

Emilio Redondo Carrero
Grupo de Estudios Americanos,
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Título provisional de la comunicación

El gobierno franquista y el ingreso de España en los organismos internacionales: el caso del CIME

Mesa

Otras dimensiones de las relaciones internacionales (moderadora: Elda González)

Resumen

La inserción de España en los organismos internacionales, iniciada con el ingreso en la OMS en 1951 y en la UNESCO en 1952, ha sido uno de los aspectos más estudiados del proceso de apertura internacional del régimen franquista. Entre esos organismos se encontraba también el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), fundado en 1951 al margen de Naciones Unidas con el objetivo de resolver, mediante el traslado de refugiados y emigrantes a los países de ultramar, los problemas de superpoblación que afectaban a Europa tras la Segunda Guerra Mundial. El gobierno franquista, que en 1946 había reabierto las fronteras del Estado a la emigración, solicitaría el ingreso a dicho organismo con el pretexto de obtener asistencia en el traslado de emigrantes españoles a América Latina. A partir del análisis de las negociaciones que llevaron a la adhesión definitiva en 1956, en esta ponencia se intentará profundizar en los intereses que persiguió cada una de las partes, situándolos en la coyuntura internacional y atendiendo a la oposición que la solicitud española pudo encontrar tanto en Europa como en América Latina. Asimismo, se tratarán de analizar las consecuencias que la pertenencia de España al Comité tuvo en el plano político y en el propio flujo emigratorio español.

El gobierno franquista y el ingreso de España en los organismos internacionales: el caso del CIME

En 1956, el gobierno español pasó a formar parte del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME). Este organismo internacional había sido fundado en 1951 al margen de Naciones Unidas con el objetivo de resolver, mediante el traslado de refugiados y emigrantes a los países de ultramar, los problemas de superpoblación que afectaban a Europa tras la Segunda Guerra Mundial. El gobierno franquista, que diez años antes, en 1946, había optado por reabrir las fronteras a la emigración tras un período en el que esta había sido obstaculizada por todos los medios, recurrió a dicho organismo con el objetivo de gestionar el traslado de emigrantes españoles, especialmente los que tenían por destino América Latina. En las siguientes páginas se tratarán de analizar las vicisitudes que rodearon la adhesión española a dicho Comité y las repercusiones que a corto plazo esta pudo tener sobre el flujo migratorio desde España hacia los países de ultramar. Asimismo, se intentará situar todo ello en el contexto internacional y en el de la propia evolución del régimen franquista. Con este fin, el texto se dividirá en tres partes, la primera de las cuales atenderá al surgimiento del CIME y al peso que en sus comienzos pudo tener sobre las migraciones internacionales. El segundo apartado se centrará en las negociaciones que se sucedieron hasta lograr finalmente la adhesión española, para lo que se hará uso fundamentalmente de fuentes diplomáticas generadas por el organismo y por la propia Administración española. El tercer y último apartado se dedicará a analizar los principales puntos del acuerdo alcanzado y a las implicaciones que este tuvo sobre el flujo migratorio español a corto plazo.

El hilo argumental del texto será el cuestionamiento de una idea generalizada en la historiografía reciente según la cual la relación del CIME con el gobierno español fue apenas trascendente. No obstante, lejos de sobredimensionar la importancia del organismo, la intención del presente trabajo es simplemente la de aportar alguna información tanto cualitativa —informes y correspondencia oficial— como cuantitativa —cifras sobre

traslados— que permitan una valoración algo más completa de la importancia de esta relación en su fase inicial. Sobra decir que no existe aspiración concluyente, en tanto que este trabajo se inscribe en el marco de una tesis doctoral actualmente en realización.

LOS ORÍGENES DEL CIME

Uno de los trabajos más tempranos que se ocupan del CIME atendiendo a su dimensión histórica es el de Ladame¹, publicado en 1958, cuando el organismo aún no había cumplido ni una década. Sin embargo, la mayoría de información publicada —prensa aparte— sobre el CIME proviene del propio organismo: por un lado, se encuentran sus revistas de publicación trimestral, *Migración y Migraciones Internacionales* —la primera publicada hasta 1962 y la segunda desde 1963—; por el otro, informes y libros consistentes principalmente en un repaso por los logros del Comité a lo largo de sus años de existencia. Dentro de esta línea pueden encontrarse algunas obras notables como la de Ducasse Rogier² o la de Oates y de Boeck³. Entre los trabajos publicados al margen de la institución, pueden citarse los de Murdock⁴ o Perruchoud⁵, el primero perteneciente al ámbito la politología y el segundo al del derecho. Sin embargo, y a pesar de la solvencia y la utilidad de dichos estudios, quizás se eche en falta en la historiografía reciente algún monográfico sobre el CIME realizado desde una visión externa. Sin pretender llenar ahora ese hueco, a continuación se trazará un marco histórico que permita ubicar mejor las circunstancias de la adhesión española.

Creado a finales de 1951 con el nombre de Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos Migratorios de Europa (CIPMME), este podría incluirse en la etapa final de lo que algunos autores han denominado “segunda oleada de organismos internacionales⁶”. Su antecedente directo se encuentra en la Organización Internacional de los Refugiados (OIR),

¹ Paul Alexis Ladame, *Le rôle des migrations dans le monde libre*. Ginebra, Librairie Droz, 1958.

² Marianne Ducasse-Rogier, *The International Organization for Migration, 1951-2001*. Ginebra, International Organization for Migration, 2001.

³ Robert Oates y Laurent de Boeck, *The migration for development programmes of the International Organization for Migration. Historical Survey 1951-1998*. Ginebra, International Organization for Migration, 1998.

⁴ Mary Anne C. Murdock, *An Analysis of the Intergovernmental Committee for Migration*. Nueva Jersey, Princeton University, 1983.

⁵ Richard Perruchoud, “From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration”, *International Journal of Refugee Law*, I/4, pp. 501–517.

⁶ Francesc Granell Trías, “La cuarta oleada de organismos económicos internacionales”, *Revista de Economía Mundial*, 18, 2008, p. 373.

creada en 1946 cuando los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia acordaron resolver por la vía multilateral el problema de los refugiados y desplazados provocados por la guerra. Entre las tareas de este organismo estaban las de identificar y clasificar a la población afectada, proporcionarles soluciones duraderas, como la repatriación y el reasentamiento, así como otorgarles asistencia y protección jurídica. Aunque en la práctica la actividad de este organismo se prorrogó hasta 1952, en la teoría su mandato se extendía únicamente hasta junio de 1950, momento en el que se decidió crear una nueva estructura internacional que se ocupara del complejo problema de todos los desplazados. Así, el desmantelamiento de la OIR dio lugar a no una, sino a dos nuevas instituciones.

Por un lado, en diciembre de 1950 se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, más conocido por ACNUR⁷, con el objetivo preciso de seguir ofreciendo protección jurídica y asistencia a los refugiados. Sin embargo, esto significaba que el nuevo organismo solo cubriría las necesidades de aquellos que se ajustaran a esta categoría⁸, quedando fuera de su competencia los desplazados y, por supuesto, los migrantes⁹. Debido a ello, paralelamente, varios países europeos y Estados Unidos llamarían la atención no ya sobre el problema concreto de los refugiados, sino sobre el de la superpoblación que afectaba a Europa. También el Consejo de Europa, a mediados de 1950, incidiría en la necesidad de restablecer el flujo tradicional de la emigración europea con destino a ultramar¹⁰. Por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se planteaba la cuestión de los traslados de población desde una perspectiva más amplia, no ya únicamente atendiendo al problema concreto de los refugiados, sino desde una perspectiva demográfica global: se consideraba que el continente europeo padecía en ese momento exceso de población, carestía de recursos y altos niveles de desempleo, problemas que podrían paliarse con el traslado de población

⁷ Más información acerca de la cooperación entre ACNUR y el CIME (y, posteriormente, la OIM) puede hallarse en el artículo de Jerome Elie, "The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration", *Global Governance*, XVI/13, 2010, pp. 345-360.

⁸ Ducasse-Rogier, *The International Organization for Migration*, pp. 13-14.

⁹ Las distinción entre categorías puede resultar aquí compleja, teniendo además en cuenta que no han permanecido invariables a lo largo de la historia del siglo XX. Como comenta Judt, "esta distinción entre las personas desplazadas (que se suponía tenían un hogar en alguna parte) y los refugiados (clasificados como sin techo) fue solo uno más de los numerosos matices introducidos durante aquellos años". Tony Judt, *Postguerra: una historia de Europa desde 1945*. Madrid, Taurus, 2011, p. 57. Por su parte, la figura del emigrante, entendida como aquella que toma la decisión de migrar libremente basándose en "razones de conveniencia personal" (definición que a día de hoy mantiene la IOM), quedaba excluida de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados firmada el 28 de julio de 1951.

