



**CUADERNOS DE HISTORIA
DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES**

4

*“Clandestinos”, “Ilegales”, “Espontaneos”...
La emigración irregular de españoles a Alemania
en el contexto de las relaciones hispano-alemanas,
1960-1973*

Carlos Sanz Díaz

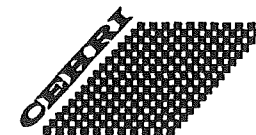
CUADERNOS DE HISTORIA
DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

CUADERNOS DE HISTORIA
DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

4

*“Clandestinos”, “Ilegales”, “Espontáneos”...
La emigración irregular de españoles a Alemania
en el contexto de las relaciones hispano-alemanas,
1960-1973*

Carlos SANZ DÍAZ



Comisión Española de Historia
de las Relaciones Internacionales
Madrid, 2004

ISBN: 84-688-8476-6
Depósito Legal: M- 42.212-2004

Imprime: LAVEL, S.A.
28970 Humanes de Madrid (MADRID)

Sumario

	<i>Pág</i>
<i>Presentación</i> , por Juan Carlos Pereira Castañares	7
1. INTRODUCCIÓN	11
2. LOS TÉRMINOS DEL PROBLEMA: EMIGRACIÓN ASISTIDA Y NO ASISTIDA	20
2.1. EL CAUCE DE LA EMIGRACIÓN ASISTIDA	27
2.2. LOS CAUCES DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA	30
3. LA APLICACIÓN DEL ACUERDO HISPANO-ALEMÁN DE MIGRACIÓN DE 1960	33
3.1. 1960, AÑO DE PSICOSIS MIGRATORIA A ALEMANIA	33
3.2. EMIGRANTES NO ASISTIDOS CON VISADO. LA EMIGRACIÓN POR EL SEGUNDO CAMINO	38
3.3. FALSOS TURISTAS EN MONO DE TRABAJO. LA EMIGRACIÓN POR EL TERCER CAMINO	41
3.4. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA COMPOSICIÓN SOCIAL, LABORAL Y DE GÉNERO DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA	45
4. LOS MOTIVOS DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA	52
4.1. LA MAYOR RAPIDEZ DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA FRENTE A LA EMIGRACIÓN POR MEDIO DEL IEE	54

	<u>Pág</u>
4.2. LA FLEXIBILIDAD DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA	59
4.3. LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA COMO VÍA ALTERNATIVA PARA LOS RECHAZADOS POR EL IEE O POR LA COMISIÓN ALEMANA EN MADRID	62
5. LOS ABUSOS EN LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA: EL TRÁFICO DE EMIGRANTES	69
6. UNA BATALLA PERDIDA: LA PERSECUCIÓN DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA	76
6.1. LA SITUACIÓN HASTA 1960	77
6.2. LAS TENSIONES BILATERALES EN LA ETAPA 1960-1965	79
6.3. PENÚLTIMAS OFENSIVAS EN LA BATALLA: LOS DESARROLLOS DE 1965	98
6.4. UNA TREGUA INSATISFACTORIA: DE 1966 EN ADELANTE	108
7. LA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR	113
8. CONCLUSIONES: A MODO DE RECAPITULACIÓN	119
9. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	124

Presentación

La Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI) creada en 1991 y que hoy agrupa a 140 socios, ha ido ampliando las actividades desarrolladas con el fin de responder a las crecientes inquietudes de sus socios y de la comunidad científica. Los cambios en la sociedad internacional desde el fin de la Guerra Fría y la mayor integración de España en la misma, en ocasiones ocupando un papel relevante, han hecho que el interés por los temas internacionales y aquellos relacionados con la política exterior de España, hayan ido ocupando también un mayor espacio en los medios de comunicación y, como consecuencia derivada, en los debates y conversaciones públicas. Como no podía ser menos, los jóvenes investigadores y estudiantes universitarios reclamaban a los especialistas, temas de investigación o reflexiones abiertas y críticas sobre todo aquello que estaban observando en esos mismos medios de comunicación.

La CEHRI tenía que responder a ese reto al igual que había hecho anteriormente con otros, mediante la elaboración de un Boletín informativo, la organización de Jornadas científicas o conferencias, etc. En el año 2002 y a propuesta de la Junta Directiva que me honro en presidir, la Asamblea General aprobó una nueva iniciativa: convocar el **I Premio de Investigadores en Formación de Historia de las Relaciones Internacionales**.

Esta convocatoria estaba abierta no sólo a los socios de la CEHRI, sino también a cualquier persona que estuviera trabajando en temas relacionados con el área científica de la Historia de las Relaciones Internacionales. Se trataba con ello de incentivar estas investigaciones entre los jóvenes españoles, que iba acompañado de una remuneración económica y de la publicación del trabajo en otra de nuestras iniciativas: **los Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales**, iniciados en 1998.

El resultado de todo este proceso se presenta en este número 4 de nuestros ya consolidados **Cuadernos**.

El trabajo titulado: “*Clandestinos*”, “*Ilegales*”, “*Espontáneos*”. *La emigración irregular de españoles a Alemania en el contexto de las relaciones hispano-alemanas, 1960-1973*”, presentado por D. Carlos Sanz Díaz, obtuvo el I Premio de Jóvenes Investigadores 2003 por unanimidad de la Comisión evaluadora. A este I Premio se presentaron un total de cinco trabajos —investigaciones inéditas todas ellas y de gran valía científica—, que ponía de manifiesto el interés con que había sido acogida esta convocatoria y dificultó en gran manera la selección del mejor de los trabajos.

La investigación de D. Carlos Sanz, como se puede comprobar con la lectura de su trabajo, aborda, en mi opinión, tres cuestiones claves para nuestra área científica, que justifica el merecido premio. En primer lugar, la relación entre historia de las relaciones internacionales e historia de las migraciones, ámbitos que ya Pierre Renouvin o J.B. Duroselle habían considerado relevantes e interconectados en ese concepto multifactorial tan repetido por nosotros como es el de la **fuerzas profundas**. En España, autores como Javier Rubio, Juan Bautista y María José Vilar o Alicia Alted, ya se habían ocupado detenidamente de abordar esta problemática, poniendo de manifiesto la incidencia de las migraciones en las relaciones bilaterales de los Estados, la elaboración de la política exterior o en la configuración de la estructura social de un Estado.

Para Carlos Sanz, esta relación para el caso de las relaciones entre la España de Franco y la República Federal de Alemania había sido muy importante desde 1960. La emigración española a la República Federal, en el contexto del “boom migratorio” de los años sesenta, no sólo incluía a los emigrantes regularizados provenientes de muchos rincones españoles, sino también a los llamados “irregulares”, “clandestinos” o “no asistidos”, que como han demostrado José Babiano Mora y Ana Fernández en un trabajo publicado en el año 2002, constituyó no un tema marginal de las migraciones españolas, sino que tuvo un carácter “central” y decisivo para el franquismo.

De esta forma el autor, especialista en las relaciones hispano-alemanas y que muy pronto presentará su Tesis Doctoral, nos introduce en una problemática de la acción exterior del franquismo, que no había sido trabajada suficientemente por la historiografía española. Mediante la utilización de fuentes primarias inéditas, de una abundante bibliografía y de una metodología renovadora, se presenta esta investigación a todos los lectores interesados en la historia de las relaciones internacionales.

Como Presidente de la CEHRI tengo que manifestar mi enorme satisfacción no sólo por el éxito de esta primera convocatoria del **Premio de Investigadores en Formación**, que tiene continuidad de nuevo en este año; sino también del resultado del mismo: la publicación del trabajo de D. Carlos Sanz, un brillante historiador y un riguroso investigador, Becario y Colaborador del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, como número 4 de nuestros **Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales**. La CEHRI, pues, sigue avanzando y consolidándose en la comunidad académica-científica de España con esta y otras actividades que en estos momentos estamos preparando. La organización de nuestras III Jornadas en la Universidad de Burgos en octubre de este año, en donde abordaremos con profundidad la política exterior de España durante el franquismo y la transición, constituirá un paso más en esta labor.

Juan Carlos Pereira Castañares
Presidente de la CEHRI

“Clandestinos”, “Ilegales”, “Espontáneos”...
*La emigración irregular de españoles a Alemania
en el contexto de las relaciones hispano-alemanas,
1960-1973*

Carlos SANZ DÍAZ
Universidad Complutense de Madrid

A Beatriz

1. INTRODUCCIÓN

La historia de las relaciones internacionales y la historia de las migraciones son dos disciplinas que raramente encontramos unidas en un estudio académico: se trata de dos campos entre los que, como afirmaba J. Ponty en 1989, habitualmente reina una llamativa incomunicación¹. Esta situación es especialmente sorprendente si tenemos en cuenta que hace ya décadas que la escuela francesa de historia de las relaciones internacionales, de amplia influencia en España, incluye a la población y sus movimientos transfronterizos en un lugar preeminente entre las «fuerzas profundas» que modelan la política exterior de los Estados modernos y contemporáneos². En este sentido, Pierre Milza abogaba en 1988 por una aproximación multidisciplinar al estudio de la historia de las migraciones contemporáneas, aproximación que debía mantener un estrecho contacto con la historia de las relaciones internacionales³.

* Agradezco a Luis Calvo Salgado, Oberassistent en el Historisches Seminar de la Philosophische Fakultät I de la Universidad de Zurich, sus amables observaciones al manuscrito original de este trabajo, cuyas deficiencias son achacables exclusivamente a su autor. Cualquier observación o comentario sobre lo expuesto en estas páginas puede dirigirse a mi dirección de correo electrónico migrationXXI@yahoo.es.

¹ Janine Ponty: “Mouvements migratoires et relations internationales”, en *Enjeux et perspectives. Pour une histoire des relations internationales au XXe siècle. Mélanges en l'honneur de Jean-Baptiste Duroselle*. Paris: Sorbonne, 1986, pp. 57-68.

² Pierre Renouvin: *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris: A. Colin, 1964, p. 49; *vid.* también Jean-Baptiste Duroselle: *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 156-161.

³ Milza, Pierre: “La migration internationale: un enjeu épistémologique?”, en *Relations internationales*, nº 54 (1988), pp. 127-137. Este número de *Relations internationales* está dedicado al tema *Relations et migrations internationales*. Recientemente, la revista *Hispania* ha

Como ha ocurrido con otros objetos de estudio, la Historia de las Relaciones Internacionales se está incorporando al análisis de las migraciones transfronterizas siguiendo los pasos de la Ciencia Política y de la disciplina de las Relaciones Internacionales, que a su vez han descubierto con cierto retraso un campo de estudio cultivado tradicionalmente desde la Demografía, la Economía, la Sociología, la Antropología y el Derecho⁴. Son múltiples las formas en que las migraciones y la política internacional están interconectadas. Siguiendo la síntesis realizada por Christopher Mitchell, podemos ordenar estas interrelaciones en tres categorías:

- a) las relaciones internacionales ayudan a conformar la migración internacional;
- b) las migraciones pueden influir y servir a los fines de las políticas exteriores nacionales; y
- c) las leyes y políticas interiores de inmigración pueden tener una proyección internacional inevitable⁵.

En la misma historia de nuestro país encontramos, como han señalado recientemente Juan Bautista y María José Vilar, toda una serie de ejemplos que cimientan firmemente una conclusión: “*la amplia incidencia que nuestros movimientos migratorios han tenido sobre las Relaciones internacionales de España*”, estableciéndose en ocasiones entre sendos ámbitos incluso “*una cierta conexión causa-efecto*”⁶.

Esta incidencia y esta conexión, referidas a un país de destino concreto —Alemania—, un periodo —1960-1973, los años del “boom” de la emigración española a este país— y un aspecto muy particular de la emigración española —el fenómeno de la emigración irregular— consti-

dedicado una sección monográfica al tema “La emigración española a Francia en el siglo XX” coordinada por Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla y con aportaciones del propio coordinador y de Antonio Niño Rodríguez, Eduardo González Calleja, Ana Fernández Asperilla, José Babiano, Rose Duroux y Jean-Philippe Luis: *Hispania. Revista española de Historia*, vol. LXII/2, n.º 211 (2002).

⁴ Un ejemplo temprano de tratamiento de la temática migratoria con las herramientas conceptuales de la ciencia política lo tenemos, para el caso de Alemania, en el completo estudio de Reinhard Lohrmann y Klaus Manfrass (Hrsg.): *Ausländerbeschäftigung und internationale Politik. Zur Analyse transnationaler Sozialprozesse*. München; Wien: Oldenbourg, 1974.

⁵ Christopher Mitchell: “International migration, relations and foreign policy”, en *International Migration Review*, vol. 23, n.º 3 (1989), pp. 681-708.

