consulados argentinos. En tal sentido, sería posible distinguir dos escenarios diferentes, según la principal responsabilidad recayera sobre unas u otros.

Algunas veces, cuando un trabajador emigraba solo a Argentina, las autoridades diocesanas acreditaban la inexistencia de enfermedades entre los familiares que quedaban en España; pero luego, cuando el cabeza de familia los reclamaba mediante el programa de reagrupación del CIME, los médicos del consulado detectaban enfermedades que los inhabilitaban para viajar al país latinoamericano. La causa bien podía estar en el descuido o en el cohecho de las delegaciones de la CCEM, pero lo más probable era que esta permisividad estuviera fundada en una “mal entendida caridad”, como ya antes se mencionó. Freixas refiere casos en los que, siendo la enfermedad del beneficiario conocida y evidente, el delegado diocesano ignoraba su obligación de informarlo de su inhabilidad para viajar y lo enviaba al puerto de embarque. Solo una vez allí se enteraba de que no cumplía los requisitos necesarios para ingresar en Argentina, quedando toda la familia en tierra y en el más absoluto desamparo (Freixas, 1958).

Otras veces, el beneficiario incluso cumplía todos los requisitos y tenía los papeles en regla, tras haber superado con éxito las pruebas médicas. Llegaba entonces a la ciudad portuaria dispuesto a partir y, sin justificación apa-

rente, también le era denegado el embarque. En algunas ocasiones, esto se debía a la intransigencia de los médicos del consulado, que podían considerar susceptible de reactivación una enfermedad que los doctores que expedían los certificados del núcleo familiar habían diagnosticado como curada<sup>6</sup>. Sin embargo, lo más habitual era que fuese consecuencia de la extrema cautela de los médicos de a bordo, quienes, aun contando con el juicio favorable de los médicos del consulado, se negaban a autorizar el embarque de los indefensos familiares (Freixas, 1958). Sucedió esto con mayor frecuencia de la esperable, para sorpresa de las autoridades españolas y, peor aún, de las argentinas, que veían impotentes cómo se ignoraba su propia normativa oficial. Hasta tal punto cundió el desconcierto entre estas últimas que el encargado de negocios argentino en España, Julio López-Lacarrere, trató de recabar toda la información posible con el fin de paliar la situación. Para ello, envió una misiva a los cónsules de todas las ciudades portuarias solicitando detalles sobre los problemas que hubieran podido advertir en sus respectivas jurisdicciones:

*Se tienen noticias de que en varias oportunidades no han podido embarcar por distintos motivos cierto número de emigrantes que, teniendo la documentación completa para hacerlo, pasaje reservado, etc., los mismos fueron rechazados en el último momento por los médicos de las naves en las cuales efectuarían su desplazamiento a la República. [...] Esta Embajada tiene especial interés en la información que se solicita y en todos aquellos datos o sugerencias que el señor cónsul, en el desempeño de su función, haya podido observar, con el objeto de solucionar en lo posible estos inconvenientes o buscar, de acuerdo con las autoridades del CIME y de la CCEM, solventar en el futuro estos problemas (López-Lacarrere, 1958).*

No en todos los consulados se dieron este tipo de problemas. Así, por ejemplo, el ya citado cónsul de Vigo, Ventura Pedro Bustos, negaba haber observado inconvenientes o anomalías en su jurisdicción, “no solamente en lo referente a los embarques del CIME, sino de aquellos que viajan independientemente” (Pedro Bustos, 1958b)<sup>7</sup>. Pero la misma existencia de la carta mencionada evidencia que la legislación argentina y los acuerdos alcanzados por los gobiernos con el Comité eran vulnerados con frecuencia.

<sup>6</sup> En la mayoría de los casos se trataba de tracoma cicatrizal, una afección crónica consistente en la inflamación de la conjuntiva y cuya consecuencia última era la ceguera. Originaria del norte de África y Oriente Medio, se extendió por el sur de Europa y tuvo un desafortunado protagonismo durante la época de las grandes migraciones, especialmente en Argentina, al convertirse en una de las causas más frecuentes de exclusión por motivos sanitarios (Di Liscia y Fernández, 2009). En su fase cicatrizal, también denominada tracoma IV, la afección no era contagiosa según el criterio entonces mantenido por la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, las autoridades argentinas preferían extremar las precauciones con los inmigrantes, dado el elevado porcentaje de reactivaciones que se habían producido en casos registrados a su entrada como tracoma IV (Zambrano, 1959).