¹⁰ Ladame, *Le rôle dans migrations dans le monde libre*, p. 267-268.

excedente hacia los países de ultramar que en ese momento necesitaban incrementar su población para mantener los niveles de desarrollo.

Con ese objetivo se celebró una reunión en Nápoles convocada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual fracasó debido principalmente a la oposición de los Estados Unidos a que los países soviéticos formaran parte del nuevo organismo¹¹. Tras el infructuoso intento, se convocó una nueva conferencia, esta vez en Bruselas y a instancia de los gobiernos belga y estadounidense. En esta ocasión, tras varias deliberaciones, los países reunidos acordarían el establecimiento del CIPMME, que dos años después cambiaría su nombre por el de Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, o CIME¹².

Aunque a la reunión asistieron representantes de más países, los que firmaron la adhesión al Comité en esa primera reunión fueron catorce: Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, República Federal de Alemania y Suiza. En cuanto a España, no sería hasta la V Reunión, en 1953, cuando hiciera su primera aparición como país observador, momento también en el que el español se añadiría al inglés y al francés como uno de los tres idiomas oficiales del organismo¹³. Los objetivos del nuevo organismo irían perfilándose durante las primeras sesiones hasta concretarse en dos cuando la Constitución fuese finalmente aprobada en la VI Reunión celebrada en Venecia en octubre de 1953:

- a) Tomar todas las medidas adecuadas para asegurar el transporte de los emigrantes para quienes los medios existentes se revelen insuficientes y que, de otra manera, no podrían partir de los países europeos de población excedentaria hacia los países de ultramar en los que la inmigración [podía] efectuarse bajo condiciones normales.
- b) Incrementar la emigración europea asegurando, a petición de los Gobiernos interesados y de acuerdo con ellos, los servicios indispensables para el buen funcionamiento de las

¹¹ Punto sobre el que se volverá más adelante, puesto que explica la escasa oposición que encontró el gobierno español a su entrada en el Comité.

¹² Para más detalles acerca del proceso de creación del CIME y de las circunstancias que lo impulsaron, ver la ya citada obra de Ladame y, desde una perspectiva española (basada a su vez en el trabajo anterior), ver el trabajo de José Serrano Carvajal, “La internacionalización de las migraciones: estudio del Comité intergubernamental para las migraciones europeas”, *Revista de Política Social*, 59, 1963, pp. 5–18.

¹³ Proyecto de informe sobre la quinta reunión del Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos Migratorios de Europa (CIPMME), Ginebra, 8 de junio de 1953, Biblioteca de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Ginebra, Actas del Consejo del CIPMME, MC/25.

operaciones de preparación, acogida, colocación inicial e instalación de los emigrantes que las restantes organizaciones internacionales no hallen en condiciones de proporcionar¹⁴.

LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y EL CIME DURANTE LA DÉCADA DE 1950

Por lo que respecta a la relación de España con el CIME, existen en la historiografía reciente varios autores que se han ocupado el tema, como Medina Rodríguez, quien ha estudiado los programas de reagrupación familiar entre 1956 y 1964¹⁵, o Ignacio García, quien ha hecho lo propio con el programa de emigración asistida a Australia¹⁶. No obstante, la mayoría de las aproximaciones al Comité suelen realizarse de una manera tangencial al tratar alguno de los aspectos de la política migratoria española. Así sucede en varios de los trabajos que componen la obra colectiva sobre el Instituto Español de Emigración¹⁷, o algunos estudios de la Fundación 1º de Mayo¹⁸. También Gambi Jiménez le ha dedicado algunas páginas en su trabajo sobre la emigración castellano-leonesa de mediados de siglo a Brasil¹⁹. Sin embargo, quizás por su orientación hacia la emigración con destino a América Latina en un momento en el que la población marchaba mayoritariamente hacia los países europeos, los estudios sobre la emigración española de mediados de siglo XX no han sido otorgarle al CIME demasiada importancia. Sanz Díaz incluso afirma que la pertenencia del gobierno español a este organismo fue menos relevante para la política migratoria franquista que la presencia de España en la OIT, en tanto que conllevaba la participación en la Comisión Permanente de Migraciones de este organismo²⁰.

¹⁴ Constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), Ginebra, noviembre de 1953, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Actas del Consejo del CIPMME, MC/55.

¹⁵ Valentín Medina Rodríguez, *La emigración familiar española a América Latina. 1956-1964*. Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo de Gran Canaria, 1999.

¹⁶ Ignacio García, *Operación Canguro. El programa de emigración asistida de España a Australia (1958-1963)*, Documento de Trabajo 1/1999, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 1999.

¹⁷ Luis M. Calvo Salgado y otros, *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, 2009.

¹⁸ José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta*. Documento de Trabajo 3/2002, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2002. También, de los mismos autores, *Emigración y articulación de la clase trabajadora durante la dictadura franquista*. Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2009.

¹⁹ Esther Gambi Jiménez, *La migración castellano-leonesa a Brasil, 1946-1962*. Salamanca, Universidad de Salamanca, 2012.

²⁰ Carlos Sanz Díaz, "Las relaciones España-Europa en la segunda mitad del siglo XX: algunas notas desde la perspectiva de la emigración", *Circunstancia: Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 25, 2011.

Con todo, interesa más para el presente trabajo la perspectiva de Fernández Vicente y Kreienbrink, quienes han tratado de analizar los intereses detrás de la adhesión española al Comité. Según estos autores, en el acuerdo alcanzado con el CIME el gobierno español se guió por tres tipos de criterios: sociolaborales (“voluntad de las autoridades franquistas de dirigir, seleccionar y encauzar el flujo migratorio ultramarino”), ideológicos (“voluntad del IEE de favorecer la presencia e influencia de España en Iberoamérica) y económicos (“voluntad de hacer participar a la flota española de las ganancias generadas por estos traslados”)²¹. Sin embargo, a la luz de la documentación consultada, sería posible añadir a la ecuación un cuarto tipo de criterios cuya presencia en las negociaciones no fue menor: unos parámetros que no está claro si podrían llamarse políticos, estratégicos o diplomáticos, pero que obedecerían a la voluntad del gobierno franquista de buscar una solución al aislamiento a través de la incorporación a los organismos internacionales.

Así, la adhesión de España al CIME, formalizada en 1956, puede inscribirse en el contexto de la creciente aceptación de que el régimen franquista comenzó a gozar a partir de los años cincuenta y la consecuente participación en los organismos internacionales de los que había permanecido apartado. Desde 1945, el gobierno español había titubeado en su acercamiento a la sociedad internacional, si bien su carácter fascista le valió la animadversión de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Como ha indicado Alberto Lleonart, “la ONU [...] representó en el período 1945-50 una amenaza en permanente latencia contra la España del Gobierno de Franco; una amenaza que a veces pudo ser tan intensa como la del propio bando republicano cuando en plena guerra civil la suerte no estaba decidida”²². Sin embargo, pronto comenzaron a producirse cambios significativos tanto a nivel interno como externo que hacían que el aislamiento al que se había sometido a España desde la instauración del gobierno franquista comenzara a desvanecerse. En España, el régimen había conseguido consolidarse y ganarse el apoyo de grandes sectores de la sociedad que de cara al exterior le valieron una apariencia democrática con la que el resto de gobiernos se sintió más cómodo. A nivel mundial, con la agudización del enfrentamiento entre las dos potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, el anticomunismo del régimen español jugaría en favor de la desaparición del aislamiento, en lo que fue determinante la actitud de los Estados Unidos²³.

²¹ María José Fernández Vicente y Axel Kreienbrink, “Las relaciones del IEE con los países de Ultramar”, en Luis M. Calvo Salgado y otros, *Historia del Instituto Español de Emigración*, pp. 236-237.

²² Alberto J. Lleonart, *España y ONU II (1947)*, Madrid, CSIC, 1978, p. 6.

²³ Manuel Espadas Burgos, *Franquismo y política exterior*. Madrid, Ediciones Rialp, 1988, p. 180.