⁶ Juan B. Vilar y María José Vilar: “España de la emigración a la inmigración: incidencia en su proyección internacional”, en Juan Carlos Pereira (coord.): *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*. Barcelona, Ariel, 2003, pp. 217-236, especialmente pp. 219-221.

tuyen el centro de atención del presente trabajo. Con él pretendemos tender puentes entre la historia de las relaciones internacionales y la historia de las migraciones, mostrando cómo la acumulación de miles de decisiones individuales de emigrar generó una determinada problemática en las relaciones entre los gobiernos de España y la República Federal de Alemania en este periodo, lo que —caso tal vez único— convierte a esos emigrantes, que no son Jefes de Estado o de Gobierno, ministros ni diplomáticos sino trabajadores industriales, albañiles o empleadas del hogar en actores de las relaciones internacionales cuyos actos influyen en las políticas exteriores de su país de origen y de destino. Queremos mostrar igualmente cómo las relaciones intergubernamentales moldearon, constriñeron o favorecieron en cada caso la composición, el ritmo y el volumen de la corriente migratoria entre los dos países, afectando a tantos y tantos destinos individuales y colectivos.

El objeto de estas páginas, por tanto, es analizar una faceta concreta dentro del fenómeno más general de la emigración laboral española a Europa que arranca de comienzos de la década de los años sesenta del siglo XX: la emigración a Alemania⁷ que se realizaba de forma *irregular, clandestina o no asistida*, tres denominaciones que se empleaban de forma intercambiable.

En el contexto del régimen de Franco, marco temporal en el que se inscribe este trabajo, había básicamente dos formas de emigrar al extranjero. La primera era hacerlo de forma “asistida”, según la terminología del régimen, es decir, acudiendo a los organismos oficiales encargados de canalizar la emigración exterior de España y acogiéndose a la tutela del Estado, que se encargaba de facilitar la consecución de un puesto de trabajo en el país de destino, de proveer al trabajador de los necesarios permisos, de organizar el viaje de salida y, en definitiva, de asesorar y auxiliar al trabajador en todos los aspectos relacionados con su decisión de emigrar. Como veremos a continuación, el régimen de Franco, que aspiró a controlar en la medida de sus posibilidades todos los aspectos de la emigración exterior, consideró legal solamente esta forma de salir del país para trabajar.

Por diversos motivos, la sociedad española ha heredado e internalizado en gran medida el mito franquista de la emigración asistida, que vendría a concretarse en una idea: la de que todos los españoles que cruzaban los Pirineos para trabajar en Europa lo hacían con un contrato de

⁷ Por cuestiones de estilo, utilizamos los términos “Alemania” y “alemán” para referirnos a la República Federal de Alemania (RFA), único Estado alemán reconocido por España en el periodo en que se enmarca este estudio.

trabajo firmado en el bolsillo y con todos los papeles en regla. Esta investigación contribuye a destruir este mito. Lo cierto es que junto a la emigración asistida, existió en todo momento el fenómeno paralelo de la emigración irregular, clandestina o simplemente no asistida, es decir, el de aquellas decenas de miles de españoles que cruzaron las fronteras del país sin intermediación de instancia oficial alguna, que no contaron con la asistencia del Estado y que llegaban a los diversos países europeos de destino de forma irregular, sin contrato laboral, sin permisos de trabajo ni de residencia, pagando en ocasiones a redes ilegales especializadas en el tráfico de mano de obra extranjera, y teniendo en no pocos casos sobre sus cabezas la espada de Damocles de la expulsión del país y su repatriación forzosa a España.

Es muy poco lo que conocemos hasta ahora con una base empírica sobre el fenómeno de la emigración irregular en la historia más reciente de España, aunque algunas aportaciones muy cercanas en el tiempo están contribuyendo a sacar del olvido este fenómeno. Por su relación directa con cuanto vamos a analizar en estas páginas debemos mencionar el estudio recientemente aparecido de José Babiano Mora y Ana Fernández Asperilla sobre la emigración irregular española en los años sesenta. En él se avala sólidamente la hipótesis de partida de los autores de que “*la irregularidad en la emigración española de los años sesenta, lejos de resultar marginal, tuvo un carácter central*”⁸. Las páginas siguientes contribuyen, sobre la base de la experiencia concreta de la emigración irregular a la RFA y con una base empírica, creemos, suficientemente convincente, a reforzar esta tesis del carácter central de la emigración irregular dentro del conjunto de la emigración española a Europa.

Para ello, analizaremos la *magnitud* y las *causas* del fenómeno de la emigración no asistida a Alemania en el periodo de *boom* migratorio que transcurre de 1960 a 1973, un tipo de emigración que fue considerada ilegal y clandestina por las autoridades españolas, pero no, o al menos no siempre ni con criterios fijos, por los ámbitos políticos y económicos alemanes, con las excepciones que iremos viendo. Trataremos de esclarecer *cuál fue la importancia de la emigración no asistida, su valor numérico, y cuál fue el funcionamiento de los mecanismos existentes para emigrar de este modo*. Nos preguntaremos también *por qué*

⁸ José Babiano Mora y Ana Fernández Asperilla: *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta*. Madrid: Fundación 1º de Mayo, 2002 (Serie Documentos de Trabajo, DOC 3/2002), p. 19.

tantos españoles emigraron al margen de los cauces oficiales, fundamentando a este respecto nuestra hipótesis de que ello fue así por la confluencia de cuatro causas fundamentales:

- a) primero, por las ventajas que seguir esta vía ofrecía a los emigrantes;
- b) segundo, por la imposibilidad para el franquismo de impedirlo, pese a los reiterados esfuerzos del régimen por cancelar esta vía;
- c) en tercer lugar, por el estímulo ofrecido por la economía alemana, estímulo que vemos ejemplificado en los intereses convergentes del empresariado, especialmente en el sector industrial, y del Ministerio Federal de Economía;
- d) y en cuarto y último lugar, por la connivencia de las autoridades alemanas competentes en materia de inmigración, particularmente el Ministerio Federal de Trabajo y el Bundesanstalt für Arbeit, el organismo estatal alemán encargado de gestionar la emigración a la RFA.

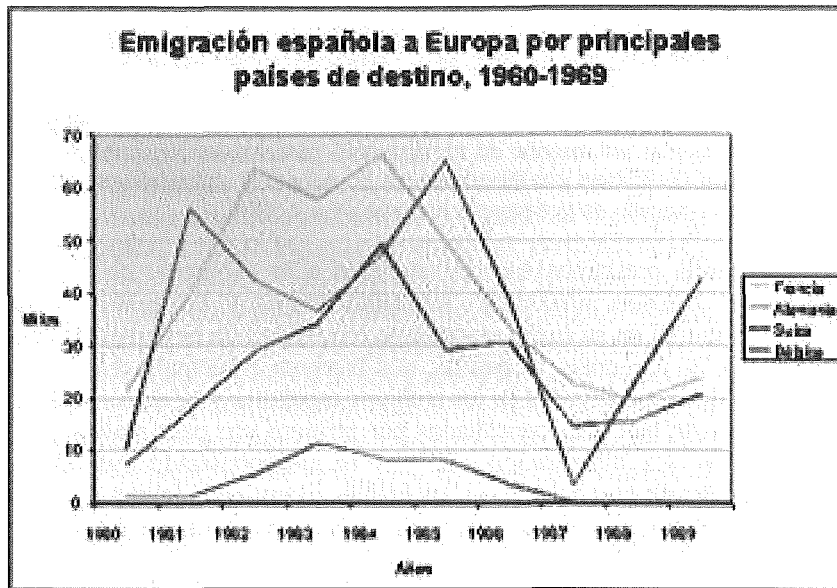
Finalmente, prestamos especial atención a *la evolución de la emigración no asistida*, analizando las motivaciones y las gestiones del gobierno español en su lucha contra esta modalidad de emigración. Para contestar a las preguntas de partida, nos basamos principalmente en las fuentes inéditas conservadas en los archivos españoles y alemanes, que en su mayor parte han sido consultadas por primera vez para realizar esta investigación. La información que nos ha proporcionado esta documentación ha sido completada con las fuentes secundarias de tipo hemerográfico y bibliográfico que se relacionan al final de estas páginas⁹.

Como hemos indicado, nuestro estudio se centra en la emigración dirigida a Alemania, país que figuró en segundo lugar, por detrás sola-

⁹ Las abreviaturas que utilizamos para citar fuentes archivísticas son las siguientes: AMAE (Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid), fondo Renovado (R), Legajo/Expediente; AGA (Archivo General de la Administración, Alcalá de Henares), Archivo Institucional de Servicios Socioeconómicos (AISS) – Servicio de Relaciones Exteriores (SRE) de la Delegación Nacional de Sindicatos; BA (Bundesarchiv, Koblenz), Bestand o Fondo (B), Legajo; PAAA (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlín), Referat o Sección (Ref.), Band o Volumen (Bd.). Otras abreviaturas de instituciones empleadas: MAE (Ministerio de Asuntos Españoles) y su equivalente alemán el AA (Auswärtiges Amt o Ministerio de Negocios Extranjeros); IEE (Instituto Español de Emigración) y la institución alemana equivalente, la BAA (Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung). Cuando en un documento no consta la fecha lo indicamos con «s.f.» (sin fecha), ofreciendo a continuación entre paréntesis una datación aproximada.

mente de Francia, como destino de los trabajadores españoles en Europa en la década de los sesenta, aunque en algunos años llegó a ser el primer destino de la emigración española, como puede apreciarse en la gráfica I.

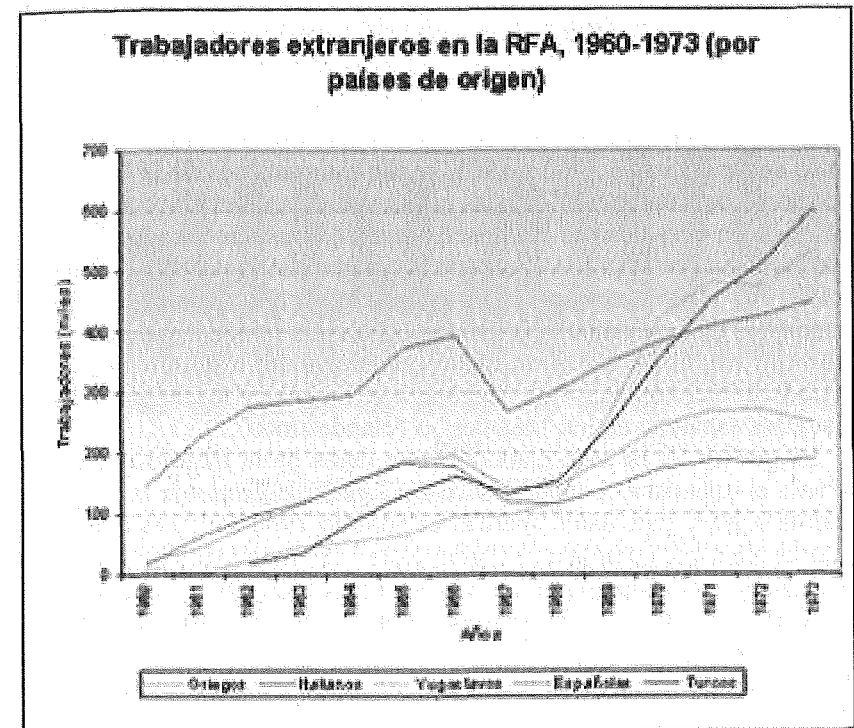
Gráfica I



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en Vilar, Juan Bautista, y Vilar, María José: *La emigración española a Europa en el siglo XX*. Madrid: Arcos Libros, 1999, p. 73.

La gráfica II muestra la importancia relativa, en términos numéricos, de la emigración española a Alemania hasta 1973. Como puede apreciarse, hasta los años 1966-1967 los españoles constituyeron el segundo grupo más nutrido entre los emigrantes en Alemania, por debajo solo de los italianos, y con efectivos similares a los griegos. A partir de esos años la emigración española fue retrocediendo en términos relativos, relegada por el auge de la emigración procedente de Yugoslavia y sobre todo de Turquía, que llegaría a constituirse en el país de origen del mayor grupo de emigrantes en la RFA.