<sup>7</sup> Ahora bien, hay que tener en cuenta que este cónsul era el mismo que, solo cuatro meses atrás, reconocía haber actuado de manera arbitraria por desconocer los detalles del convenio alcanzado con el CIME.

¿Y por qué los médicos de las embarcaciones refutaban el juicio clínico de los especialistas? Al contrario de lo que cabría pensar, no se trataba en estos casos de desconocimiento de la normativa, sino de todo lo contrario. En la legislación argentina existían varias disposiciones que hacían recaer sobre las compañías navieras toda la responsabilidad en los casos en que se descubrieran viajeros con enfermedades infectocontagiosas. Y, ante la penalización que podría acarrearles, las compañías preferían cubrirse las espaldas aplicando un exceso de celo en la revisión médica. Tal situación hacía que, como decía Freixas, “la opinión categórica del especialista carezca de valor frente a la duda de quienes no pertenecen a la especialidad y deben velar por los intereses de la Compañía de Navegación” (Freixas, 1958).

## Consecuencias para la economía de los migrantes

Aun en los casos en que finalmente se producía el traslado, la primera consecuencia de todo lo anterior era un grave impacto en la economía de los migrantes. Solo la innecesaria proliferación de documentos antes vista implicaba un gran desembolso: desde 6 pesetas por una fotografía hasta 100 pesetas por un cuestionario médico en el año 1959, sin contar con las más de 400 pesetas cobradas por los derechos del visado a los migrantes no asistidos, según los datos recabados por el grupo de trabajo del CIME (CIME, 1959). A estas cantidades, no obstante, había que sumar otros gastos extraordinarios que aquel informe no contemplaba y que, lamentablemente, solían superar las expensas normales. El coste total era a veces tan grande que el emigrante, como contaba el director de la CCEM, Fernando Ferrís, “para sufragar los gastos ocasionados con este motivo y abonar el pasaje tiene que liquidar los escasos bienes de su propiedad o hipotecarlos, tal vez en condiciones onerosas” (Ferrís, 1959, p. 141). El director de la CCEM no se refería específicamente a los emigrados a través Comité, pero el cónsul de Cádiz, en su memorándum, hablaba en un tono muy similar de los problemas relacionados con los programas del CIME:

*Por regla general, cuando el emigrante llega a este puerto, ha vendido todos sus efectos personales, ajuar, enseres, etc., los cuales le han producido cierto beneficio monetario que, en los casos en que no puede embarcar, se van reduciendo hasta un mínimo; no puede volver a sus lugares de origen, por no tener ya nada allí, y tratándose de familias numerosas las situaciones que se crean son verdaderamente dramáticas (Freixas, 1958).*

Las situaciones descritas por el cónsul son dramáticas. En las ocasiones en que los familiares finalmente lograban embarcar, el esfuerzo realizado al menos podía verse recompensado. Pero cuando, debido a un conflicto jurisdiccional, a la falta de coordinación de los organismos competentes o a la arbitrariedad de los médicos, el embarque era denegado en el último momento, todo el dinero desembolsado de antemano se perdía sin remedio. Por culpa de una negligencia de las autoridades, la inversión se volvía estéril. En algunos de estos casos, como sigue contando Freixas, el emigrante frustrado se quedaba sin recursos que le permitieran continuar con su anterior modo de vida:

*El cabeza de familia se ve obligado a separarse de los suyos con el fin de buscar trabajo en cualquier lugar, dada la dificultad, por no decir imposibilidad, de conseguirlo en Cádiz, y la imperiosa necesidad de proveer al sustento de los suyos. Como en la mayoría de las veces no puede encontrar trabajo digno y remunerado, ha de marchar dejando a la esposa e hijos (a veces padres ancianos e impedidos) a merced de las circunstancias y por consiguiente, al hallarse fuera de su ambiente, totalmente desamparado. Otras veces se han dado situaciones de mujeres que, impedidas para viajar, han solicitado, de manera desgarradora, que autorizara la marcha del esposo e hijos, en un autosacrificio, tendiente a evitar la ruina que se cernía sobre ellos. Estos resultados, que en los últimos viajes se han transformado en algo casi de rutina, se contradicen con los fines perseguidos en el Plan de Reagrupación Familiar y, a veces, son de difícil remedio —siempre refiriéndose a la unidad de la familia—, en los casos en que el jefe se encuentra ya en la República (Freixas, 1958).*