No obstante, en la ruptura de ese aislamiento también el ámbito latinoamericano jugó un rol determinante, más allá del apoyo de la Argentina de Perón, con la que el gobierno franquista alcanzó importantes acuerdos que le permitieron subsistir durante su momento más crítico²⁴. En lo que respecta a la participación de España en los organismos internacionales, resultó decisiva la presión que el bloque latinoamericano —con la notable excepción de México— ejerció para que Naciones Unidas revisara las sanciones impuestas en 1946. Ya en mayo de 1949 Brasil, Colombia, Perú y Bolivia presentaron ante el Comité Político de la ONU una propuesta en la que pedían que se les diera absoluta libertad para retomar sus relaciones con España. Pero sería el 4 de noviembre de 1950 la fecha que resultaría decisiva, al someterse a votación en la Asamblea General tres cuestiones determinantes para España: la revocación de las condenas de 1946, el retorno de los embajadores a Madrid y la posible aceptación del país en los organismos internacionales dependientes o integrados en Naciones Unidas. Las tres votaciones resultaron favorables a España, de modo que el gobierno pudo ir ingresando en organismos internacionales como la FAO, en 1950, o la UNESCO, en 1952. Más adelante, en 1955, pasaría a ser miembro de pleno derecho de la ONU, y en 1956 lo sería de la OIT²⁵. Por lo que respecta al CIME, aunque la adhesión definitiva no se formalizara hasta 1956, las negociaciones para el ingreso comenzarían cuatro años antes, apenas creado el organismo.

Las negociaciones para la adhesión de España al CIME

El primer intento de adhesión se produjo en 1952, según se refleja en la documentación analizada²⁶. Las figuras más destacadas en esta primera parte de las negociaciones serían Alberto Martín Artajo —ministro español de Asuntos Exteriores desde la salida de Lequerica en 1945—, Pierre Jacobsen —director general adjunto del CIME— y Arthur Neiva —consejero del CIME y enviado especial a Madrid—. Desde el comienzo de las negociaciones,

²⁴ Para más detalles sobre la relación entre España y Argentina en estos años, es referencia obligada el trabajo de Marisa González de Oleaga, *El doble juego de la Hispanidad. España y la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial*. Madrid, UNED, 2001. También el de Mónica Quijada Mauriño, “El comercio hispano-argentino y el protocolo Franco-Perón, 1939-1949. Origen, continuidad y límites de una relación hipertrofiada”, *Ciclos en La Historia, La Economía Y La Sociedad*, I/1, 1991, pp. 4–40. Y, para las cuestiones relacionadas de manera más directa con la migración, consultar de esta misma autora “Política inmigratoria del primer peronismo. Las negociaciones con España”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 47, 1989, pp. 43–64.

²⁵ Espadas Burgos, *Franquismo y política exterior*, pp. 184-185.

²⁶ Toda esta correspondencia se halle en la Biblioteca de la OIM, EXF-03-02-012, Membership and Agreements, Originals from 1952. A continuación, me referiré a las cartas de esta correspondencia únicamente con autor, destinatario y fecha.

llama la atención el tono excesivamente caluroso con el que el Comité se dirige a la parte española, un tono que excede la cordialidad, impropio de un organismo creado por las potencias democráticas vencedoras del fascismo, y que solo puede explicarse por un elevado interés del CIME por la pertenencia de España

España, que durante tantos siglos ha mantenido heroicamente las más altas tradiciones de la cultura cristiana del Occidente, sea en las guerras contra los moros, sea en el grandioso período desde los Reyes Católicos, cuando alargó de manera tan ancha los horizontes del Antiguo Continente, y que hoy aún las sostiene en sus formas más puras, conservó siempre el espíritu de coordinación de los intereses de Europa y del Ultramar. Esta peculiaridad la coloca en una situación excepcional para hacer parte de una organización como la nuestra, donde, en el campo internacional, se alían materias de hondo sentido político, económico y humanitario.

Nosotros consideramos la colaboración española en nuestra obra como indispensable, teniendo en cuenta los aspectos complejos de que se hallan revestidas nuestras operaciones, en la solución de cuyos problemas la multiseccular experiencia española en estas materias es sumamente preciosa²⁷.

El interés inicial de España por lograr la adhesión, como demuestra una carta de abril de ese mismo año en la que Neiva informa a Jacobsen de los encuentros que ha tenido con diversas personalidades del gobierno franquista y de su favorable predisposición a entrar en el Comité. De especial relevancia resulta la conversación que, según relata, mantuvo con el ministro Bermejo²⁸, la cual tuvo como elementos centrales dos cuestiones que inquietaban al gobierno español: si España podía tomarse los gestos del Comité como una invitación sincera a formar parte del mismo y, en segundo lugar, si de llevarse a cabo dicha adhesión España podría realizar la contribución administrativa en pesetas.

Sur le premier aspect, autour duquel je fus tenacement grillé, je lui répondis affirmativement, et fis de mon mieux pour le rendre tout à fait tranquille quant à ce point. Il me demanda si l'invitation avait été décidée par la direction sponte sua ou si les nations composantes du Comité avaient décidé d'inviter l'Espagne; je lui répondis que c'était une décision de la Direction, mais que toutes les nations composantes du Comité étaient d'accord avec cette initiative. Il me parla, alors, très franchement, faisant une brève analyse de la position politique de l'Espagne après la guerre, de ses difficultés, de son isolement, etc., et de la position qu'elle avait prise par devant les organisations internationales, de son attitude fière et digne de ne pas s'offrir, et ainsi de suite: et me pria de lui répondre aussi

²⁷ Carta de Pierre Jacobsen a Alberto Martín Artajo. Ginebra, 13 de marzo de 1952, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

²⁸ Aunque no se detalla en la fuente, se trata de José María Bermejo y Gómez, ministro plenipotenciario de segunda clase desde el 6 de julio de 1950 y director general de Asuntos Consulares desde el 7 de marzo de 1952.

franchement si, dans le cas d'acceptation de l'invitation dans les circonstances indiquées, il ne pourrait pas y avoir des répercussions désagréables pour l'Espagne par quelques nations appartenant au Comité. Je lui dis que non; que l'Espagne serait reçue à bras ouverts: que vous aviez décidé de cette démarche en pleine connaissance de cause; que s'il le désirait, on pouvait parfaitement poser la question de l'invitation de l'Espagne aux différentes nations composantes, mais que je croyais cela absolument inutile, et que par exemple, les États Unis, qui étaient les plus grands contribuables du Comité, appuyaient complètement ma mission, comme je pourrais le lui prouver. Cette argumentation le convainquit et il se rasséréna sur ce point²⁹.

Si el tono reflejado por Neiva es fiel a los hechos, lo que puede observarse es a la parte española en una actitud tanto de propensión como de cautela. Por una parte, se percibe cierta inseguridad en el mismo hecho de cuestionarse la sinceridad de la invitación, así como en el miedo a que la reacción de los miembros del Comité sea negativa. Por otra parte, lo que dejan traslucir las declaraciones es un desesperado deseo de acceder al CIME como consecuencia de la imperiosa necesidad de poner fin al aislamiento internacional. En contraparte, Neiva se muestra tranquilizador y hace saber a Bermejo que la oposición que España encontrará en su entrada al Comité será mínima y que todos los países están de acuerdo con esa iniciativa, algo que no era cierto, como se verá más adelante.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, la del pago de la cuota de membresía, la preocupación del gobierno español quedaba plenamente justificada por la escasez que en España existía de divisas convertibles. Aunque Neiva confiase después a Jacobsen sus reservas sobre el particular, la respuesta provisional que diese al gobierno español transigiría con el pago en pesetas. Sin embargo, a pesar de la favorable disposición de ambas partes, la cuestión relativa a la adhesión debería pasar primero por el filtro del Consejo de Ministros y, por supuesto, ser sometida al juicio de Franco, lo que significaba una demora considerable en los trámites. “Cosas de palacio van despacio”, hizo saber Bermejo a Neiva, irritando a este:

Je ne désire partir d'ici sans avoir en poche une réponse écrite du Gouvernement espagnol au sujet de l'adhésion au Comité, mais d'autre part je ne dois pas prolonger mon séjour inutilement. Connaissant par expérience les dangers d'un optimisme qui pouvait être injustifié, d'une part, et d'autre l'importance d'être présent lorsque les affaires se décident, je doute fort qu'il soit sage de partir trop tôt; mais, ne pouvant pas, à cause de la façon dont M. Bermejo me présente la question, insister directement pour une décision rapide, j'ai

²⁹ Carta de Arthur Neiva a Pierre Jacobsen, Madrid, 22 de abril de 1952. Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements. El subrayado aparece en el original.

résolu de faire pression indirectement, par l'entremise de l'Ambassadeur du Brésil, avec qui je travaille la main dans la main. La position est la suivante: Nous n'avons aucun doute sur l'acceptation de l'Espagne, mais, comme le signifia M. Bermejo, la décision finale peut trainer quelque temps. Si je pars et ne suis pas ici, la décision trainera beaucoup plus³⁰.