Gráfica II



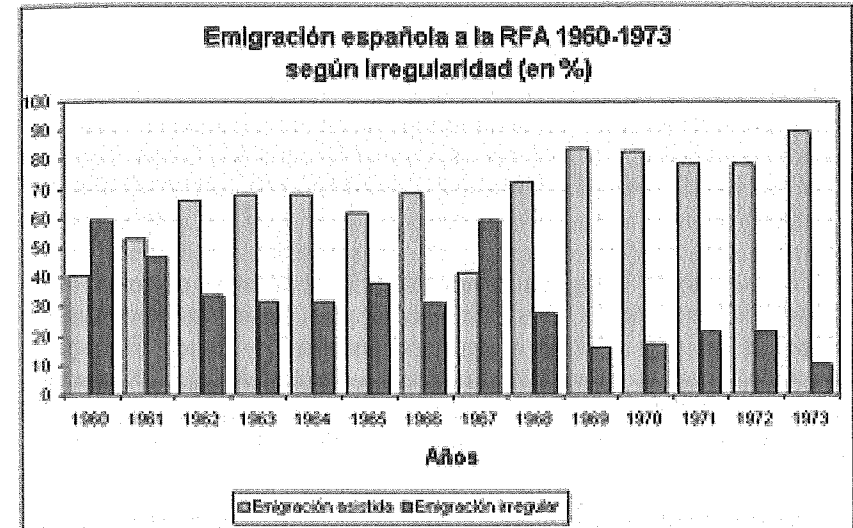
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en Herbert, Ulrich: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München: Beck, 2001, pp. 198-199.

En cuanto a la determinación del volumen que alcanzó la emigración no asistida de origen español, se trata de una cuestión que constituye un problema de investigación en sí mismo, ya que por la propia naturaleza del fenómeno, éste se resiste a una cuantificación pormenorizada. Ni el Instituto Español de Emigración ni su homólogo alemán contaban con datos totalmente fiables sobre los emigrados de forma irregular, por no hablar de los emigrantes totalmente ilegales, es decir, quienes residían y trabajaban en la RFA sin ninguno de los permisos necesarios: el permiso de trabajo y el permiso de residencia. Con todo, es posible ofrecer

estimaciones relativamente fiables¹⁰. De forma general, a comienzos de los años setenta se calculaba que el 15% de los inmigrantes en la RFA eran «clandestinos». Según las estimaciones de J. Leib, entre 1960 y 1982 la emigración clandestina española a los países industrializados europeos duplicó, e incluso triplicó en algunos años, a la emigración regular o plenamente legal¹¹. Para el caso específico de la emigración española a Alemania, el 35% de esta emigración se produjo con pasaporte de turista entre 1960 y 1971, según estimaciones de la Comisión Episcopal de Emigración¹². Estas cifras vienen a coincidir con el dato, reflejado en el estudio de Francisco Sánchez López publicado en 1969, que indicaba que sólo dos tercios de la emigración española a Alemania entre 1960 y 1967 correspondía a emigración “controlada en el país de origen”, es decir, asistida¹³. Basándonos en estos estudios podemos concluir que uno de cada tres españoles que emigraron a Alemania en este periodo lo hicieron de forma irregular y se incluía en la categoría administrativa española de los “ilegales” o “clandestinos”.

La gráfica III ha sido elaborada con datos de la *Bundesanstalt für Arbeit*, el organismo estatal alemán encargado de gestionar la inmigración a la RFA. Los datos abarcan el periodo 1960-1973, es decir, los catorce años que componen el “gran ciclo” de la emigración española a Alemania, interrumpido por la crisis económica del último año, que ocasionó el fin de lo que el historiador de la emigración Ulrich Herbert ha denominado la “sociedad del crecimiento”, con su corolario en la RFA del brusco abandono de la política de recluta masiva de mano de obra extranjera (*Anwerbestop*)¹⁴. Estas cifras muestran que año tras año durante casi toda la década de los sesenta, al menos tres de cada diez

Gráfica III



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Dohse, Knuth: *Ausländischer Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Express Edition, 1985 (2ª ed.), página 196.

españoles que emigraban a Alemania lo hacían sin pasar por el Instituto Español de Emigración, con un año (1961) en el que fueron casi la mitad los que optaron por esta forma no asistida de emigración y dos años más (1960 y 1967) en los que esta proporción alcanzó nada menos que seis de cada 10 emigrantes. De 1968 en adelante se observa una clara disminución del fenómeno de la emigración no asistida, fórmula que no obstante seguía utilizando un sexto de los trabajadores al finalizar la década, y un quinto a comienzos de los años setenta. Esta tendencia general hacia la disminución de la emigración irregular fue el producto de la creciente eficacia de las administraciones públicas, española y alemana, a la hora de embridar y controlar el tránsito laboral entre los dos países, aunque la persistencia del fenómeno contrasta con las aspiraciones de control total albergadas por el Estado español. Dos aspectos de los reflejados en las gráficas merecen aún un breve comentario. En primer lugar, la reducción del número total de emigrantes en 1967 se explica por un enfriamiento coyuntural del ritmo de crecimiento de la economía alemana en los años 1966-67, que produjo una moderación en el ritmo de recluta oficial de

¹⁰ En general los datos que obtenían las autoridades extranjeras en materia de inmigración eran más fiables que los del Instituto Español de Emigración. Para el periodo 1960-1967, y considerando todos los países de destino de la emigración española, se ha estimado que la emigración española real representaba más del 214% de la emigración oficial asistida permanente. *Vid.* Salustiano del Campo *et al.*: *La España de los años 70*. Madrid: Moneda y Crédito, 1972, vol. 1, p. 108, cit. por José A. Garmendia (comp.): *La emigración española en la encrucijada: marco general de la emigración de retorno*. Madrid, CIS, 1981, p. 247. Una forma de estimar el volumen de la emigración no asistida consiste en tomar el número de extranjeros solicitantes de permiso de trabajo y/o residencia en la RFA en un año y restarle el número de los que han emigrado en ese año a través de la correspondiente Comisión Alemana en el país de origen.

¹¹ Cit. en José Cazorla Pérez: *Retorno al Sur. Panorama de la emigración española en Europa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986, p. 17-18.

¹² José Babiano y Ana Fernández Asperilla: *El fenómeno de la irregularidad...*, *op. cit.*, p. 19.

¹³ Francisco Sánchez López: *Emigración española a Europa*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1969, p. 46.

¹⁴ Ulrich Herbert: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München: Beck, 2001.

mano de obra en el extranjero. En segundo lugar, el brusco aumento en el porcentaje de emigrantes irregulares que se aprecia en el año 1967 se debe precisamente a esta desaceleración de la recluta oficial, que muchos españoles solventaron viajando a Alemania por medios propios, al margen del cauce de la emigración asistida.

2 LOS TÉRMINOS DEL PROBLEMA: EMIGRACIÓN ASISTIDA Y NO ASISTIDA

El concepto de “emigración no asistida”, así como su correlato aproximado de “emigración clandestina” o “ilegal”, solamente tiene sentido por referencia a un modo de emigración “asistida” o “legal”. En España, el Estado ha asumido tradicionalmente a lo largo del siglo XX una función tuitiva y fiscalizadora del hecho migratorio, función que encontró su reflejo en las Leyes de Emigración de 1907 y 1924, en el espíritu subyacente a la creación del Instituto Español de Emigración (IEE) en 1956 y en la legislación sobre emigración del periodo franquista, particularmente en la Ley de Bases de la Emigración de 1960 y en la Ley de Ordenación de la Emigración de 1962. En todos estos textos legislativos, así como en sus numerosos desarrollos reglamentarios y en la jurisprudencia derivada de su aplicación aflora una y otra vez una misma idea: la facultad, y a la vez, la necesidad por parte del Estado de perseguir la emigración clandestina¹⁵. En principio los límites legales quedaban trazados con nitidez: la Ley de Ordenación de la Emigración de 1962 definía la emigración asistida como “*la que tiene lugar ajustándose a planes, operaciones o programas aprobados y desarrollados por el Gobierno o con su intervención y cuenta con su ayuda técnica o económica*”¹⁶. Todo lo que no se incluyera en esta modalidad podía considerarse —desde la óptica del Estado franquista, no necesariamente compartida por los países de destino de los emigrantes— como emigración irregular, clandestina o ilegal.

Entre España y Alemania, los términos de referencia para la emigración asistida y no asistida quedaron fijados por el *Acuerdo sobre migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en la República Federal de Alemania* que ambos gobiernos firmaron el 29 de

¹⁵ Vid. al respecto José Babiano y Ana Fernández Asperilla: *El fenómeno de la irregularidad...*, op. cit., pp. 3-5.

¹⁶ Decreto 3 de mayo 1962, núm. 1000 (Ministerio de Trabajo). Ley de Ordenación de la Emigración (BOE 15 de mayo), art. 2.º 4.

marzo de 1960. Este acuerdo venía precedido ya por la existencia de una corriente migratoria de España a Alemania en la década de los años cincuenta, que ciertamente no puede considerarse emigración asistida, pero que dada la ausencia de un marco regulador no puede tampoco considerarse como clandestina¹⁷. La importancia de esta corriente radica sobre todo en el hecho de que proporcionó al gobierno español una baza que jugar ante el gobierno de Bonn para vencer las reticencias alemanas y obtener la firma de un acuerdo migratorio bilateral, lo que viene a reforzar la idea, ya observada en otros contextos históricos y geográficos, de que la firma de un acuerdo de emigración entre dos países sirve frecuentemente sobre todo para oficializar, canalizar y administrar una corriente migratoria ilegal o ilegal preexistente¹⁸.

En parte por ello, y en parte por el deseo del régimen de Franco de abrir una vía que permitiera exportar el excedente de mano de obra creado en España por los duros ajustes del Plan de Estabilización y Liberalización de 1959¹⁹, el Acuerdo migratorio hispano-alemán de 29 de marzo de 1960 se negoció y firmó con gran urgencia. Las negociaciones se concluyeron en el tiempo récord de cuatro días y el texto acordado se firmó casi inmediatamente después, bajo la forma además de un Acuerdo que no necesitaba ratificación parlamentaria —para poder aplicarlo así cuanto antes— y que entraba en vigor al día siguiente de su firma²⁰. Más adelante analizaremos el mecanismo de emigración asistida establecido por este acuerdo. De momento, basta con señalar que desde abril de 1960 un español que deseara trasladarse a la RFA para trabajar tenía ante sí cuatro caminos o vías para alcanzar su objetivo²¹.

¹⁷ Vid. Carlos Sanz Díaz, «La emigración española a Alemania en los años cincuenta y el Acuerdo de Emigración de 1960», en *V Encuentro de Investigadores del Franquismo. Comunicaciones. Albacete, 13-15 noviembre 2003*. Universidad de Castilla-La Mancha; Fundación 1º de Mayo; Centro de Estudios de Castilla-La Mancha; Grupo de Estudios de Asociacionismo y Sociabilidad, 2003 (CD-ROM).

¹⁸ Vid. Cord Pagenstecher: *Ausländerpolitik und Immigrantidentität. Zur Geschichte der "Gastarbeiter" in der Bundesrepublik*, Berlín, Betz, 1994, p. 82.

¹⁹ Vid. Ana Fernández Asperilla, “La emigración como exportación de mano de obra: el fenómeno migratorio a Europa durante el franquismo”, en *Historia Social*, nº 30, 1998, p. 63-81.

²⁰ Sobre la negociación y firma del acuerdo hispano-alemán de emigración de 1960, véase Johannes-Dieter Steinert: *Migration und Politik. Westdeutschland-Europa-Übersee 1945-1961*. Osnabrück: Socolo Verlag, 1995, especialmente p. 290-299; así como *idem*, “Arbeit in Westdeutschland: Die Wanderungsvereinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei und der Beginn der organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte”, en *Archiv für Sozialgeschichte*, 35 (1995), p. 197-209.

²¹ Vid. para cuanto sigue sobre las formas fácticas de emigración a la RFA: Knuth Dohse: *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Berlín: Express Edition, 1985 (2ª ed.), p. 181-200.

Comenzaremos enumerándolas para pasar después a analizarlas brevemente. Estas vías eran:

1. Acogerse al procedimiento establecido por el acuerdo migratorio.
2. Viajar a la RFA con un visado especial para trabajar, visado que se obtenía en la Embajada y consulados alemanes en España.
3. Viajar a la RFA sin visado —es decir, oficialmente en calidad de turista— y una vez allí regularizar su situación, obteniendo los permisos de trabajo y de residencia necesarios.
4. Viajar a la RFA sin visado —en calidad de turista igualmente— y permanecer en el país sin regularizar su situación.

Solamente la primera modalidad constituía la emigración asistida, y solamente ésta era plenamente legal desde el punto de vista tanto del gobierno español como del alemán. La segunda modalidad era también completamente legal, al menos desde el punto de vista de Alemania, pero en la medida en que escapaba al control del Estado español fue perseguida por éste. La tercera modalidad, como tendremos ocasión de ver, caía en una zona gris entre legalidad y clandestinidad; y la cuarta era completamente ilegal, aunque no por ello inexistente, ni mucho menos. De hecho, según algunas estimaciones, a comienzos de los años setenta uno de cada diez extranjeros empleados en la RFA se hallaba en situación de total ilegalidad²². Vamos a examinar ahora brevemente cada una de estas posibilidades.