El número de casos malogrados es difícil de conocer, puesto que no existe un registro sistemático de las denegaciones, pero los informes del período y la abundante correspondencia entre autoridades y damnificados confirman las palabras del cónsul que calificaban el problema de rutinario. Quizás pueda entreverse un matiz melodramático en el tono empleado por Freixas, vestigio de la imagen peyorativa del migrante que había dominado el discurso oficial en épocas pasadas, pero su condición de testigo directo de los hechos merece alguna credibilidad. En cualquier caso, como denunciaba el cónsul, este tipo de situaciones contradecía de manera flagrante los objetivos de los programas de asistencia.

Por si no fuera suficiente, a las cargas sobre el migrante había que sumar los “gastos extraordinarios” arriba apuntados, un mal eufemismo para denominar los abusos y fraudes cometidos por estafadores que se hacían pasar por gestores. Este no era, desde luego, un problema nuevo ni

exclusivo de los programas CIME, pero afectó gravemente a muchas de las personas que quisieron acogerse a ellos. Ya en 1956, año en el que comenzó a funcionar el plan de reagrupación familiar en España, el cónsul de Vigo informaba a Vicente Borregón Ribes —en aquel momento inspector de emigración— de los ardidés utilizados por uno de estos falsos gestores en los alrededores del propio consulado:

*En el portal del edificio donde tiene su asiento esta Representación o en la acera de la calle, se halla continuamente una persona que ilegalmente se dedica a acompañar a los emigrantes que diariamente concurren a esta oficina consular. Dicha persona, cuando el futuro emigrante sale de las oficinas de esta Representación para dirigirse a la compañía consignataria del buque en el cual piensa viajar o a los facultativos que deben efectuar el oportuno reconocimiento médico, procede a acompañarlos a dichos lugares, por cuyo cometido les cobra cantidades que varían según sea la condición de tales emigrantes, quienes abonan lo solicitado sin osar poner reparos ni denunciar al causante, a pesar de saberse perjudicados (Pedro Bustos, 1956).*

Dos años después de esta carta, el cónsul del Cádiz lamentaba igualmente las “tropolías” perpetradas por estos “gestores y pseudogestores administrativos”, a quienes los migrantes engañados llegaban a abonar elevadas sumas. Estas estafas, decía Freixas, eran “más reprobables, si cabe, por ser sus víctimas personas ignorantes y, casi siempre, indigentes”. Quizás la imagen transmitida aquí por Freixas sea de nuevo la del migrante pobre y analfabeto, pero la lista de arbitrariedades cometidas por estos falsos agentes no deja lugar a dudas sobre la trascendencia del asunto: (1) legalización innecesaria de las partidas de estado civil ante notario; (2) superposición de certificados de buena conducta emanados de distintas autoridades, hasta cuatro por persona; (3) sobrecoste en los certificados sanitarios expedidos por médicos de las localidades de origen, muy superior al fijado en las minutas de los médicos del consulado; (4) traslado de las familias desde los pueblos hasta las ciudades en automóviles de alquiler por valor de más de 500 pesetas el viaje; (5) abusos relacionados con el alojamiento, en connivencia con los propietarios de fondas y pensiones (Freixas, 1958).

La consecuencia inevitable de todo ello era la ruina económica del fallido emigrante. Así, la iniciativa gubernamental que tenía por objetivo paliar la precariedad de los más desfavorecidos terminaba produciendo el efecto contrario. Cualquiera que fuese la naturaleza de

los problemas y dificultades técnicas de los programas del CIME, sus efectos negativos terminaban incidiendo sobre los trabajadores y sus familias, causando gastos excesivos y retrasos en los desplazamientos, en el mejor de los casos, y tragedias familiares, en el peor.