Llegados a este punto, cabe preguntarse por los intereses concretos de cada parte negociadora. Por lo que respecta a España, existen obviamente motivaciones de distinto tipo y que ya han sido comentadas anteriormente, como el deseo de potenciar la presencia de España en América Latina y el de sacar algún beneficio económico de los transportes. Sin embargo, entre las palabras del ministro Bermejo no se hace referencia al exceso de población ni a la necesidad de reconducir el flujo migratorio hacia ningún lado. Por encima de cualquier consideración, lo que predomina en su discurso es la desesperada búsqueda de la aceptación internacional.

Por su parte, el interés del CIME parece circunscribirse a los parámetros marcados durante la creación del organismo. Así lo muestra una carta de Neiva a Jacobsen en la que, después de trasladar al director del CIME un análisis demográfico, económico y político de la situación española, se centra en los aspectos migratorios.

Le problème de l'émigration espagnole est intimement lié aux considérations ci-dessus. Si l'Espagne réussit à s'industrialiser plus fortement à bref délai, elle absorbera à l'intérieur l'excédent démographique annuel sans aucune difficulté, et ne nécessitera pas vitalment de l'émigration. Par contre, s'il y a trop de difficultés pour qu'elle puisse franchir cette période transitionnelle vers l'industrialisation, la pression démographique se fera sentir toujours plus puissamment, et il n'y aura d'autres alternatives que la baisse du niveau de vie ou l'émigration. Il ne faut pas compter sur une baisse du taux de la natalité; l'Espagne est trop dominée par l'Eglise catholique pour cela. Donc, dans le deuxième cas, celui de non-industrialisation à bref délai, l'émigration passera à être un problème vital pour l'Espagne. J'ai l'impression, fort nette d'ailleurs, que ses autorités le savent parfaitement. Et c'est pour cela, à mon avis, que l'Espagne, si elle adhère au Comité, voudra probablement faire avec nous un accord opérationnel pour commencer à acheminer la solution du problème, prévoyant l'éventualité analysée³¹.

Así pues, el análisis de Neiva concluye que la presión demográfica, a menos que se produzca un rápido proceso de industrialización que absorba el crecimiento poblacional, provocará una

³⁰ *Ibid.*

³¹ Carta de Arthur Neiva a Pierre Jacobsen, Madrid, 6 de mayo de 1952, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

emigración en masa al exterior³². Y esa situación es la que el CIME estaría tratando de evitar. Pero cabe ir más allá y, ante la inevitable duda de cómo pudo influir en las negociaciones el hecho de que el gobierno de España fuera una dictadura militar —la cual había incluso se había posicionado del lado de las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial—, preguntarse por las motivaciones del CIME que no aparecen mostradas explícitamente. Cuestión en la que, aunque pueda parecer obvia, merece la pena detenerse.

En contra de lo que cabría imaginar, salvo manifestaciones muy específicas de algún país miembro —como ser verá después—, no existió ningún prejuicio por parte del Comité a la hora de permitir la entrada de España. Según el acuerdo alcanzado en Bruselas, uno de los requisitos imprescindibles para poder formar parte del organismo era que el Estado en cuestión perteneciera al mundo libre. Pero, como de todos es sabido, por “mundo libre” no se entendía despojado de toda traza de autoritarismo, sino alejado de cualquier influencia soviética. Como se comentó anteriormente, el surgimiento del CIME tiene lugar debido a la radical oposición que Estados Unidos mostró ante la posibilidad de que el problema de las migraciones fuera administrado en el seno de la OIT. Ese el motivo de que fracasara la Conferencia de Nápoles y la razón de que la adhesión al nuevo organismo y cualquier tipo de ayuda financiera otorgada por el mismo quedara condicionada a la no pertenencia a la órbita comunista. En estas circunstancias, algo que favoreció sin duda la buena disposición del Comité a la entrada de España fue el peso de Estados Unidos en el organismo y su política de acercamiento a España, que tomó fuerza en 1951, en el nuevo contexto internacional de la Guerra Fría³³.

El ambiente era tan proclive por ambas partes a la adhesión de España que en esa misma carta de mayo de 1952 Neiva se mostraba convencido de que su misión no fallaría. Es cierto que mostraba algún tipo de cautela, pero esta se refería más a la oposición que encontraría entre algunos miembros del Comité que a la negativa de la parte española.

³² Esta conclusión, por cierto, no resistiría el reciente análisis de Sánchez Alonso, quien, basándose en el modelo de Borjas, cuestiona que las ciudades constituyeran una alternativa real a la emigración exterior. Según la autora, los dos tipos de migraciones (internas y externas) esconderían estrategias distintas. Blanca Sánchez Alonso, “El final del ciclo migratorio español: desiderátum”, *Historia y Política*, 23, 2010, pp. 155–159.

³³ “El papel de España en la estrategia del mundo occidental y su incidencia en la propia seguridad de los Estados Unidos crecían por momentos. Ante la hipótesis, por entonces no desdeñable de una nueva guerra generalizada, no cabía de nuevo una neutralidad española. Como ha señalado Antonio Marquina, los Estados Unidos tenían que evitar que España intentase declararse neutral en caso de un ataque soviético a Europa”. Espadas Burgos, *Franquismo y política exterior*, pp. 190-191.

Nous restâmes d'accord que ce serait peu probable, mais que de toutes façons il serait convenable de préparer une sortie éventuelle, como d'ailleurs toujours en diplomatique, et je lui promis de trouver une formule qui n'entraînât pas la destruction de toute la bonne volonté déjà obtenue. [...] Comme aucune des nations composantes n'a droit de veto, je ne crois pas, étant d'accord sur ce point aussi avec M. De Rochefort, que l'entrée de l'Espagne puisse être refusée par la majorité des nations du Comité; et les 2 ou 3 voix, qui éventuellement, pourraient s'y opposer, se perdront dans la majorité³⁴.

Aunque la aceptación de España no habría de ser tan unánime como Neiva le sugería a Bermejo, aquel se mostraba esperanzado después de todo. Tras reunirse y negociar con otros cargos de la Administración, como Luis Martínez Merello y Mariano González-Rothvoss y Gil, se mostraba bastante seguro de que España solicitaría formalmente la adhesión.

Je crois que, cette fois-ci, la mission n'échouera pas; et encore plus, je crois que l'Espagne voudra que le Comité l'aide par un accord opérationnel du type italien.

Sin embargo, contra todo pronóstico una carta de Martín Artajo a Jacobsen anuncia que, aunque el Gobierno español suscribe cada uno de los objetivos del CIME, se ve obligado a declinar la invitación a formar parte del organismo:

The Spanish Government wishes to thank you for your kind invitation and for the friendly terms in which it was extended. The matter has been examined with the greatest attention and though Spain fully subscribes to the objectives of the Organization, budgetary difficulties prevent her for the time being, to accept the obligations inherent in the membership³⁵.

La razón argüida es la imposibilidad de realizar la contribución financiera exigida como requisito para acceder al Comité. Pero la existencia de dificultades presupuestarias y la carencia de una divisa convertible es algo que estuvo presente desde el primer momento de las negociaciones. ¿A qué causas más profundas pudo deberse el fracaso de las negociaciones?

Dos años después, un memorándum interno del CIME trataría de dar respuesta a este interrogante. El análisis de Warren Graham Fuller, directora interina de la Oficina de Operaciones, se centraba en cuatro puntos. En primer lugar, se mantiene que el Comité se encontraba aún en una fase provisional y no había podido demostrar su utilidad.

³⁴ Carta de Arthur Neiva a Pierre Jacobsen, Madrid, 6 de mayo de 1952, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

³⁵ Carta de Alberto Martín Artajo a Pierre Jacobsen. Madrid, 24 de julio de 1952, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

Segundamente, el Gobierno español todavía ocupaba en una posición marginal dentro de la sociedad internacional. En tercer lugar, Fuller achacaba a España que, por razones de “prestigio internacional” no estuviera dispuesta a aceptar que necesitaba incrementar su emigración. Solo en último lugar la autora del memorándum hacía referencia, como razón del fracaso de las negociaciones, al argumento aducido por Martín-Artajo: la incapacidad de realizar la contribución exigida en dólares o en una moneda convertible³⁶.