1. *Acogerse al procedimiento establecido por el Acuerdo migratorio*, es decir, obtener los permisos de trabajo y residencia por medio del IEE y de la Comisión Alemana en Madrid, y viajar asimismo a la RFA en expediciones organizadas por estos organismos. Este procedimiento será analizado en detalle en el apartado siguiente.
2. *Solicitar en un consulado alemán un visado para trabajar en la RFA*, señalando el nombre de la empresa donde el trabajador tuviera intención de colocarse. Paralelamente, la empresa contratante alemana debía solicitar a las autoridades competentes de aquel país que se concediera el visado de trabajo y el permiso de estancia a ese trabajador en concreto. A esta comunicación por parte del empleador del nombre de los trabajadores que quería reclutar se la denominó “reclamación nominal” (*namentliche Anforderung*), lo que distingue a este procedimiento del anterior, que es anónimo. Para que pudiera realizarse una

²² Vid. Max DIAMANT, 1973c, pág. 474, cit. por Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter...*, op. cit., p. 182.

reclamación nominal, lógicamente el empleador y el trabajador tenían que haber entrado previamente en contacto por cualquier medio. Aunque este mecanismo era campo abonado para la acción de “reclutadores” profesionales y organizaciones ilegales de contratación de extranjeros —tanto la legislación alemana como la española prohibían la actividad de agencias privadas de emigración—, normalmente era algún trabajador ya instalado en Alemania el que ponía en contacto a su empleador con parientes, amigos o paisanos suyos²³. Esto hizo que tanto este procedimiento como el que describiremos a continuación, fueran el marco privilegiado de acción de las redes migratorias informales que se fueron creando al compás de la llegada de trabajadores españoles a Alemania²⁴.

Respecto a la política de visados entre España y la RFA, hay que señalar que ambos Estados mantenían la exigencia del visado sólo a sus ciudadanos que viajaran al otro país con la intención declarada de desempeñar una ocupación. Los demás casos se consideraban en general viajes con fines turísticos, para los que se había suprimido el requisito del visado por medio de un Canje de notas entre ambos gobiernos el 5 de mayo de 1959. A los avatares sufridos por el régimen de visados entre España y Alemania tendremos ocasión de referirnos más adelante²⁵.

3. *Viajar a la RFA sin visado (es decir, como turista) y una vez allí regularizar su situación, consiguiendo los permisos de trabajo y de residencia necesarios*. El viaje como turista excluía expresamente el permiso para desempeñar una ocupación en el país de destino y permitía una estancia limitada a un máximo de tres meses. Sin embargo muchos españoles y extranjeros de otras nacionalidades se declaraban turistas para, una vez en la RFA, buscar empleo y solicitar permiso de trabajo y residencia, alegando que en el momento de emprender el viaje no tenían intención de trabajar, pero que

²³ Véase al respecto Helmut Mintz: “Die individuelle Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen bi- und multilateral Abkommen und zur Fortbildung von Staatsangehörigen der Entwicklungsländer”, en Hessisches Institut Für Betriebswirtschaft E.V. (ed.): *Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland*. Düsseldorf: Econ-Verlag, 1961, pp. 45-56.

²⁴ Sobre el concepto de las redes sociales aplicadas a la emigración, vid. Sonja Haug y Edith Pichler: “Soziale Netzwerke und Transnationalität. Neue Ansätze für die historische Migrationsforschung”, en Jan Motte, Rainer Ohliger, Anne von Oswald (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1999, pp. 259-284; vid. también Ubaldo Martínez Veiga: *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Ed. Trotta/Fundación 1º de Mayo, 1997, p. 130 ss.

²⁵ Con anterioridad a la supresión del requisito del visado obligatorio de 5 de mayo de 1959, tanto en los visados que España concedía a alemanes como en los que la RFA concedía a españoles se hacía constar que dicho documento no autorizaba a trabajar en el país, pero la práctica tradicional entre los dos países era que «dichas normas se suelen aplicar con la más amplia benevolencia», es decir, que en la práctica se permitía trabajar en la mayor parte de los casos. Despacho nº 169 de 16 marzo 1958 de Antonio M^a Aguirre, Embajador de España en Bonn, AMAE R 5693/2.

habían cambiado de opinión en algún momento de su estancia en Alemania.

La obtención de estos permisos dependía por completo de la voluntad de las autoridades alemanas, cuyo margen de maniobra para legalizar a estos «inmigrantes sobrevenidos» si la economía de la RFA necesitaba su fuerza de trabajo, o rechazarlos en caso contrario, era total. Como ha resumido Ursula Mehrländer, en la RFA “rige el principio de que ningún extranjero posee el derecho a entrar o permanecer [en este país]. El permiso de residencia puede concederse, cuando ello no perjudica los intereses de la República Federal”, lo que convertía la concesión del permiso de residencia a un extranjero prácticamente en un “acto de clemencia” por parte de las autoridades alemanas²⁶. De forma general, la Administración alemana desconfiaba de los llegados al país por este camino —es decir, como turistas— y a mediados de los sesenta el Gobierno de Bonn cursó instrucciones de expulsarlos del territorio federal²⁷.

4. *Viajar a la RFA sin visado (es decir, como turista) y ocupar allí un puesto de trabajo, sin obtener permiso de trabajo ni de residencia.* En este caso el emigrante se hallaba en situación de ilegalidad en el país.

En el lenguaje de la administración española se denominó al procedimiento señalado en primer lugar como “emigración asistida”, que equivale a lo que los alemanes llamaron “primer camino” (*erster Weg*) o “procedimiento de contratación” (*Anwerbeverfahren*). Todo lo que se saliera de aquí, es decir, cualquier forma de emigración “no asistida”, fue considerada por el gobierno español —pero no por el alemán— como emigración no oficialmente autorizada. El desconcierto del régimen español ante la “emigración no asistida” puede apreciarse en la variedad de denominaciones que recibió: fue tachada indistintamente, y muchas veces sin precisión alguna, de emigración “ilegal”, “clandestina”, “irregular”, “espontánea”, “libre”, “turista”, “marginal”... La confusión semántica se reflejó también en Alemania, donde en la documentación oficial y en publicaciones de todo tipo se hace referencia a la

²⁶ Ursula Mehrländer: “Bundesrepublik Deutschland”, en Ernst Gehmacher, Daniel Kubat y Ursula Mehrländer (Hrsg.): *Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 1978, pp. 115-137, aquí p. 116.

²⁷ Para evitar la expulsión, se exigía al inmigrante que demostrara que la decisión de trabajar la había tomado en la RFA, y que no había entrado en la RFA como turista con esta decisión adoptada de antemano: una exigencia de demostrar la propia «inocencia» ciertamente difícil de cumplir. *Vid.* «Grundsätze der Ausländerpolitik», aprobados por la Conferencia Permanente de Ministros de Interior de los Länder, 3-4 junio 1965, impreso en *BAA-Dienstblatt* 1966, p. 344 y ss., cit. por Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter...*, op. cit., p. 183.

emigración según los cauces descritos en segundo, tercer y cuarto lugar, como “spontan” (espontánea), “frei” (libre), emigración por el “Individualverfahren” (procedimiento individual), no faltando ejemplos en que se la tilda de “schwarz” o “wild” (clandestina), “unerlaubt” (no permitida), “illegal” (ilegal) o “halblegal” (semilegal).

En la práctica, la fórmula que se impuso para el procedimiento descrito en segundo lugar, es decir, emigración con visado de trabajo expedido por los consulados alemanes, fue la de emigración por el “segundo camino” (*zweiter Weg*); la emigración por el “tercer camino”, es decir, entrada en Alemania con pasaporte de turista y posterior colocación y regularización de la situación personal del trabajador, es la que se consideraba clandestina o ilegal propiamente, aunque esta modalidad adquiriría contornos muy dispares según el momento y el criterio de las autoridades locales, regionales y federales de la RFA.

Hay que señalar en este punto que los permisos de trabajo y residencia se otorgaban en cualquier caso por un periodo de tiempo limitado, y que su renovación dependía por completo de la voluntad de las autoridades policiales y laborales alemanas. Este modo de proceder confería a los *Gastarbeiter* o “trabajadores invitados” el carácter de “ejército industrial de reserva” (*industrielle Reservearmee*) y de cojín coyuntural (*Konjunkturpuffer*) del que se podía prescindir, enviando a los emigrantes a sus países de origen, cuando la coyuntura económica hiciera innecesario el empleo de su fuerza laboral²⁸. A este respecto, hay que señalar que Alemania practicó una política de trabajadores extranjeros que, conscientemente, no era una política inmigratoria, ya que se esperaba que todos los *Gastarbeiter* volvieran antes o después a sus países de origen, y que esta política de la Alemania postbélica presenta grandes rasgos de continuidad con la política practicada antes de 1945, en la que, como ha señalado Ubaldo Martínez Veiga, “los extranjeros eran una mercancía que se usa por parte del Estado y se expulsa cuando ya no sirve”. O por decirlo con las palabras de Sarah Collinson, “la República Federal de Alemania estaba libre para practicar una polí-

²⁸ La realidad vino a desmentir las concepciones sobre los emigrantes como «ejército industrial de reserva», ya que muchos de los llamados «trabajadores invitados» permanecieron en la RFA más tiempo del esperado inicialmente. Con ello, la población extranjera pasó a adquirir un estatus propio, a medio camino entre el mero «trabajador invitado» a corto plazo y el concepto tradicional de emigrante, al que muchos de ellos no podían ser asimilados por diversos motivos. *Vid.* al respecto Jürgen Fijalkowski: “Gastarbeiter als industrielle Reservearmee? Zur Bedeutung der Arbeitsmigration für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland”, en *Archiv für Sozialgeschichte*, Bd. XXIV (1984), pp. 399-456; aquí, p. 451.

tica de inmigración cualificada, de hecho una política de recluta de mano de obra, que explícitamente no quería ser en absoluto una política de inmigración²⁹.

Por ello, se operaba con el concepto de *Gastarbeiter* (“trabajador invitado”), que hacía pensar en una estancia pasajera de la mano de obra extranjera en la RFA, rehuyendo a toda costa el término *Einwanderer* o *Immigrant* (inmigrante), que implicaba un establecimiento a largo plazo, eventualmente para toda la vida. El elemento central de esta política de «no-inmigración» era el «principio de rotación», según el cual los trabajadores extranjeros regresarían a sus países de origen a los pocos años de llegar a Alemania, para ser sustituido por nuevas remesas de emigrantes que los sustituirían sucesivamente en sus puestos de trabajo³⁰.

La aplicación de estos principios sobre la vida de los emigrantes situaba a éstos en una situación de *incertidumbre institucionalizada*, cuya principal característica es la imposibilidad de planear la existencia y el propio futuro más allá del corto plazo —aunque la inmensa mayoría de ellos se debatía entre la esperanza del retorno a España en un plazo no muy lejano y el temor a tener que regresar de inmediato por no obtener la renovación de los permisos de trabajo y residencia³¹. El *permiso de trabajo* concedido por las autoridades laborales alemanas era válido por lo general sólo para desempeñar un trabajo en una región y en una rama económica determinada. Una vez en posesión del permiso de trabajo, el trabajador debía obtener un permiso de estancia o permanencia. El primer *permiso de permanencia* en Alemania se obtenía por un periodo de un año y debía renovarse anualmente. Transcurridos cinco años y si el trabajador estaba integrado en la vida económica y social del país, podía pedir un *permiso de residencia* no limitado ya a plazo temporal alguno. Por otra parte existió un documento creado *ad hoc* por el gobierno alemán para los trabajadores extranjeros, la *tarjeta de legitimación*, que

daba derecho a entrar en la RFA sin necesidad de visado y que simultáneamente cumplía las funciones de un permiso de trabajo³².

Procederemos a examinar a continuación por separado el procedimiento de la *emigración asistida* y los diversos cauces de la emigración no asistida, para así poder apreciar mejor en qué consistían una y otra, y poder comprender las ventajas e inconvenientes que la emigración por el «segundo camino» reportaba a los trabajadores, a los empleadores y a la administración de ambos países.

2.1. EL CAUCE DE LA EMIGRACIÓN ASISTIDA

El *Acuerdo de migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en Alemania* de 29 de marzo de 1960 designaba como organismos ejecutores del mismo, en España al *Instituto Español de Emigración* (IEE), con el que colaboraría el Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación de la Organización Sindical Española, y en Alemania a la *Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* o lo que es lo mismo, el Instituto Federal de Empleo y Seguro de Desempleo. A esta institución se la cita generalmente de forma abreviada como la *Bundesanstalt für Arbeit*; en estas páginas emplearemos las siglas BAA para referirnos a ella. Para ejecutar el acuerdo, la BAA envió a Madrid una delegación técnica que se instaló en locales cedidos por el IEE y que comenzó su labor en abril de 1960. Esta delegación, que pronto contó con cincuenta empleados solamente en la capital y con una serie de equipos móviles de médicos y contratadores de la BAA que recorrían las provincias españolas reclutando aspirantes a la emigración, fue denominada simplemente Comisión Alemana³³.