## ¿Intentos de solución?

Llegados a este punto, cabe preguntarse si las autoridades, conscientes como eran de las dificultades que los migrantes debían afrontar, adoptaron medidas efectivas para solucionar las fallas existentes en los programas de asistencia. Pero, para abordar la cuestión libre de maniqueísmos, sería conveniente descartar justo lo contrario, es decir, una voluntad consciente de perjudicar a los migrantes por parte de los responsables de la Administración. Sin duda, la estructura jugaba en contra de esas personas que pretendían emigrar, de su libertad de acción y, en general, de sus intereses como miembros de un colectivo social desfavorecido. Pero, del mismo modo que sería un error atribuir el mérito de todo progreso social a las élites políticas y administrativas, también sería prejuicioso considerar que existió una conspiración de individuos poderosos con la intención de reprimir los intentos de los trabajadores y sus familias por mejorar social y económicamente.

Es cierto, por ejemplo, que en Argentina se alimentó el concepto de inmigrante indeseable, en virtud del cual se prohibió la entrada a muchas personas atendiendo a criterios étnicos, religiosos o económicos, según la época, recurriendo unas veces a la Ley y, otras, a las prácticas administrativas (Senkman, 1991; González de Oleaga, 2001; Biernat, 2007). Por supuesto, también en España el franquismo, como arriba se comentó, restringió durante su primera fase el movimiento emigratorio por motivos políticos que nada tenían que ver con el bienestar social (Gobierno de España, 1941). Pero nada sería más ingenuo que reducir la problemática a la presunción de un propósito malvado en los responsables de la Administración migratoria. Por el contrario, aquella es fruto de unos mecanismos económicos, políticos y sociales nada fáciles de modificar.

Sin llegar a romper esos engranajes, hubo en el ámbito de la Administración quienes trataron de favorecer a los migrantes, como demuestra el caso de la familia Carracedo, cuyo viaje a la Argentina, a pesar de incumplir varios requisitos legales, fue posible gracias a la intervención personal de tres importantes cargos<sup>8</sup>. Ya fuese por motivos humanitarios o de cualquier otro

<sup>8</sup> En un primer momento, las autoridades argentinas se negaron a conceder el visado a la hija del matrimonio por padecer hidrocefalia y otras enfermedades que, sin ser contagiosas, la inhabilitaban para su ingreso en el país. Pero, tras muchos trámites, la situación se arregló gracias a la mediación personal del director de la CCEM, Fernando Ferrís, un consejero del Instituto de Cultura Hispánica, Luis Sánchez Mosquera, y el propio embajador argentino, Héctor D'Andrea, quien ordenó al cónsul la autorización del visado (Sánchez, 1960; Ferrís Sales, 1960; D'Andrea, 1960).



tipo, casos como este permiten hablar, al menos, de cierta voluntad política de ayudar a los migrantes, la misma que guiaba las recomendaciones dirigidas por otro embajador, Samuel Toranzo Calderón, a los cónsules de las ciudades portuarias españolas:

*En toda situación deberá procurarse producir los menores inconvenientes y, especialmente gastos a los futuros inmigrantes; norma que por otra parte deberá tenerse siempre en cuenta cuando los organismos CIME, Comisión Católica Española de Migración e Instituto Español de Emigración sean los que presenten las documentaciones a legalizar (Toranzo, 1957).*

Con todo, más allá de casos aislados, las muestras más evidentes de interés por arreglar las fallas en el sistema de asistencia a los migrantes son los informes vistos de Freixas y Storich. Ambos contienen propuestas concretas para resolver los inconvenientes que lastraban el funcionamiento de los programas del CIME, como ya se ha podido ver. El cónsul de Cádiz, aparte de exigir más rigor a las delegaciones diocesanas de la CCEM, también sugería la adopción de “severas medidas” contra los pseudogestores y, de manera más detallada, planteaba varias soluciones a los problemas de la fiscalización sanitaria. Muchas de las dificultades, decía Freixas, “podrían remediarse si se estableciera que todas las personas beneficiarias de un permiso y aquellos de sus familiares que puedan eventualmente ser reclamados en virtud de dicho plan, se sometan obligatoriamente a revisión médica por facultativos especialistas designados de común acuerdo por el CIME, la CCEM y la autoridad argentina”. Insistía, asimismo, en la necesidad de “extremar el celo, para garantizarse acerca de la capacidad y honestidad profesional de los médicos a designar”. Y, para evitar los conflictos con los médicos de las embarcaciones, afirmaba que, cuando existiera discrepancia entre los médicos oficiales y los de a bordo, lo conveniente sería “atenerse al dictamen de los primeros y, correlativamente, eximir de responsabilidad a la compañía de navegación, haciéndola recaer, en caso de error, sobre aquellos” (Freixas, 1958).