Este análisis de Fuller, en el que se hace hincapié en las causas más o menos profundas de que el intento de adhesión no concluyera con éxito, resulta bastante plausible. Quizás merezca la pena detenerse en tercer punto, el que afecta al “desprestigio” que supondría aceptar una supuesta necesidad de emigrar, pues esta fue la constante de la política migratoria en la primera fase de la dictadura, durante la que se obstaculizó la emigración y esta llegó incluso a ser calificada de “calamidad nacional”³⁷. No obstante, si se quiere explicar el giro que tomaron las negociaciones, sería necesario conocer las deliberaciones que tuvieron lugar en el seno de los ministerios españoles implicados. A falta de documentación que permita un análisis más exhaustivo, podemos referirnos a un informe del Edgar Storich, en el que este informa al director del CIME de que, aunque la adhesión española contaba con numerosos partidarios, entre los miembros del gobierno y la Administración española también había opositores a la causa, como Pedro Cortina. Quien luego sería el último ministro de Asunto Exteriores de la dictadura, se mostraba contrario a la entrada de España en el Comité alegando que este organismo únicamente servía a los propósitos de los refugiados alemanes³⁸.

El memorándum de Fuller tiene una segunda parte en la que se compara la situación de 1954 con la de dos años atrás, tomando como referencia los cuatro puntos anteriores. Según la autora, dos años después el Comité había dado probadas muestras de su utilidad y fortaleza. En segundo lugar, a la altura de 1954, España ya era miembro de la UNESCO, había firmado los Pactos con Estados Unidos y estaba planeada su entrada en la OTAN. En tercer lugar, comenta la autora que en España la opinión negativa hacia la emigración exterior se había

³⁶ Carta de Warren Graham Fuller al director del CIME, 26 de marzo de 1954, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

³⁷ “Decreto de 1 de agosto de 1941 sobre repatriación de emigrados españoles y acción social del Estado en Extranjero”, *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, nº 243, 31 de agosto de 1941, p. 6632. Sobre esta cuestión, ver también el artículo de María José Fernández Vicente, “De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975)”, *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el Estudio de los Exilios y Migraciones Ibéricas Contemporáneas*, 6, 2005, pp. 81–100.

³⁸ Carta de Edgar Storich, Buenos Aires, 3 de septiembre de 1954, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

suavizado. Y, por último, haciendo referencia a la cuestión presupuestaria, se dice que España podría tomar ejemplo de la adhesión de Argentina (ocurrida en 1953), cuyo gobierno no había podido realizar la contribución en moneda convertible pero al cual, en cambio, le había sido permitido realizar el pago en servicios, como la provisión de embarcaciones para el transporte de migrantes. La conclusión de la autora es que los cuatro principales obstáculos para el ingreso de España en el Comité han desaparecido o han perdido su fuerza y, en consecuencia, se está en condiciones de retomar las negociaciones. A su juicio, la adhesión de España serviría a los intereses de todas las partes. Para el Comité, la pertenencia de un país de importante tradición emigratoria contribuiría a fortalecer la posición del organismo. Para los países de inmigración sudamericanos, las ventajas originadas por un aumento de la calidad de la inmigración serían “evidentes”. Y para España, la adhesión supondría numerosas ventajas: su presencia en los organismos internacionales se fortalecería; activaría la salida de grandes contingentes de población improductiva mediante los programas de reagrupación familiar; y, por último, incrementaría el tráfico de embarcaciones españolas a América Latina, con las consecuentes repercusiones económicas³⁹. El 22 de octubre, otro memorándum interno del CIME se encargaría ya de fijar las condiciones de una posible adhesión del CIME, centrándose en la contribución presupuestaria y en las operaciones que se llevarían a cabo⁴⁰.

Paralelamente, varios de los gobiernos latinoamericanos miembros del CIME insistirían en la urgencia de la entrada de España en el Comité, como vía para el crecimiento del flujo de la inmigración en sus países, especialmente la inmigración calificada. Según muestran las fuentes, los de Argentina, Venezuela y Colombia serían los gobiernos más interesados. Concretamente, el gobierno argentino trasladaría al Comité una queja al respecto de que, debido a la exclusión del gobierno español del mismo, la inmigración española había descendido desde los 32.248 individuos en 1949 hasta los 18.977 en 1952, por contraste con la inmigración de origen italiano, que en el mismo período se había incrementado notablemente⁴¹. El intercambio de correspondencia con la misión de Buenos Aires es especialmente intenso y, de hecho, podría considerarse a su director, el citado Edgar Storich, el principal artífice de la adhesión española. Este transmitiría a Ginebra el interés de las

³⁹ Carta de Warren Graham Fuller al director del CIME, 26 de marzo de 1954, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

⁴⁰ Memorandum: Information regarding participation to the Intergovernmental Committee for European Migration, 22 de octubre de 1954, Biblioteca de la Oim, Ginebra, Membership and agreements.

⁴¹ Carta de Warren Graham Fuller al director del CIME, 26 de marzo de 1954, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

autoridades argentinas en una posible entrada de España en el Comité. En referencia a las perspectivas de un incremento de la inmigración de origen español, comentaría:

La inmigración española, que juntamente con la italiana es de importancia, ha sufrido marcado descenso en los últimos años, descenso que fuera motivado, ya sea por las restricciones impuestas en el lugar de origen, como así también por las dificultades económicas para el pago de los pasajes, cuyo costo en la actualidad es por demás elevado. De confirmarse los comentarios a que hacemos referencia, se producirá un aumento inmediato, que sería de lamentar se realice al margen de los programas fijados por este Comité⁴².

La expectación de los países latinoamericanos ante la entrada de España es tan alta que Falchi, director del Departamento de Planes y Enlace en Ginebra, se muestra sorprendido de que reciba cartas de todos sitios menos desde España.

It is curious that we have received letters on the same subjects from other Chiefs of Mission in Latin America, and we are frankly puzzle by the fact that they are so often raised by Spanish authorities and local authorities in those countries, whereas Madrid remains completely silent⁴³.

No obstante, ese silencio, debido más a la terca discreción del gobierno franquista con sus maniobras políticas que al simple desinterés, no se prolongaría demasiado. El 21 de octubre de 1955, en la 27ª Reunión del Comité⁴⁴, el observador de España, Luis García de Illera, anunciaría la intención del Gobierno español de adherirse al Comité, instancia que sería aceptada con 20 votos a favor y cuatro abstenciones. A partir de ese momento los trámites se acelerarían, de lo que es prueba el incremento de la documentación existente sobre esta etapa, entre la que es preciso destacar dos conjuntos documentales. El primero es el resultado de la información que desde Ginebra se encargaría recabar a las misiones establecidas en distintos países, con el objetivo de conocer la reacción ante una muy posible entrada del gobierno español en el Comité. Entre la información solicitada, se encuentra la siguiente: cifras de la inmigración de origen español, posible reacción de la prensa y los sindicatos, tamaño de la

⁴² Carta de Edgar Storich al director del Departamento de Planes y Enlace, Buenos Aires, 5 de agosto de 1955, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

⁴³ Carta de G. Falchi a Edgar Storich, Ginebra, 26 de agosto de 1955, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

⁴⁴ Resolution 113 (III): Concerning the membership of Spain in the Committee, adopted at the 27th Meeting, Ginebra, 24 de octubre de 1955, Biblioteca Pública de Nueva York, Nueva York, Actas del Consejo del CIME, MC/169.

colonia española en cada país, posibilidades de poner en marcha los diversos programas, etc. Por supuesto, también se teme la posible reacción de la comunidad española exiliada.

Does a sizable colony of refugees exist in the immigration country, is it influential, is any violent reaction on their part to be expected⁴⁵?

Dado su carácter en ocasiones delicado, se hace hincapié en que esta información ha de conseguirse “extraoficial y discretamente”. En las respuestas recibidas puede observarse que el ambiente en países como Uruguay, Venezuela, Brasil o Chile es bastante positivo y sus gobiernos muestran incluso cierto entusiasmo ante la perspectiva de una adhesión española. La documentación procedente de la misión argentina vuelve a ser la que más detalles proporciona al respecto, al contestar su informe punto por punto todos los requerimientos de Ginebra. Y, valga la pequeña digresión, ciertamente curioso resulta el análisis que se hace de la comunidad exiliada española, a la que se divide en cuatro grupos.