²⁹ Jürgen Fijalkowski, «Gastarbeiter als industrielle...», *op. cit.*, p. 453; José A. Garmendia, *La emigración española...*, *op. cit.*, p. 278; Andrés Sorrel, *4º mundo. Emigración española en Europa*. Bilbao: Zero, 1974, p. 87-91.

³⁰ Esta descripción del procedimiento seguido en la emigración asistida se basa en las siguientes fuentes: *Acuerdo sobre migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en la República Federal de Alemania* de 29 de marzo de 1960; BAA, *Dienstblatt*, año 9º, nº 25, 14 junio 1960; *vid. también* Guillermo Díaz Plaja: *La condición emigrante. Los trabajadores españoles en Europa*. Madrid: Edicusa, 1974, pp. 151-163, así como Helmuth Weicken: «Anwerbung und Vermittlung italienischer, spanischer und griechischer Arbeitskräfte im Rahmen bilateraler Anwerbevereinbarungen», y Luis Enrique Sorribes Peris, «Die Auswahl spanischer Arbeitskräfte für Deutschland und ihr Einsatz in deutschen Betrieben», en Hessisches Institut Für Betriebswirtschaft E.V.: *Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland*. Düsseldorf: Econ-Verlag, 1961, pp. 9-43 y 69-80 respectivamente; «Der Peon will Geld verdienen – Von der Tätigkeit der deutschen Kommission in Madrid», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 de noviembre de 1962.

²⁹ Sarah Collinson: *Europe and international migration*. London: Pinter, 1993, p. 51, *cit.* en Ubaldo Martínez Veiga: *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Ed. Trotta/Fundación 1º de Mayo, 1997, p. 247. Una buena descripción del sistema migratorio alemán desde 1945 la realiza este último autor en la obra citada, pp. 247-255; otra síntesis recomendable del sistema de *Gastarbeiter* es la que ofrece Cord Pagenstecher, *Ausländerpolitik und Immigrantidentität...*, *op. cit.*, p. 28 y ss; *vid. también* la bibliografía general ya citada.

³⁰ *Vid.* para la consideración del «principio de rotación» como el elemento central de la «política de extranjería profiláctica» practicada por el gobierno de la RFA, Cord Pagenstecher: *Ausländerpolitik und Immigrantidentität*, *op. cit.*, p. 37-43.

³¹ Sobre la situación jurídica de los trabajadores extranjeros en la RFA *vid.* Fritz Franz: «Die Rechtsstellung der ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland», en Ernst Klee (Hrsg.): *Gastarbeiter: Analysen und Berichte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1972, p. 36-57.

La iniciativa en la emigración asistida se adjudicaba a los empresarios alemanes. En aplicación del llamado *Inländerprimat*, es decir, del principio de que sólo debía recurrirse a la mano de obra extranjera cuando no se encontraran trabajadores alemanes para cubrir los puestos de trabajo vacantes, un empleador sólo podía solicitar la contratación de extranjeros tras haber constatado esa falta de operarios en el mercado laboral alemán. Además debía estar en condiciones de ofrecer a los trabajadores extranjeros que desease contratar una vivienda adecuada. Si se daban ambas condiciones, el empleador comunicaba al BAA su deseo de contratar a extranjeros, indicando una serie de datos: el número de trabajadores requerido; la cualificación profesional exigida; las condiciones laborales y salariales ofrecidas; sus preferencias sobre la nacionalidad de los trabajadores que quisiera contratar; si la empresa proporcionaría, contra el pago de cierta cantidad generalmente detraída directamente del salario, alojamiento y manutención a los trabajadores, etc. La BAA transmitía esta solicitud a la Comisión Alemana en Madrid, que a su vez la remitía al IEE. Con los datos proporcionados y con sus propias informaciones sobre la coyuntura del mercado laboral interior, el IEE valoraba si había en España trabajadores idóneos para la oferta de trabajo alemana, a la vez que examinaba en qué provincias había más desempleo, para tratar de reclutar en las mismas la mano de obra solicitada. En caso de que ambas indagaciones arrojaran resultados positivos, el IEE difundía la oferta de trabajo a través de las Delegaciones Provinciales escogidas. Por otra parte, el IEE podía proponer a la BAA sus propias listas de españoles candidatos a trabajar en Alemania, aunque pertenecieran a categorías profesionales no demandadas por la RFA. Como puede apreciarse, estas prerrogativas reservadas al IEE eran muy importantes, porque ponían en manos de este organismo la llave para controlar no solo el volumen sino también la modalidad de la emigración española. Por ejemplo, si el Ministerio de Trabajo estimaba que no convenía a la economía española que salieran del país trabajadores con una cualificación determinada, el IEE no daría difusión a las ofertas de empleo que hubiera para esos trabajadores en Alemania; en cambio, podía tratar de dar salida de España a colectivos con un alto nivel de desempleo, como por ejemplo, peones, jornaleros, obreros sin cualificación, etc. aunque no hubieran sido demandados por la economía alemana.

Quienes respondieran a la oferta de trabajo publicada por el IEE debían afrontar un doble proceso de selección. Primero pasaban por una preselección que tenía lugar en las Delegaciones Provinciales del

IEE, donde técnicos de este organismo o de la Organización Sindical comprobaban la cualificación profesional de los trabajadores y donde se les sometía a un examen médico por parte de doctores españoles para comprobar que el estado de salud de los aspirantes les permitiría la actividad laboral. Aquellos que superaran esta selección pasaban a ser examinados por la propia Comisión Alemana, que volvía a comprobar la cualificación profesional y el estado de salud de cada trabajador por medio de grupos móviles *ad hoc* que constantemente debían desplazarse a las distintas provincias —dado que en casi toda España había personas dispuestas a emigrar—, y que estaban compuestos por al menos un contratador representante de la *Bundesanstalt für Arbeit* alemana y un médico³⁴.

A los finalmente seleccionados se les entregaban los siguientes documentos:

- a) Un *contrato de trabajo* en alemán con su correspondiente traducción al castellano, limitado a uno o dos años de validez y que implicaba la obligación de permanecer al menos un año en la primera empresa contratante. Los cambios de puesto de trabajo y/o de localidad de residencia no estaban prohibidos, pero se penalizaban con el pago de un impuesto.
- b) Un documento denominado *tarjeta de legitimación*, concedida por el gobierno alemán y que equivalía a una combinación de visado y permiso de trabajo. La tarjeta de legitimación alemana, según establecía la Orden sobre trabajadores no alemanes de 20 de noviembre de 1959, confería a los extranjeros el derecho a trabajar en la RFA y a viajar al país sin requerir otro tipo de documentación tal como visado de entrada.
- c) Un *pasaporte de emigrante*, denominado pasaporte tipo “E” por oposición al pasaporte ordinario o de turista, también llamado de tipo “C”. A diferencia del pasaporte de turista, que permitía salir de España y volver a entrar tantas veces se quisiera durante su periodo de validez, el pasaporte tipo “E” sólo era válido para un viaje de ida y vuelta desde España, lo cual representaba una importante restricción
- d) Información sobre el país de destino, bajo la forma por ejemplo de la publicación “*Consejos para Trabajadores Españoles empleados en la República Federal de Alemania*” donde constaban todo tipo de deta-

³⁴ Es importante hacer notar que, en el procedimiento para la emigración a Alemania, la figura del contratador que se desplazaba a las distintas provincias españolas para reclutar mano de obra era la de un funcionario perteneciente a la Administración pública de la RFA. Por el contrario, en el procedimiento regulado por el Acuerdo de emigración entre España y Suiza, esta labor de contratación de los trabajadores españoles en colaboración con el IEE se reservó al sector privado, y en concreto a la figura de un representante de los empresarios helvéticos que actuaba en territorio español.

lles útiles como datos generales sobre la RFA, información sobre el pago de impuestos, condiciones de trabajo, el contenido del Acuerdo de 1960, etc.

El IEE y la Comisión Alemana organizaban de mutuo acuerdo el transporte de los grupos de trabajadores a la RFA. El viaje se realizaba comúnmente en un tren especial hasta Irún, donde a los grupos de trabajadores del centro y sur de la Península solían sumarse otros procedentes del norte de España. De Irún proseguían viaje por ferrocarril hasta Colonia, desde donde eran trasladados luego a todos los rincones de la RFA. En los momentos de mayor intensidad migratoria podían llegar a la estación de Colonia unos 1.000 trabajadores en cada expedición semanal —el día de llegada solía ser fijo, por ejemplo a mediados de 1963 era los jueves—, por lo que los vagones ocupados por obreros españoles eran desviados a un apeadero separado, donde se realizaba la “descarga” de los viajeros y sus equipajes y su distribución en grupos según la localidad o empresa a la que estuvieran destinados. Así lo narró en agosto de 1963 un testigo que presencié la llegada de uno de estas expediciones³⁵:

Ese tren abarrotado de carne española llega hacia mediodía. (...) En seguida, a fuerza de altavoces, los formaron en columna de a cuatro. Formados fueron pasando por selecciones, listas según las ciudades de su último destino, o según las empresas que los han contratado, que serán de aquí o de 500 kilómetros al norte o al sur. Sus rostros abotargados, sobre barbas de varios días, sus miradas cansinas, sus brazos rendidos, sus hombros abatidos por tres o cuatro días de tren, su estampa de hombres medio muertos me infundieron respeto.

Ya en sus localidades de destino, cada trabajador debía presentarse ante la policía para comunicar su presencia en el país y para obtener el último documento que legalizaba por completo su situación, el *permiso de residencia*, que por lo general se materializaba en un simple sello que se estampaba en el pasaporte.

2.2. LOS CAUCES DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA

Emigración no asistida era, por definición, cualquier forma de emigración que no se realizara por el procedimiento que acabamos de des-

³⁵ Adro Xavier, “Entre todos le degollaron”, *La Vanguardia Española*, 13 agosto 1963.

cribir. Sobre su estatus legal hubo no poca confusión y vacilaciones, centradas en dos posiciones contrarias. Para el régimen de Franco, el procedimiento estatuido por el Acuerdo de 1960 era, para los trabajadores españoles, la única forma legal de emigrar a Alemania. Para el gobierno alemán, en cambio, el Acuerdo de 1960 no tenía este carácter exclusivo, sino que se le asignaba una función canalizadora, orientadora y reguladora del flujo migratorio; una función que era, en todo caso, auxiliar y complementaria a la emigración *al margen* de dicho acuerdo. Expresado de otro modo, a los empresarios alemanes interesados en reclutar mano de obra española se les presentaban legalmente las siguientes opciones: podían optar por seguir el *primer camino*, enviando una oferta de trabajo a la BAA para su canalización a la Comisión Alemana y al IEE; podían recurrir al *segundo camino*, reclamando nominalmente a trabajadores españoles ante los consulados alemanes para que se les expidiera un visado de trabajo; o podían, según las posibilidades que ofreciera la coyuntura laboral alemana y la política puntual de las autoridades policiales y laborales locales, tratar de contratar y regularizar a españoles que hubieran entrado en la RFA como turistas. En la interpretación más amplia posible de la legalidad, para las autoridades alemanas cualquier trabajador español que obtuviera los permisos de trabajo (expedido por el Arbeitsamt, la Oficina de Empleo dependiente del Ministerio federal de Trabajo) y de residencia en el país (que se extendía en las comisarías de policía) era un *Garstarbeiter* (trabajador invitado) en situación legal, independientemente de que hubiera llegado a Alemania por medio del IEE o por medios propios.

La opción del “segundo camino” (solicitud de visado para trabajar, previa reclamación nominal del trabajador por parte del empleador), contra la que tanto se empleó la administración franquista, estaba en realidad prevista en el artículo 8º del Acuerdo hispano-alemán de 1960. Cabe entonces preguntarse cómo fue posible que los negociadores españoles aceptaran el texto de este artículo, que en su redacción final abría las puertas a lo que, posteriormente, Madrid calificó tenazmente como “emigración ilegal”. Una respuesta plausible es que la necesidad y la urgencia del gobierno español de firmar un acuerdo de emigración con Alemania eran tales, que los representantes del régimen de Franco tuvieron que acceder a firmar casi cualquier cosa que los negociadores alemanes les pusieran delante. Sólo el análisis de las actas de la negociación del Acuerdo de 1960, que no hemos podido consultar, podría corroborar o desmontar esta hipótesis. De resultar ésta cierta, deberíamos hablar de una impresión de debilidad de la diplomacia

española y de los ministerios correspondientes ante las exigencias del gobierno y el empresariado alemanes.