Por lo que respecta al memorándum de Storich sobre la necesidad de simplificar los trámites de los migrantes, el documento llegó a las manos del ministro del Interior argentino, Alfredo Roque Vitolo, y por su intermedio también a la DNM, donde obtuvo la respuesta que se requería. Como informaba poco después el director del Comité durante una reunión del Consejo, el gobierno argentino recogió las recomendaciones del CIME para simplificar los trámites destinados a obtener los documentos, así como el proceso de selección médica. De este modo, por ejemplo, la DNM aceptaría que solo fuesen objeto de examen médico la esposa y los hijos del trabajador migrante, que

aquel fuese realizado por los servicios españoles de sanidad, o que los criterios médicos observados en programa de reagrupación familiar fueran más laxos que los aplicados a los trabajadores (CIME, 1961).

## Conclusión

En cualquier caso, nada de esto significa que fueran las élites gobernantes las protagonistas de la evolución experimentada durante estos años por el fenómeno migratorio, en un sentido u otro. Los resultados de la acción emprendida en sus respectivos marcos de acción individual, aun siendo mercedores de atención, solo ponen de manifiesto la existencia de un entramado de disposiciones restrictivas de los movimientos humanos que, hacia mediados de siglo, solo era posible sortear cuando concurrían circunstancias excepcionales. Además, si bien las medidas propuestas consiguieron resolver algunos de los problemas técnicos arrastrados por los programas del CIME y detener así el abrupto descenso de los desplazamientos transoceánicos, de hecho no fueron capaces de impulsar un incremento sostenido de los traslados. El problema de fondo, como se dijo al principio, era de carácter estructural. Las condiciones a un lado y otro del océano Atlántico habían cambiado profundamente en unos pocos años. Argentina recibía cada vez menos solicitudes de reagrupación familiar, y, en el caso de España, las cifras de la emigración hacia Europa habían superado las de la emigración a ultramar por primera vez en 1959. A partir de ese momento, ninguna decisión gubernamental o de cualquier organismo internacional podría revertir la tendencia.

## Referencias

- BASTOS DE ÁVILA, F. 1964. *La inmigración en América Latina*. Washington, D.C., Unión Panamericana, 460 p.
- BIERNAT, C. 2007. ¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo. Buenos Aires, Biblos, 187 p.
- CARLIN, J.L. 1989. *The Refugee Connection: A Lifetime of Running a Lifeline*. London, Macmillan, 225 p.
- CRISTÓFORIS, N.A. 2012. El Estado y las políticas migratorias: el caso de España e Italia luego de la Segunda Guerra Mundial. *Estudios del ISHiR*, 2:89-108.
- DI LISCIA, M.S.; FERNÁNDEZ MARRÓN, E. 2009. Sin puerto para el sueño americano: Políticas de exclusión, inmigración y tracoma en Argentina (1908-1930). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en: <http://journals.openedition.org/nuevo-mundo/57786>. Acceso en: 14/07/2018.
- FERNÁNDEZ VICENTE, M.J. 2005. En busca de la legitimidad perdida: La política de emigración del régimen franquista, 1946-1965. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 56:3-30.
- FERRÍS SALES, F. 1959. Problemas de la emigración exterior. In: J.M. CASAS et al., *Los problemas de la migración española*. Madrid, Secretariado de la Junta Nacional de Semanas Sociales, p. 137-152.