The political refugees from Spain fifteen years after the end of the Spanish civil war, can be roughly divided in four groups:

1) The diehard Republicans, mostly of advanced social ideas have abandoned Argentina and found asylum in Mexico.

2) The less implicated refugees who took advantage of the amnesties in Spain and repatriated.

3) A group of anarchist and former communist have rallied around Peron's flags. I will just mention the two most outstanding members of this group who were Santin and Espejo. [...]

4) The refugees who abandoned their political activities and went into profitable private business⁴⁶.

Storich, autor del informe, concluye diciendo que en ese momento ya ninguno de los grupos resulta peligroso y que el ambiente, tanto por parte del gobierno como de los sindicatos y la sociedad en general, es muy positivo ante la introducción de España en el Comité.

El segundo conjunto documental es ya más cercano a la fecha de la adhesión española y consiste un minucioso informe sobre el estado de las negociaciones en su última fase. En él se reflejan las impresiones de los enviados del CIME a Madrid, destacándose como aspectos positivos la actitud abierta (“open-minded approach”) de los miembros de la delegación

⁴⁵ Carta de C. K. Grierson Rickford, 28 de octubre de 1955, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

⁴⁶ Carta de Edgar Storich a C. K. Grierson Rickford. Buenos Aires, 9 de noviembre de 1955, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

española, las ganas de trabajar (“a definite will to work and to achieve results”) y un buen conocimiento de las tareas llevadas a cabo por el Comité. Sin embargo, gana en extensión la parte que los autores del informe dedican a los aspectos más peyorativos, aunque estos pueden resumirse en dos puntos. El primero, una acentuada falta de coordinación, como consecuencia de la rivalidad existente entre los dos ministerios implicados en la cuestión migratoria: Asuntos Exteriores y Trabajo⁴⁷. En segundo lugar, se incide en la falta de recursos de España, lo que se pone en relación con un exceso de ambición (“saturation of ambition”). Asimismo, los autores destacan otro aspecto importante:

A general feeling that the propitious moment had been missed and that Spain was no longer so eager to enter at any cost in international organizations⁴⁸.

Impresión esta que remite a las ya referidas conversaciones entre Neiva y Bermejo y que demuestra que, aunque a la altura de 1955 España ya no se encontraba en una situación crítica de aislamiento internacional, la necesidad de entrar en organismos internacionales fue un elemento con el que ambas partes jugaron durante las negociaciones.

Tanto países de América Latina en su mayoría como los Estados Unidos, por diferentes motivos, deseaban la adhesión de España. Los primeros fundamentalmente por incrementar un flujo inmigratorio de calidad; los segundos, principalmente por motivos estratégicos ya referidos anteriormente. Sin embargo, como se comentó más arriba, durante el proceso de negociación también hubo oposición a la entrada de España. Sometido a votación el borrador de la resolución sobre la adhesión de España al CIME, durante la 27ª Reunión del Consejo, el 21 de octubre de 1955, los representantes de varios países se abstuvieron de votar. Australia, Bélgica, Francia, Canadá, Israel y Luxemburgo alegarían que no habían sido informados con tiempo suficiente y, en consecuencia, no tenían instrucciones de los gobiernos de sus países al respecto⁴⁹. La realidad es que estos países se sentían incómodos con la presencia de España en el organismo, lo que se muestra de manera explícita en una carta que el gobierno de uno de esos países, Bélgica, dirige al director del CIME, manifestando su total oposición a la admisión de España en el Comité y en cualquier otro organismo internacional.

⁴⁷ Asunto que ha sido tratado con detenimiento por Fernández Vicente, «Entre política "sociolaboral" y "Realpolitik": la política del régimen franquista en materia de emigración, 1946-1956» *Ayer*, 51, 2003, pp. 179–199.

⁴⁸ Carta de G. Falchi y Jean Wiazemsky al Director del CIME: Progress Report on negotiations with the Spanish Government, Ginebra, 20 de febrero de 1956, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

⁴⁹ 27ª Reunión del Consejo del CIME, 21 de octubre de 1955, Ginebra, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Actas del Consejo del CIME, MC/C/SR/27.

A titre confidentiel, je vous signale que nous avons certaines raisons de croire qu'il se trouve dans une situation embarrassante étant donné d'une part son désir personnel de ne pas voir la Belgique se désolidariser d'un mouvement international et d'autre part la position rigide du parti socialiste belge. Il y a quelque semaines à peine, ce dernier a réaffirmé sa position et a prié le Ministre de s'opposer de toutes ses forces à l'admission de l'Espagne aux Nations Unies, aux institutions spécialisées et à l'OTAN⁵⁰.

En cualquier caso, con ningún voto en contra, el borrador de la resolución sobre la adhesión de España saldría adelante y, el 24 de febrero de 1956, el Comité, durante la 37ª Reunión del Consejo⁵¹, aprobaría la adhesión de España. En el mes de Mayo de 1956, el Ministro de Asuntos Exteriores manifestó en una carta dirigida al Director del CIME la adhesión de España al organismo internacional, Y sería en octubre del mismo año cuando quedaría establecida una Misión de Enlace del Comité en Madrid.

El acuerdo alcanzado contemplaría el traslado de 10.000 migrantes de origen español durante los primeros años, siendo los destinos elegidos, por orden de importancia, Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay. En cuanto al transporte, el Comité se comprometía a dar prioridad a los barcos españoles. El coste de los pasajes debería ser acordado entre la compañía de los barcos y el CIME, sin superar nunca el precio autorizado por el gobierno español. Y la forma de pago de los pasajes, siempre en pesetas, debería canalizarse en todos los casos a través del Instituto Español de Moneda Extranjera. El apartado dedicado a los aspectos económicos distingue entre la contribución que España debería de realizar al presupuesto administrativo general del Comité, la contribución por migrante, la contribución "per capita" y la contribución por migrante. Por lo que respecta a la primera, el gobierno español debería pagar al Comité una cantidad que habría de ser acordada cada año, y que para 1956 se estableció en el 2,59 por ciento del presupuesto total de la organismo, y que era el equivalente a 64,736 dólares. Sin embargo, por no comenzar las operaciones hasta el segundo semestre de ese primer año, la suma que el gobierno hubo de abonar fue la mitad, una suma equivalente a 32.398 dólares. La contribución "per cápita" consistía en el pago que el gobierno español debía pagar por el transporte marítimo de cada migrante, que fue fijado en el equivalente a 50 dólares. Por su parte, la contribución por migrante se refería a la cantidad

⁵⁰ Carta del ministro belga de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior, Bruselas, 9 de diciembre de 1955, Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

⁵¹ Resolución 124 (IV): Concerning the membership of Spain, adopted at the 37th Meeting, Ginebra, 27 de febrero de 1956, Biblioteca Pública de Nueva York, Nueva York, Actas del Consejo del CIME, MC/192.

que el gobierno debía pagar por la persona que desde el país de inmigración solicitara los servicios del programa de reagrupación familiar⁵².

La conexión del CIME con la organización migratoria española se realizaría principalmente a través de los Ministerios de Asuntos Exteriores y el de Trabajo. Con el primero, a través de la Dirección de Emigración y Asuntos Sociales, cuyo director formaría parte de la delegación española en el Consejo del CIME. Con el segundo, a través del Instituto Español de Emigración (IEE), creado también en 1956. Este actuaría como planificador y ejecutor de la emigración española, concertando con el CIME las operaciones que tenían como destino algún otro país miembro del Comité y delegando en la Comisión Católica Española de Migración (CCEM) la organización de los programas de reagrupación familiar.