Continuando con el contenido de este artículo 8.º, en él se especificaba que para que fuera posible la reclamación nominal se suponía que empleador y trabajador tenían algún tipo de relación personal previa. Esta venía dada, normalmente, por tratarse de trabajadores retornados a España tras un periodo de trabajo en Alemania; por contar el empleador ya con familiares, amigos, conocidos o paisanos del trabajador contratados en su empresa; o por algún otro motivo análogo. Si se seguía este procedimiento se preveía un trámite de contratación simplificado y más veloz, con lo que en principio las ventajas del “segundo camino” respecto al papeleo y la morosidad asociadas a la emigración asistida resultaban evidentes³⁶. Esto era así al menos en teoría, ya que en la práctica un trabajador reclamado nominalmente podía tardar fácilmente cinco o seis meses en incorporarse a su puesto de trabajo en Alemania, debido a la lentitud de la burocracia española. Por ello no era infrecuente que este tipo de trabajadores, cansado de esperar, acabara yendo a Alemania como “turista” para no tener que esperar todo el proceso de tramitación de su “reclamación nominal”³⁷.

Quienes optaban por el “tercer camino” salían de España con un pasaporte de turista, que correspondía al tipo “C” o pasaporte ordinario, que facultaba para salir y entrar del país tantas veces se quisiera dentro de su periodo de validez, y que expresamente se expedía con la prohibición de obtener una colocación en el país de destino. Tras entrar como turista en la RFA, no era difícil convertirse en un “trabajador invitado” y regularizar la propia situación laboral: miles de empresas necesitaban mano de obra adicional y se mostraban muy predispuestas a contratar a trabajadores extranjeros —no en última instancia debido

³⁶ Así lo destaca especialmente Knuth Dohse, al señalar la funcionalidad, para los intereses del capital alemán, de la coexistencia del “segundo camino” con el “primer camino” de la recluta oficial de trabajadores extranjeros: *vid.* Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter...*, *op. cit.*, p. 197.

³⁷ Lo afirma así el Agregado Laboral en la Embajada española en Bonn, Luis Enrique Sorribes: Informe secreto a José Solís Ruiz, Ministro Secretario General del Movimiento, 29 octubre 1962, AGA AISS-SRE R 2514. El Inspector Técnico de Trabajo Vicente Bedía, enviado en octubre de 1962 por el Ministerio de Trabajo para realizar un informe para el ministro sobre la situación de los trabajadores españoles en Alemania, «constantemente ha tenido que oír cómo las empresas y autoridades alemanas le preguntaban cómo es posible que parientes “reclamados nominalmente” por sus familiares que trabajan en la misma empresa tardan en llegar 5 y 6 meses siendo que tienen ya habitación y puesto de trabajo reservado y a causa del “complejo burocrático” de Trabajo llegan a veces con más de medio año de retraso, lo cual induce a miles de españoles a tomar el tren y venirse como “turista”», según informó el propio Sorribes.

a su relativa desprotección legal y a las peores condiciones salariales y laborales que éstos estaban dispuestos a soportar—, mientras que la obtención de los permisos de residencia y trabajo tampoco resultaba complicada, dada la liberalidad de la política practicada por el gobierno alemán que, en un contexto de expansión económica y prácticamente de pleno empleo, hacía la “vista gorda” con este asunto. En ocasiones la propia empresa se encargaba de recabar de las autoridades los permisos de estancia y trabajo para los españoles que había contratado. Tampoco faltaban los casos en que los propios empresarios alemanes escribían a trabajadores españoles ofreciendo empleo y buen sueldo; si estos aceptaban, el empresario les enviaba el billete para el viaje en autobús y se encargaba del resto³⁸.

3. LA APLICACIÓN DEL ACUERDO HISPANO ALEMÁN DE EMIGRACIÓN DE 1960

3.1. 1960, AÑO DE PSICOSIS MIGRATORIA A ALEMANIA

Al finalizar la década de los años cincuenta, el empeoramiento de las condiciones económicas en España y las oportunidades de trabajo abiertas en la RFA hacían prever a las autoridades de ambos países una importante afluencia de emigrantes españoles a Alemania. Con todo, la magnitud que alcanzó la riada migratoria en cuestión de un par de años superó todas las previsiones y resultó sorprendente para los observadores contemporáneos. Como muy tarde, ya en 1959 se multiplicaron los casos de españoles que trataban de emigrar a la RFA como turistas, un hecho que indujo al gobierno español a presionar sobre Bonn para obtener rápidamente la firma del ansiado Convenio sobre emigración. El Embajador español en aquella capital, el marqués de Bolarque, informó al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando M.^a Castiella, sobre la situación en el cambio de año en estos términos³⁹:

Este Convenio es importante y de gran urgencia, pues están empeorando a llegar españoles indocumentados con pasaporte de turismo, que,

³⁸ *Vid.* escrito del Director del IEE al Director General de Relaciones Consulares, 14 septiembre 1960, AMAE R 5693/2.

³⁹ Carta n.º 65 del marqués de Bolarque a Fernando María Castiella [sin fecha: diciembre 1959], AMAE R 5693/2.

obsesionados por las crónicas de nuestros corresponsales, en las que se les habla del paraíso del obrero alemán y de su alto nivel de vida, creen llegar aquí y “besar el Santo” y el hecho es que caen sobre los Consulados y sobre la Embajada, a pesar de los buenos deseos nuestros y del trabajo magnífico que hace nuestro Agregado Social Sr. Sorribes, y una aventura de ensueño se convierte en una tragedia.

La prensa española fue preparando el ambiente convenientemente, publicando crónicas y reportajes en los que se subrayaban las grandes posibilidades de colocación en Alemania y los altos salarios que se pagaban en aquel país —en 1962 se estimó que el salario alemán medio equivalía a un 261% del español, alcanzando en ocasiones el 300%⁴⁰—. Hay que situarse en el deprimido contexto económico de la España de 1960, todavía bajo los efectos del ajuste del Plan de Estabilización⁴¹, para entender el impacto que producían entre los trabajadores españoles titulares como los siguientes, que publicó el periódico *Ya* en su edición de 17 de marzo de aquel año:

PERSPECTIVAS DE ALEMANIA PARA EL TRABAJADOR ESPAÑOL.
 EL SALARIO INICIAL DE 650 MARCOS ES INFERIOR AL MEDIO NORMAL,
 PERO SUFICIENTE PARA VIVIR
 VIVIENDAS PARA OBREROS CON DOS PLANTAS, MUEBLES, CALEFACCIÓN,
 LAVADORAS, NEVERAS, TV, GARAJE, SÓTANO, CARBONERA Y DESPENSA.
 MILES DE OBREROS CON DICHO SALARIO TIENEN AUTOMÓVIL,
 QUE NO ES UN LUJO PARA PRESUMIR.
 LO MÁS IMPORTANTE ES DOMINAR LA ESPECIALIDAD DEL TRABAJO
 PARA EL QUE UNO HA SIDO CONTRATADO.

⁴⁰ La estimación comparativa de salarios españoles y alemanes, en el Resumen “Informe Agregaduría Bonn” remitido por L.E. Sorribes, Agregado laboral en Bonn, el 18 septiembre 1962, AGA AISS-SRE R-2508. Unos meses más tarde remachaba en grandes titulares *Gaceta del Norte* (13 marzo 1963): “*Los salarios alemanes, los más altos de Europa*”. Un ejemplo del tenor de la información periodística en el momento de las negociaciones del Acuerdo migratorio hispano-alemán lo encontramos en *Arriba* de 5 febrero 1960, que publicaba el siguiente titular: “*Alemania aumenta su solicitud de mano de obra española porque considera a nuestros obreros muy trabajadores y disciplinados*”.

⁴¹ Los costes sociales del Plan de Estabilización recayeron con mayor fuerza sobre las capas sociales más desfavorecidas. La caída del Producto Nacional Bruto, que fue del 4% en 1959 y del 5% en 1960, no se tradujo en un aumento de las cifras oficiales de parados, pero produjo un importante descenso de las retribuciones salariales reales por la eliminación o drástica reducción de las horas extras. Las rentas del trabajo disminuyeron en un 40% entre los sectores económicos más afectados. *Vid.* Biescas, José Antonio, y Tuñón de Lara, Manuel: *España bajo la dictadura franquista*. Barcelona: Labor, 1980, p. 67.

Tan ansioso como los trabajadores por que se abriera la espita de la emigración a Alemania se mostró el propio gobierno español. La expectación era tal, que el IEE comenzó la inscripción de trabajadores candidatos a emigrar al amparo del Acuerdo hispano-alemán el día 1 de marzo de 1960, con el acuerdo ya redactado pero aún pendiente de firma —ésta no se produciría hasta el 29 de marzo— y por tanto sin que hubiera entrado en vigor⁴². En pocos días había ya varios centenares de candidatos a la emigración seleccionados —o al menos eso se comunicó al gobierno alemán, como medida de presión, para que accediera a una rápida firma del acuerdo⁴³—. No fue necesario dar mucha publicidad al texto firmado para que, solo en el mes siguiente a su firma, se presentara en las delegaciones del IEE en toda España la elevada cifra de 60.000 instancias solicitando la emigración a la RFA.⁴⁴ Por toda España corrió rápidamente la voz de lo fácilmente que se podía ganar dinero en Alemania, dando pábulo a lo que un funcionario consular español tildó de “leyendas forjadas en días y hasta en horas” en torno a las fabulosas posibilidades abiertas por la emigración⁴⁵. Las oficinas del IEE y las de la Comisión Alemana en Madrid se vieron literalmente desbordadas por el número de los que deseaban emigrar a Alemania. Mientras la maquinaria burocrática se ponía lentamente en funcionamiento para enviar a los primeros obreros españoles —el primer contingente importante de trabajadores asistidos, formado por 2.500 personas, no llegó a Alemania hasta el mes de agosto⁴⁶—, fueron muchos los que decidieron no esperar más o simplemente actuar al margen de las instituciones franquistas, tratando de obtener visado en los consulados y la embajada alemanes o, más frecuentemente, haciendo las maletas para entrar en Alemania como turista. El poder de atracción del “milagro económico alemán” alcanzó también a los compatriotas que se hallaban fuera de España, hasta el punto de que españoles que llevaban un tiempo trabajando en Francia y Bélgica comenzaron también

⁴² Nota informativa del IEE de 2 marzo de 1960, AMAE R 5693/2.

⁴³ Escrito del AA al Ministerio federal de Trabajo de 5 marzo 1960, BA B 149/22387.

⁴⁴ MAE, Dirección General de Relaciones Consulares: “Nota informativa: Emigración española a Alemania”, 7 diciembre 1960, en AMAE R 5693/2.

⁴⁵ Despacho nº 96 de 17 octubre 1960, del Cónsul de España en Bremen, AMAE R 5693/2.

⁴⁶ En octubre sumaban ya cerca de 5.000 los trabajadores asistidos enviados a Alemania, cifra que se elevaría —así se esperaba— a unos 8.000 al concluir el año. *Vid.* crónica “Spanier sind tüchtige Mitarbeiter”, en *Bergischer Morgenpost*, 7 octubre 1960. Al parecer, antes de agosto habían salido de España solo algunos grupos, muy poco numerosos, de trabajadores asistidos por el IEE; *vid.* BAA, “Auszug aus dem Ergebnis der BA über die 2. Sitzung des Verwaltungsrats am 9. Juni 1960 in Nürnberg”, BA B 149/22387.

a cruzar la frontera para probar suerte en la RFA, al cerrar algunos de los pozos mineros franceses y belgas en los que hasta entonces habían estado empleados⁴⁷.

Como resultado, solamente entre 8.000 y 10.000 de los cerca de 25.000 españoles que emigraron a Alemania desde abril (mes de entrada en vigor del acuerdo hispano-alemán) hasta noviembre de 1960 lo hicieron asistidos por el IEE. El número de los que en el mismo periodo entraron con pasaporte de turista se estimó entre 15.000 y 19.000. De estos falsos turistas, el porcentaje de los que en unas semanas lograron regularizar su situación (es decir, conseguir permiso de trabajo y de estancia) y quedarse para trabajar en el país rondaba el 70%, mientras que el 30% restante fue expulsado por la policía fuera de las fronteras de la RFA⁴⁸. La misma Comisión Alemana estaba muy preocupada por la proliferación de los emigrantes «clandestinos» durante el verano de 1960, a muchos de los cuales no les esperaba otro destino que la expulsión en la frontera de la RFA, para pasar luego a ser “*fácil presa de intermediarios sin escrúpulos*” que los reintroducían en la RFA a cambio de dinero, o bien para ser repatriados a España por medio de los Consulados y a costa del Estado español⁴⁹. Muchos de los así emigrados habían gastado todos sus ahorros en el viaje, o habían pedido, para poder pagar el billete de tren o autobús, préstamos a intereses muy altos que ahora no podrían devolver, quedando arruinados en un país extranjero⁵⁰. Algunos incluso habían pagado cantidades exorbitantes a las agencias de viaje (hasta 900 pesetas) por sus pasaportes turísticos⁵¹.