- GONZÁLEZ DE OLEAGA, M. 2001. *El doble juego de la Hispanidad: España y Argentina durante la Segunda Guerra Mundial*. Madrid, UNED, 327 p.
- GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M. 1949. *Los problemas actuales de la emigración española*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 251 p.
- LADAME, P.A. 1958. *Le rôle des migrations dans le monde libre*. Genève, Librairie Droz, 528 p.
- OLESTI RAYO, A. 2004. La ampliación de la Unión Europea y la libre circulación de trabajadores. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 19:709-750.
- PRÉBISCH, R. 1949. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile, CEPAL, 63 p.
- REDONDO CARRERO, E. 2017. *Migrantes y refugiados en la posguerra mundial: La corriente ordenada de españoles hacia Argentina, 1946-1962*. Madrid, Sílex, 580 p.
- SANZ LAFUENTE, G. 2009. Estadísticas históricas de la emigración asistida e IEE, 1956-1958. In: L.M. CALVO SALGADO *et al.*, *Historia del Instituto Español de Emigración: La política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, p. 293-307.
- SENKMAN, L. 1991. *Argentina, la Segunda Guerra Mundial y los refugiados indeseables, 1933-1945*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 442 p.
- FERRÍS SALES, F. 1960. Carta al embajador argentino Héctor D'Andrea, 23 de junio de 1960. AMREC, Embajada en Madrid II, AH0095/6.
- FREIXAS, C. 1958. Informe sobre inconvenientes advertidos en el funcionamiento del Plan CIME R.F., Cádiz, 5 de marzo de 1958. AMREC, Embajada en Madrid II, AH/0036/3.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. 1941. Decreto de 1 de agosto de 1941 sobre repatriación de emigrados españoles y acción social del Estado en el extranjero. Boletín Oficial del Estado, 31 de agosto de 1941, 243:6632-6634.
- GÓMEZ DE LA SERNA, G. 1962. Memorándum confidencial entregado al ministro de Trabajo, 12 de enero de 1962. BOIM, Spain 1951-1968, SIT-00-126.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (IEE). 1961. Actas del Consejo del IEE, 14 de diciembre de 1961. Biblioteca de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (BSGIE, Madrid).
- LA NACIÓN. 1961. Buenos Aires, 17 mar. In: *Revista de la DNM*, II(6):558. Archivo de la Dirección Nacional de Migraciones (ADNM, Buenos Aires).
- LÓPEZ-LACARRERE, J. 1958. Carta al cónsul Manuel M. Quintana, La Coruña, 23 de mayo de 1958. AMREC, Embajada en Madrid II, AH0036/6.
- OSSORIO ARANA, A. 1959. Carta al Encargado de Negocios de la República Argentina Ignacio Bunge, Madrid, 24 de abril de 1959. AMREC, Embajada en Madrid II, AH0091/4.
- PEDRO BUSTOS, V. 1956. Carta a Vicente Borregón Ribes, Vigo, 22 de octubre de 1956. AMREC, Embajada en Madrid II, AH0039/3.
- PEDRO BUSTOS, V. 1958a. Carta al embajador Samuel Toranzo Calderón, 31 de enero de 1958. AMREC, Embajada en Madrid II, AH0028/3.
- PEDRO BUSTOS, V. 1958b. Carta al embajador Samuel Toranzo Calderón, 30 de mayo de 1958. AMREC, Embajada en Madrid II, AH0028/3.
- SÁNCHEZ MOSQUERA, L. 1960. Carta al embajador argentino Héctor D'Andrea, 7 de junio de 1960. AMREC, Embajada en Madrid II, AH0095/6.
- STORICH, E. 1960. Memorandum. Suggested simplification of the processing of Spanish workers for emigration to Argentina, 22 de noviembre de 1960. BOIM, Spain 1951-1968, SIT-00-126.
- TORANZO CALDERÓN, S. 1957. Carta al cónsul general de la República Carlos de Gaviola sobre los trámites a los emigrantes, octubre de 1957. AMREC, Embajada en Madrid II, AH0094/10.
- ZAMBRANO, J. C. 1959. El tracoma, inhabilidad para ingresar al país. *Revista de la DNM*, I(1):26-34. Archivo de la Dirección Nacional de Migraciones (ADNM, Buenos Aires).

Submitido: 31/12/2017

Aceito: 05/02/2018