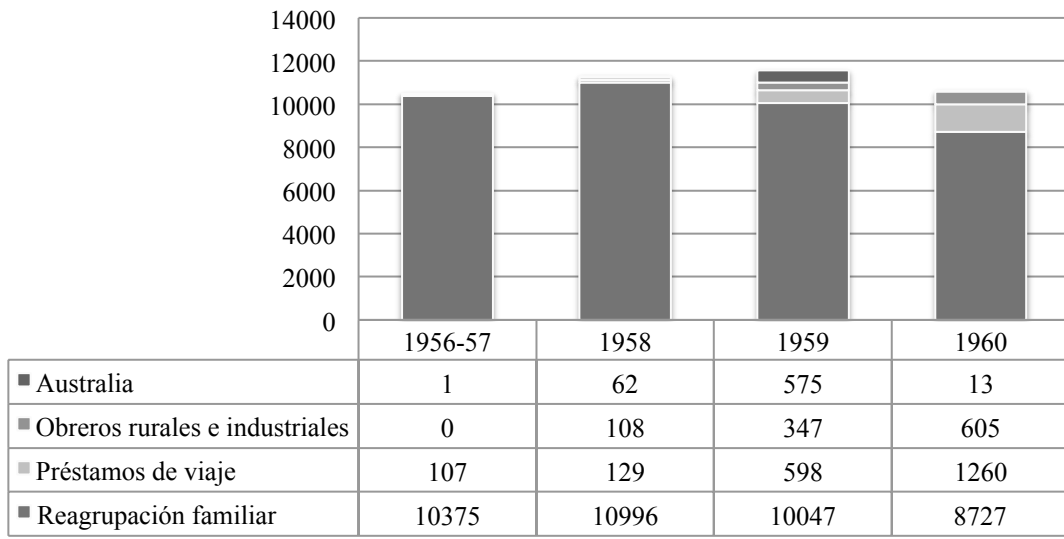
La actividad del CIME en España entre 1956 y 1960

La actividad del CIME en España se iniciaría entonces a mediados de 1956, con la puesta en marcha del programa Reagrupación Familiar y el de Préstamos de Viaje, ambos en colaboración con la Comisión Católica Española de Migración (CCEM). Durante los primeros años también se pondrían en marcha los programas de emigración de obreros rurales e industriales, así como los programas de envío de mano de obra a Australia. A continuación se mostrarán unos gráficos en los que puede observarse la evolución de los mencionados programas durante los primeros años de funcionamiento y otra información cuantitativa sobre los traslados de población efectuados bajo los auspicios del CIME. El período escogido abarca hasta 1960 por ser este un año en el que, presionado por las circunstancias, el Comité experimentaría grandes cambios, haciendo que el panorama fuera muy distinto en la década de 1960⁵³.

⁵² Los detalles completos del acuerdo pueden observarse en una Carta de Alberto Martín-Artajo a Harold H. Tittmann, Madrid, 4 de mayo de 1956. Biblioteca de la OIM, Ginebra, Membership and agreements.

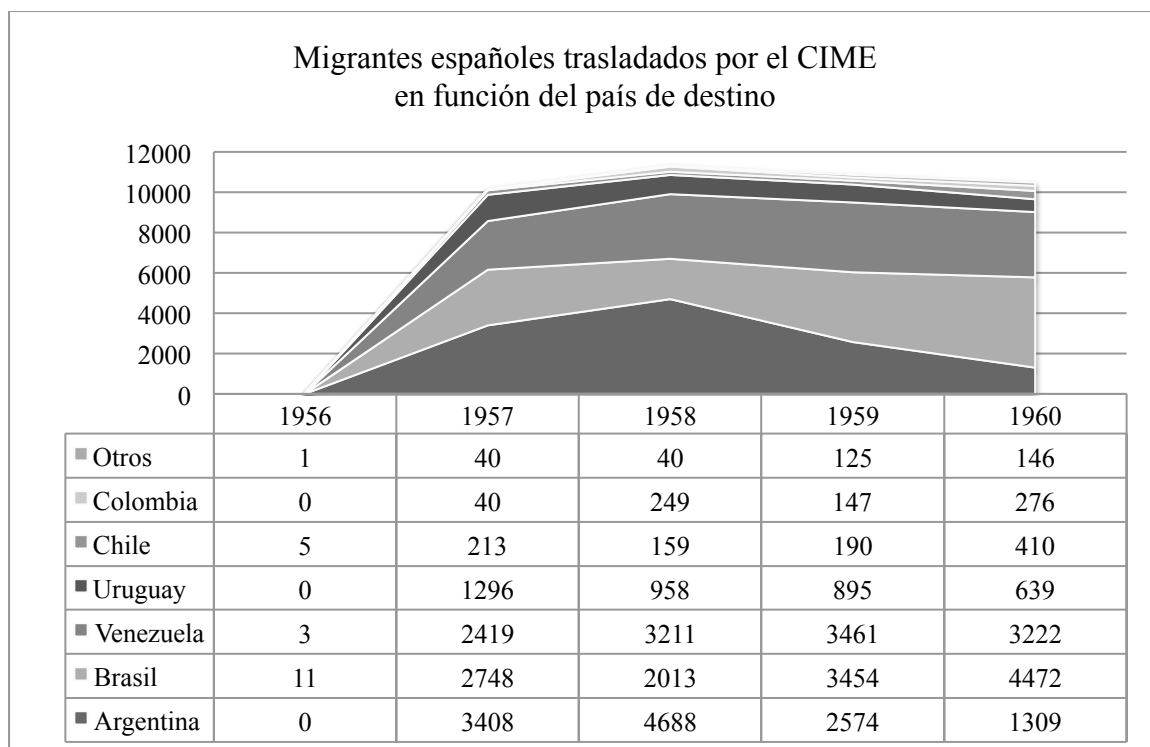
⁵³ Para satisfacer las demandas de los países de América Latina, el CIME pasaría de ser un organismo centrado en la organización del transporte y la asistencia básica al emigrante a ocuparse de cuestiones como la selección y formación profesional de futuros emigrantes. Dicho cambio de orientación se plasmaría en la Resolución 224, adoptada en la XIII Sesión del CIME, Ginebra, 14 de diciembre de 1960, Biblioteca Pública de Nueva York, Nueva York, Actas del Consejo del CIME, MC/439.

Emigrantes españoles trasladados por el CIME en función del programa



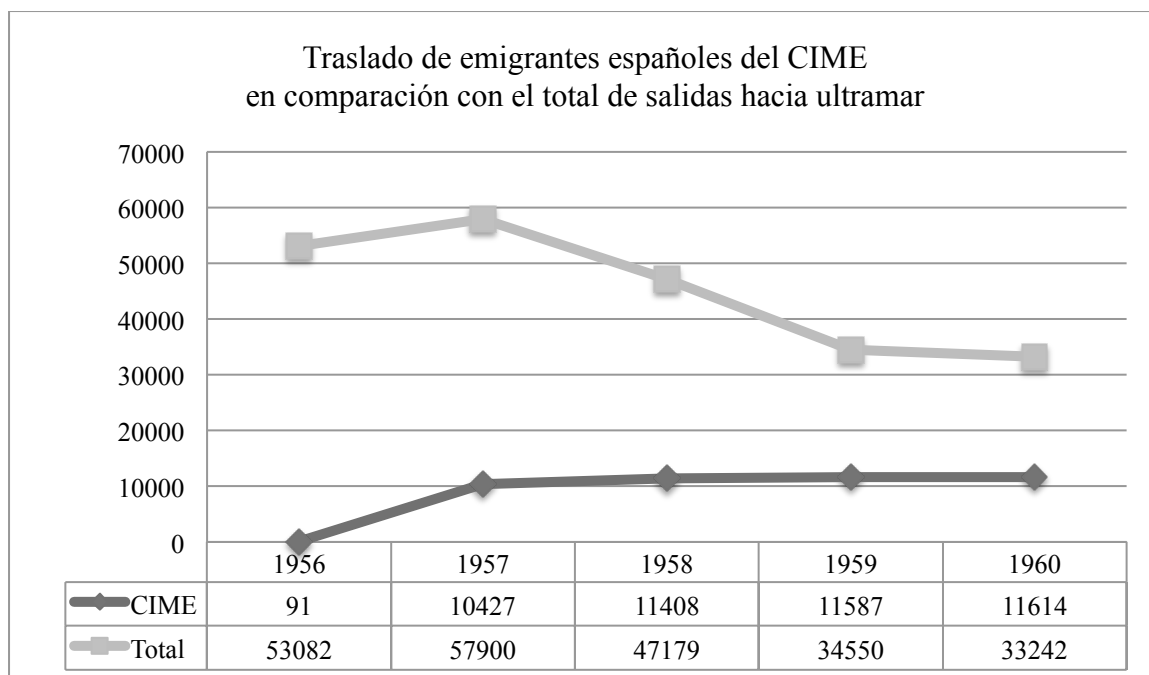
Fuente: Gaspar Gómez de la Serna, "El CIME en España", en *Primer curso hispanoamericano sobre migración*, 1963, Biblioteca de la OIM, Ginebra. Elaboración propia.

El total de emigrantes españoles acogidos a estos programas del CIME desde la adhesión española en 1956 hasta fines de 1960 es de 43.950, lo que muestra que, al menos durante los primeros años, el objetivo de 10.000 traslados anuales se cumplió. Puede observarse también que la cifra de traslados se mantiene, pero la composición varía cada año. El más numeroso es sin duda el de Reagrupación familiar, el cual existió desde el momento de la creación, y también el más constante, en tanto que obedecía sobre todo a la demanda popular y no tanto a la puesta en marcha de programas puntuales, como la operación de envío de trabajadores a Australia.