Las mejores informaciones para seguir el fenómeno de la emigración no asistida son las que semanalmente remitían al Ministerio de Asuntos Exteriores los cónsules españoles en Düsseldorf, Hamburgo y Bremen, consulados cuyas circunscripciones abarcaban las áreas fronterizas de la RFA, así como los cónsules en Estrasburgo, en la frontera franco-alemana, y en Bruselas, dependencias a donde iban a parar en

⁴⁷ Despacho s.n. ni fecha (octubre 1960) de Bolarque, Embajador de España en Bonn; y Despacho n° 171 de 28 julio 1960 del Cónsul de España en Düsseldorf, AMAE R 5693/2.

⁴⁸ MAE, Dirección General de Relaciones Consulares: “Nota informativa: Emigración española a Alemania”, 7 diciembre 1960, en AMAE R 5693/2; completado con las estimaciones del número de emigrantes proporcionadas por la crónica de Werner Schulz “Streit um spanische Arbeiter in Deutschland”, en *Reutlinger Nachrichten*, 29 octubre 1960; y por L.E. Sorribes, “Die Auswahl spanischer Arbeitskräfte...”, *op. cit.*, pp. 69-80.

⁴⁹ Escrito del Ministerio de Trabajo al Ministro de AAEE, Madrid 18 octubre 1960, AMAE R 5693/2.

⁵⁰ Despacho n° 219 de 7 octubre 1960 del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁵¹ Despacho n° 99 de 21 mayo 1960 del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

busca de auxilio muchos de los españoles que, habiéndose embarcado por su cuenta y riesgo en la aventura de la emigración, fracasaban al serles impedida la entrada en Alemania por alguno de los severos controles de la policía fronteriza germana. A su vez, la información más fiable con la que contaban en los consulados procedía de las autoridades alemanas de Interior, y no de los propios registros consulares, dado que al menos en los primeros años solamente un porcentaje muy pequeño de los emigrantes acudía a inscribirse. Por ejemplo, al finalizar 1960 solo se había inscrito en los cinco consulados españoles en Alemania el 28,9% aproximadamente de todos los emigrados. De estos 7.738 inscritos, un 46,7% declaró haber entrado en el país por medio del IEE, mientras un 42,3% admitía haber emigrado por otros medios⁵². Si comparamos estos porcentajes con los que ya conocemos sobre emigración asistida y no asistida, constatamos que los emigrados al margen de las autoridades españolas eran los más renuentes a inscribirse en los consulados, lo que debe explicarse por el temor a sufrir represalias o incluso a arriesgarse a ser expulsados del RFA si se descubría la irregularidad del cauce migratorio seguido⁵³. Esta impresión se ve confirmada por situaciones como las que se daban en el área de jurisdicción del Consulado español en Düsseldorf. En octubre de 1960, el cónsul tenía constancia de que en la localidad de Remscheid había, en una sola fábrica, 126 obreras españolas, de las cuales solo estaban inscritas en el consulado 67; se sabía igualmente que en Dortmund había más de 500 obreros españoles (inscritos sólo 10), otras 120 obreras en Grevenbroich (sólo 9 estaban inscritas)...⁵⁴ es decir, que en estos primeros meses de fiebre migratoria incontrolada, la proporción entre los emigrantes contabilizados oficialmente y el número real de emigrantes podía oscilar entre 1:2 hasta llegar a ser de

⁵² Despacho n° 891 de la Embajada de España en Bonn, de 13 diciembre 1960, AMAE R 5693/2.

⁵³ Esta apreciación, que descansa en la lógica y en diversos indicios presentes en la documentación que manejamos, debe afinarse con un mejor conocimiento de las relaciones entre los emigrados y las autoridades españolas en el exterior; igualmente resulta arriesgado hacer extrapolaciones basándose en los datos de un solo año. Por ejemplo, el registro de emigrantes en el Consulado español en Düsseldorf parece contradecir lo que acabamos de afirmar, ya que en esta ciudad se registraron, entre el 28 de julio y el 15 de octubre de 1960, 167 trabajadores (133 hombres y 34 mujeres) como emigrantes legales; en la misma ciudad y periodo se registraron otros 806 españoles llegados al país con pasaporte común o de turista (es decir, casi el quintuplo), aunque no era difícil suponer que estos últimos eran igualmente aspirantes a trabajar en Alemania. Despacho n° 217 de 15 octubre 1960 del Cónsul de España en Düsseldorf, AMAE R 5693/2.

⁵⁴ Despacho n.º 217 de 15 octubre 1960 del Cónsul de España en Düsseldorf, AMAE R 5693/2.

1:50. El cónsul, que estimaba en unos 4.000 integrantes la colonia española en su demarcación, urgió a que se inculcara en los emigrantes, antes de que salieran de España, la obligación que tenían de inscribirse en los consulados al llegar a Alemania, e incluso se preocupó de enviar los impresos necesarios a las fábricas donde trabajaban españoles, pero la renuencia de éstos pesaba más que cualquier otra consideración⁵⁵. En gran medida, esta situación era típica de los primeros momentos del ciclo migratorio, en los que la imprevisión, falta de dotación y de experiencia por parte de la Administración española se vio superada por los hechos y las decisiones espontáneas y a menudo incontroladas de un gran número de emigrantes que desconfiaban y evitaban cualquier contacto con las instancias oficiales de su país. Con el paso de los años, gracias a los esfuerzos organizativos de la red consular, se pudo alcanzar un grado más aceptable de fiabilidad en la información y control de las necesidades de los trabajadores españoles.

3.2. EMIGRANTES NO ASISTIDOS CON VISADO. LA EMIGRACIÓN POR EL SEGUNDO CAMINO

La emigración por el llamado «segundo camino», al margen del IEE pero con participación de las autoridades consulares alemanas, que expedían visados de trabajo a los españoles que los solicitaran en las condiciones descritas más arriba, experimentó también un marcado auge al comenzar el año 1960. Al Consulado General alemán en Barcelona comenzaron a afluir desde principios de año las ofertas de trabajo remitidas por empresas germanas, mientras las oficinas consulares eran visitadas por una riada de trabajadores que querían emigrar. Aunque el gobierno español había informado a la opinión pública, por medio de la prensa, de que los aspirantes a la emigración debían dirigirse a las oficinas del IEE, en agosto de 1960 todavía trataban de obtener visado en el Consulado barcelonés entre 20 y 25 personas diarias como media, muchas de las cuales se presentaban provistas ya de permisos de trabajo y de permanencia expedidos por las autoridades alemanas⁵⁶.

⁵⁵ Despacho nº 171 de 28 julio 1960 del Cónsul de España en Düsseldorf, AMAE R 5693/2.

⁵⁶ Despacho del Consulado General de la RFA en Barcelona, 12 agosto 1960, BA B 149/6237.

Algunas empresas alemanas se dirigían a la Embajada y a los consulados españoles en Alemania, como hizo por ejemplo la firma *Rheinpreussen* de Homberg, que en octubre de 1960 solicitó al Agregado laboral en Bonn, Luis Enrique Sorribes, el envío de entre 200 y 300 mineros españoles⁵⁷. Otras encargaban a los cónsules alemanes en España que les reclutaran la mano de obra necesaria. En marzo de 1960, por ejemplo, una empresa siderometalúrgica de Frankfurt am Main solicitó al Cónsul alemán en Tarragona treinta trabajadores especializados, enviando un billete colectivo y garantizando que, cuando los obreros hubieran cumplido un contrato por un año de trabajo, se les abonaría los gastos del viaje de regreso. El cónsul se encargó de la recluta de los trabajadores y de obtener pasaporte de turista para todos ellos, proveyéndoles además de todos los certificados necesarios para que obtuvieran los permisos de trabajo y residencia en Alemania⁵⁸. Hubo alguna empresa que, habiendo contactado con trabajadores españoles por diversos medios, les enviaban como única documentación un certificado nominal, autenticado por la Cámara de Comercio e Industria local, con el siguiente texto: "*Una vez llegado a Alemania estamos dispuestos a colocarle a Vd. en nuestra fábrica*", que los obreros exhibían en vano ante la policía de fronteras alemana sin lograr por ello impedir ser rechazados⁵⁹. También había casos en que los trabajadores se presentaban directamente en la Embajada alemana en Madrid, o se dirigían a ella por escrito, para que les tramitara la obtención de un puesto de trabajo en la RFA junto con los permisos necesarios. La Embajada recibió instrucciones para que, en esos casos, se canalizara a los demandantes de empleo hacia las oficinas del IEE⁶⁰; en la práctica el procedimiento era más complicado, porque si la Embajada recibía solicitudes de aspirantes a

⁵⁷ Escrito de la Dirección de Emigración y Asuntos Sociales de la Dirección General de Asuntos Consulares del MAE al Director General del IEE, 11 octubre 1960, AMAE R 5693/2.

⁵⁸ Escrito remitido por la Delegación provincial en Tarragona del IEE al Director General del IEE, 26 marzo 1960, AMAE R 5693/2.

⁵⁹ Así le ocurrió a un grupo de 17 españoles que, provistos de tales certificados, fueron rechazados el 22 de agosto de 1961 cuando trataban de cruzar la frontera germano-belga por Aquisgrán. Los españoles se dirigieron entonces a la Embajada alemana en Bruselas, que se vio obligada a solicitar de las autoridades alemanas correspondientes permisos de trabajo y residencia para todos ellos, con el fin de poder expedirles un visado que les abriera las puertas del territorio de la RFA (Despacho de la Embajada alemana en Bruselas de 29 agosto 1961, BA B 149/6237). El AA pidió al Ministerio federal de Economía que actuara cerca de las Cámaras de Comercio e Industria con el fin de evitar que se repitieran situaciones similares: *vid.* Escrito del AA al Ministerio federal de Economía, 5 septiembre 1961, BA B 149/6237.

⁶⁰ Orden del AA a la Embajada alemana en Madrid, 30 octubre 1961, BA B 149/6237.

emigrar, tenía que remitirlas al MAE, organismo que a su vez las enviaba al IEE⁶¹.

La inexperiencia en cuestiones migratorias hizo también, por último, que al comienzo de la década de los sesenta algún consulado español facilitara involuntaria y esporádicamente la emigración no asistida. El Consulado General de España en Zurich, por ejemplo, expidió en 1960 a cinco españoles un certificado para la policía alemana del puesto fronterizo de Waldshut-Rheinbrücke (cerca de Basilea), en el que se los calificaba como turistas sin intención de obtener trabajo en Alemania, dándose el caso de que posteriormente al menos uno de ellos ocupó un puesto de trabajo en la RFA⁶². De modo paralelo, en ocasiones eran las Oficinas de Empleo alemanas las que informaban a los empresarios de aquel país sobre la posibilidad de reclutar trabajadores por medio del “segundo camino”⁶³. Incluso autoridades alemanas en materia de extranjería estimulaban indirectamente esta vía, al conceder permisos de residencia a españoles que habían entrado clandestinamente en la RFA y al recomendar a los mismos que, aunque se hallaran ya en territorio alemán, solicitaran de la Embajada alemana en Madrid la concesión retroactiva de visados, una anomalía burocrática que sin embargo fue decayendo hasta casi extinguirse a comienzos de 1962⁶⁴. Al parecer, la orden del Ministerio Federal del Interior de que no se concediera permisos de residencia a los inmigrantes ilegales y de que éstos fueran conminados por la policía a abandonar el territorio alemán no se cumplía siempre con el máximo rigor⁶⁵.

La actitud del gobierno español ante el “segundo camino” fue combativa: para el régimen de Franco, sólo la emigración asistida por el IEE era legal, cuestión sobre la que el gobierno de Bonn tenía un punto de vista muy diferente. Como tendremos ocasión de referirnos más adelante a los problemas bilaterales que ocasionó esta diferencia de puntos de vista, nos ocuparemos ahora de la otra modalidad de emigración no asistida que cobró relevancia en la década de los sesenta, la de quienes viajaban a la RFA sin visado, con un simple pasaporte de turista.

⁶¹ Escrito de la BAA a la Comisión Alemana en Madrid, 28 noviembre 1961, BA B 149/6237.

⁶² Pro memoria de 6 agosto 1960, anexo al Despacho de la Embajada alemana en Madrid de 11 octubre 1960, BA B 149/6237.

⁶³ Circular de la BAA a las Comisiones Alemanas en Madrid, Atenas y Verona, y a las Oficinas de Enlace en Estambul y Lisboa, 25 marzo 1965, BA B 149/22388.