Fuente: Manual del CIME, 1962, Biblioteca de la OIM, Ginebra. Elaboración propia.

Este segundo gráfico muestra exclusivamente las salidas de España hacia América Latina llevadas a cabo con la participación del CIME, en función del país de destino. Puede apreciarse que la cifra de traslados se mantiene en torno a los 10.000 emigrantes anuales, así como algunas tendencias, como el paulino descenso de salidas hacia Argentina mientras se incrementan las que marchan hacia Brasil. En total, son 42.822 traslados en cuatro años y medio.



Fuente: Manual del CIME, 1962, Biblioteca de la OIM, Ginebra. Calvo Salgado, *Historia del Instituto Español de Emigración*. Elaboración propia

En este último gráfico, se muestra el peso relativo que tuvieron los traslados desde España efectuados bajo los auspicios del CIME respecto del total de salidas hacia los países de ultramar. 45.127 traslados de un total de 225.953, es decir, un 19,97 por ciento para esos cinco años. Además, puede observarse que, a lo largo del período, el número total de salidas hacia ultramar desciende mientras que la cifra de traslados del CIME se mantiene, llegando a alcanzar una relación de 34,93 por ciento en 1960.

CONCLUSIONES

Como se decía al comienzo, a pesar de que en la historiografía sobre la emigración española a mediados del siglo XX existen aportaciones de calidad sobre la labor desempeñada por el CIME en relación con España, esta por lo general tiende a minusvalorarse. El presente trabajo propone una reconsideración de esta idea atendiendo a dos cuestiones: el significado político de la adhesión del gobierno español y la repercusión en el número de traslados a ultramar. En cuanto al primer punto, se ha visto que la adhesión al CIME no queda al margen del proceso de salida del aislamiento del régimen franquista; que guardó relación con la búsqueda de aceptación internacional lo demuestran tanto las súplicas de Bermejo a Neiva

como posteriormente las declaraciones del gobierno Belga manifestando su rechazo a la participación de España en cualquier organismo internacional. En segundo lugar, el volumen de los traslados efectuados bajo los auspicios del CIME parece tener la suficiente entidad como para ser objeto de una atención más detallada. Por supuesto, ambas cosas requerirían de un estudio más minucioso del que ha sido posible llevar a cabo aquí.

Para terminar, sería conveniente preguntarse el porqué de un estudio de las migraciones que atiende a la perspectiva de las instituciones. Pues no deja de ser cierta la observación de Sánchez Alonso de que “la política se modifica e incorpora nuevos elementos después de que las corrientes migratorias experimentan cambios sustanciales que, en su mayor parte, son totalmente independientes de leyes y normativas⁵⁴”. Sin embargo, sería un error ignorar la incidencia de los Estados y las organizaciones intergubernamentales sobre las migraciones internacionales del siglo XX. Que las políticas llevadas a cabo por aquellos consistieran en gran medida en la respuesta ante una necesidad no implica que no tuvieran consecuencias sobre las personas migrantes ni que esas consecuencias no sean dignas de atención. Además, como ha indicado Merino Hernández, “el marco de análisis nacional sigue siendo fundamental para conocer las migraciones ya que precisamente es a lo largo del siglo XX cuando los estados han tomado más medidas y se han organizado mejor —y coordinado con los países vecinos— en el control de los flujos inmigratorios”⁵⁵.

La solución pasa por atender a la interrelación entre el movimiento migratorio tradicional y las políticas migratorias. La propia Sánchez Alonso así lo considera en un trabajo posterior en el que habla de la “complementariedad entre las regulaciones administrativas de la segunda mitad del siglo XX y los mecanismos clásicos de alimentación de las corrientes migratorias”⁵⁶. Haciendo referencia al objeto de estudio de este trabajo, uno de los ejemplos más claros de esa “complementariedad” sería la migración por carta de llamada entre España y Argentina durante la década de 1960, en la cual era frecuente que interviniera el CIME facilitando la comunicación y el traslado del migrante, y participando así en el fortalecimiento de las cadenas migratorias.

⁵⁴ Blanca Sánchez Alonso, “La política migratoria en España Un análisis de largo plazo”, *Revista Internacional de Sociología*, 69/M1, 2011, p. 248.

⁵⁵ María Asunción Merino Hernando, *Emigración, asociacionismo y retorno de los españoles en Argentina (siglos XX y XXI). El diseño y la práctica de su investigación*, Madrid, Editorial Trotta, 2012 p. 51.

⁵⁶ Sánchez Alonso, *El final del ciclo migratorio español*, p. 148.

BIBLIOGRAFÍA

Babiano, J., y Ana Fernández Asperilla, *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta*. Documento de Trabajo 3/2002, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2002.

— *Emigración y articulación de la clase trabajadora durante la dictadura franquista*. Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2009.

Calvo Salgado, Luis M. Y otros, *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, 2009.

Ducasse-Rogier, Marianne, *The International Organization for Migration, 1951-2001*. Ginebra, International Organization for Migration, 2001.

Elie, Jerome, “The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration”, *Global Governance*, XVI/13, 2010, pp. 345–360.

Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y política exterior*. Madrid, Ediciones Rialp, 1988.

Fernández Vicente, María José, “De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975)”, *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el Estudio de los Exilios y Migraciones Ibéricos Contemporáneos*, 6, 2005, pp. 81–100.

— «Entre política "sociolaboral" y “Realpolitik”: la política del régimen franquista en materia de emigración, 1946-1956» *Ayer*, 51, 2003, pp. 179–199.

Gambi Jiménez, Esther, *La migración castellano-leonesa a Brasil, 1946-1962*. Salamanca, Universidad de Salamanca, 2012.

García, Ignacio, *Operación Canguro. El programa de emigración asistida de España a Australia (1958-1963)*, Documento de Trabajo 1/1999, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 1999.

Granell Trías, Francesc, “La cuarta oleada de organismos económicos internacionales”, *Revista de Economía Mundial*, 18, 2008, pp. 369–380.

González de Oleaga, Marisa, *El doble juego de la Hispanidad. España y la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial*. Madrid, UNED, 2001.

Judt, Tony, *Postguerra: una historia de Europa desde 1945*. Madrid, Taurus, 2011.

Ladame, Paul Alexis, *Le rôle des migrations dans le monde libre*. Ginebra, Librairie Droz, 1958.

Lleonart, Alberto J., *España y ONU II (1947)*, Madrid, CSIC, 1978.

Medina Rodríguez, Valentín, *La emigración familiar española a América Latina. 1956-1964*. Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo de Gran Canaria, 1999.

Merino Hernando, María Asunción, *Emigración, asociacionismo y retorno de los españoles en Argentina (siglos XX y XXI). El diseño y la práctica de su investigación*, Madrid, Editorial Trotta, 2012.

Murdock, Mary Anne, *An Analysis of the Intergovernmental Committee for Migration*. Nueva Jersey, Princeton University, 1983.

Oates, Robert y Laurent de Boeck, *The migration for development programmes of the International Organization for Migration. Historical Survey 1951-1998*. Ginebra, International Organization for Migration, 1998.

Perruchoud, Richard, “From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration”, *International Journal of Refugee Law*, I/4, pp. 501–517.

Quijada Mauriño, Mónica, “El comercio hispano-argentino y el protocolo Franco-Perón, 1939-1949. Origen, continuidad y límites de una relación hipertrofiada”, *Ciclos en La Historia, La Economía Y La Sociedad*, I/1, 1991, pp. 4–40.

— “Política inmigratoria del primer peronismo. Las negociaciones con España”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 47, 1989, pp. 43–64.

Sánchez Alonso, Blanca, “El final del ciclo migratorio español: desiderátum”, *Historia y Política*, 23, 2010, pp. 135–162.

Sánchez Alonso, Blanca, “La política migratoria en España Un análisis de largo plazo”, *Revista Internacional de Sociología*, 69/M1, 2011, pp. 243–268.

Sanz Díaz, Carlos, “Las relaciones España-Europa en la segunda mitad del siglo XX: algunas notas desde la perspectiva de la emigración”, *Circunstancia: Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 25, 2011.

Serrano Carvajal, José “La internacionalización de las migraciones: estudio del Comité intergubernamental para las migraciones europeas”, *Revista de Política Social*, 59, 1963, pp. 5–18.