⁶⁴ Despachos de la Embajada alemana en Madrid, 29 noviembre 1961 y 7 marzo 1962, BA B 149/6237.

⁶⁵ Esta normativa ministerial, en el Escrito del Ministro Federal del Interior al AA, 16 enero 1962, BA B 149/6237.

3.3. FALSOS TURISTAS EN MONO DE TRABAJO. LA EMIGRACIÓN POR EL TERCER CAMINO

Como era de esperar, la entrada de españoles con pasaporte de turista en Alemania, que hasta la primavera había representado un flujo constante pero moderado, se disparó al llegar el verano de 1960. Los pasos fronterizos de Kehl, Forbach, Worht-Pfalz y Aquisgrán, los más transitados por los españoles, se convirtieron con el buen tiempo y las vacaciones veraniegas en escenario de un espectáculo mil veces repetido⁶⁶: grupos de trabajadores españoles, a bordo de un automóvil o de un autobús, declaraban a la policía alemana de fronteras su propósito de visitar Alemania como turistas, aunque el motivo real del viaje fuera buscar trabajo. La policía procedía en ocasiones a comprobaciones y registros más o menos rigurosos y decidía si daba crédito al motivo declarado del viaje, permitiendo entonces la entrada en el país, o si por el contrario prohibía el acceso y ordenaba a la expedición dar media vuelta en dirección a Francia o Bélgica.

Desde este último país, el Agregado laboral de la Embajada española en Bruselas informó en octubre de 1960 al gobierno español sobre la alarmante situación que se estaba creando con la oleada migratoria de españoles a Alemania, una oleada que no cesaba de crecer al margen del control de las autoridades. En palabras del Agregado laboral, “*lo que se ha intensificado con caracteres alarmantes hasta el punto de constituir una auténtica pesadilla, es el éxodo creciente e ininterrumpido de trabajadores que llegan aquí camino de Alemania o regresan de allí, totalmente fracasados*”. El problema más preocupante, ya entonces, no era sólo el número de los emigrados, sino también, y principalmente, el incremento en la emigración “clandestina” o encauzada privadamente hacia Alemania⁶⁷.

Desde la frontera francesa, el Cónsul español en Estrasburgo informó también en octubre de 1960 sobre un significativo aumento en el número de falsos turistas españoles, obreros de profesión, que se dirigían a Alemania. En el plazo de unos diez días habían cruzado la frontera por dicha ciudad unos 200 de estos “turistas”, en diversas expediciones en autobús fletadas desde España. De ellos, casi la mitad habían sido rechazados en el paso fronterizo por la policía alemana, quedando en situa-

⁶⁶ Despacho nº 219 de 7 octubre 1960 del Consulado español en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁶⁷ Escrito titulado “Del informe del Agregado Sindical en Bruselas (13 de octubre de 1960)”, en AGA AISS-SRE R 4885.

ción “*penosísima*” en territorio francés, dado que por norma general apenas llevaban dinero, lo que causaba una pésima impresión a la opinión pública y autoridades de la región, que deducían “*que la situación económica en España debe ser muy delicada cuando se produce esta emigración clandestina de muy pobre condición*”, procedente en su mayoría de Cataluña, Tánger, Ceuta y Melilla⁶⁸. Del 1 de octubre al 23 de noviembre de 1960, unos 900 trabajadores españoles lograron pasar por Estrasburgo y 600 más fueron rechazados⁶⁹; en la última semana de octubre, en concreto, pasaron 200 y fueron rechazados 120, que quedaron “*en muy precaria situación económica*”⁷⁰; en la primera semana de noviembre pasaron unos 150 y fue rechazado igual número⁷¹.

¿Qué destino aguardaba a aquellos a quienes la policía alemana impedía la entrada en el país? De los rechazados a Francia, algunos, los que se hallaban en la completa indigencia o enfermos, eran devueltos a España, encargándose el Consulado en Estrasburgo del viaje de vuelta y de sus costes. A otros se les ayudaba con pequeñas cantidades a reunir el dinero para el billete de vuelta a España. A algunos se les conseguía una colocación en empresas francesas gracias a los oficios del consulado⁷². Ocasionalmente, algunos fueron detenidos por la policía francesa, como extranjeros «sin papeles» que eran⁷³. Muchos temían que, si regresaban a España con la estampilla de “*zurückgewiesen*” (rechazado) impresa por la policía alemana de fronteras sobre sus pasaportes de turistas, podrían tener problemas con la policía española⁷⁴ — y tenían razones para este temor, ya que a la luz de la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo español de 11 de octubre de 1960, podía imputárseles un delito de emigración ilegal⁷⁵ —. Sin embargo, pronto descubrieron algunos emigrantes españoles una forma de escapar a las detenciones y a la repatriación y así entrar de nuevo en Alemania. El

⁶⁸ Despacho n.º 247 de 25 octubre 1960 del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁶⁹ Despacho n.º 287 de 23 noviembre 1960, Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁷⁰ Despacho n.º 254 de 2 noviembre 1960, Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁷¹ Despacho de 9 noviembre 1960, Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁷² Despacho n.º 219 de 7 octubre 1960 del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁷³ Despacho n.º 287 de 23 noviembre 1960, Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁷⁴ Artículo «Das spanische Uebel», *Stuttgarter Zeitung*, 1 diciembre 1960.

⁷⁵ “Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo sobre los delitos de emigración” de 11 octubre 1960 (B.O.E. n.º 253 de 21 octubre 1960, p. 14.654).

engaño consistía en pedir en el consulado español en Francia, que podía ser el de Estrasburgo o cualquier otro, la expedición de un nuevo pasaporte, por presunto extravío del anterior, ya que las autoridades alemanas concedían permiso de trabajo y residencia a los españoles que tuvieran pasaporte expedido en territorio francés, mientras que los documentados en la Península eran generalmente rechazados. Conocido este dato, la picaresca hizo el resto: misteriosamente se multiplicaron, entre los españoles rechazados en la frontera alemana con Francia, los casos de pérdida de pasaporte y solicitud de uno nuevo⁷⁶.

Los criterios que seguían los policías alemanes para dejar pasar o rechazar a los supuestos o reales turistas resultaban desconcertantes para los trabajadores y para la propia Administración española, y en su aplicación podía observarse un considerable grado de arbitrariedad. De forma general, la policía alemana de fronteras tenía órdenes de no permitir entrar en el país a ningún extranjero del que se sospechara que pensaba buscar trabajo en la RFA sin tener el visado preceptivo para ello⁷⁷. Ahora bien, ¿cómo podía distinguirse en la práctica entre auténticos turistas y emigrantes encubiertos? Para el cónsul español en Düsseldorf, que seguía de cerca los acontecimientos, era difícil saber a qué atenerse: como escribió en un informe, “*el criterio de las autoridades alemanas resulta desconcertante, pues unas veces admiten a los españoles y otras los rechazan sin que aparezca clara la razón de tan diverso criterio. (...) Sin duda se ha debido establecer últimamente algún cupo, pero que cambia de un día para otro*”⁷⁸. En algunos casos la policía alemana en la frontera trataba de guiarse por criterios económicos, para aceptar a los que parecían auténticos turistas y expulsar al resto: por ejemplo, exigían a los viajeros demostrar que tenían dinero suficiente para costear su estancia en Alemania durante varias semanas —el límite mínimo se puso en unos 300 marcos, cantidad que convertida en pesetas equivalía a entre 1,4 y 2 veces el sueldo medio de un trabajador español—. Quien no poseía esta suma era rechazado⁷⁹.

⁷⁶ Despacho n.º 315 del Cónsul de España en Estrasburgo, 14 diciembre 1960, AMAE R 5693/2.

⁷⁷ Escrito del Ministerio federal del Interior al Diputado del Bundestag Albert Leicht, 6 diciembre 1960, BA B 149/6237.

⁷⁸ Despacho n.º 247 de 25 octubre 1960 del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁷⁹ Despacho n.º 195 (s.f., sept. 1960) del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2. Las equivalencias en salarios españoles están calculadas a partir de los datos sobre sueldos y tipos de cambio recogidos en: “Spanische Arbeiter erleben die Freiheit”, *Hamburger Echo*, 31 octubre 1960.

Otras veces el criterio de selección no era tan objetivo: el 22 de octubre de 1960, por ejemplo, un grupo de 100 españoles y 60 extranjeros de otras nacionalidades que viajaban en autobuses fue detenido por la policía fronteriza de Kehl, que estableció “*varios grupos según la indumentaria o por el aspecto del equipaje, siendo devueltos a Estrasburgo (frontera francesa), aquellos que no tenían aspecto de turistas, o que carecen de medios de vida o familiares en Alemania*”⁸⁰. Lo que es seguro es que la policía fue intensificando la dureza de sus controles a medida que avanzaba el año 1960 y que aumentaba el flujo de emigrantes “informales”⁸¹. Al endurecerse las cribas, se daban casos en que auténticos turistas españoles, que acreditaban profesiones como ingeniero o perito y que portaban grandes cantidades de dinero, eran sin embargo sometidos a todo tipo de molestias e indagaciones, e incluso devueltos sin contemplaciones a España por la policía alemana⁸². En otros casos la policía era transigente en la frontera e inflexible en el interior de Alemania: hubo españoles que lograron entrar al país pero, al tratar de buscar trabajo, tuvieron dificultades para obtener el permiso de residencia y acabaron siendo expulsados⁸³. En definitiva, y como constataron los cónsules españoles en Alemania reunidos el 23 de octubre de 1960 para tratar sobre diferentes problemas relativos a la emigración, los criterios de las autoridades variaban enormemente de unos *Länder* (Estados) a otros. En unos *Länder*, si el obrero y la empresa se ponían de acuerdo en el contrato, la policía expedía sin problemas los permisos de trabajo y residencia; en otros se daba el caso de que la policía retiraba los permisos ya concedidos, obligando al trabajador a regresar a España⁸⁴.

La obtención de un permiso de estancia una vez que se lograba pasar la frontera también resultaba problemática en muchos casos. En septiembre de 1960, según informó el cónsul español en Hamburgo, las autoridades locales de esta demarcación dieron un giro restrictivo, y abandonando su anterior liberalidad, pasaron a conceder permisos de residencia sólo a los

⁸⁰ Informe del Comisario General de Fronteras de la Dirección General de Seguridad al Director General de Asuntos Consulares del MAE, 3 diciembre 1960, AMAE R 5693/2; corrobora que se hacían “cribas” en función del aspecto del equipaje y de la indumentaria el Escrito de Ian Einwächter al Diputado del Bundestag Albert Leicht, 7 noviembre 1960, BA B 149/6237.

⁸¹ Artículo “Das spanische Uebel”, *Stuttgarter Zeitung*, 1 diciembre 1960.

⁸² Despacho n.º 99 de 21 mayo 1960, y n.º 219 de 7 de octubre de 1960, del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2; apunte de Becker, Ministerio Federal de Trabajo (Referat IIa6), 26 agosto 1960, BA B 149/6237.

⁸³ Despacho n.º 96 de 17 octubre 1960, del Cónsul de España en Bremen, AMAE R 5693/2.

⁸⁴ Despacho n.º 842 de 30 noviembre 1960, del Embajador de España en Bonn, AMAE R 5693/2.

españoles que tuvieran pasaporte “E” o de emigrante. Consecuentemente, los que habían entrado como turistas (entre 100 y 200) quedaron en una difícil situación, puesto que no podían permanecer en el país más de 3 meses, y podían verse obligados por la policía a abandonar Alemania. El cónsul intervino y logró que se diera permiso de permanencia a los más necesitados, pero la solución pasaba, en su opinión, por que tanto por el IEE como por la Dirección General de Seguridad española “*se tomen las oportunas y enérgicas disposiciones para restringir de manera tajante la alegre salida de estos “turistas”, maltrajeados, desaseados, muchos analfabetos, que afluyen en catarata a buscar aquí un Eldorado. De lo contrario, están abocados a una verdadera catástrofe. (...) No basta publicar recomendaciones en la prensa, que estos desdichados dicen no haber leído —algunos porque ni saben leer— para conjurar este estado de cosas*”. Dada la “*extrema gravedad*” de la situación, “*el problema acuciante, tremendo, ineludible*”, en palabras del cónsul, era “*impedir que continúe la avalancha de obreros españoles a Alemania sin pasar por el Instituto de Emigración y que a todo trance proceda atajar sea como sea, para evitar un desastre de incalculables consecuencias*”⁸⁵.

3.4. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA COMPOSICIÓN SOCIAL, LABORAL Y DE GÉNERO DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA

Lo que acabamos de leer nos sitúa ante la necesidad de preguntarnos por las circunstancias laborales y personales de los emigrantes. ¿Quiénes optaban por la emigración no asistida en estos primeros momentos de fiebre colectiva ante el espejismo alemán? En octubre de 1960 observaba el Cónsul en Hamburgo entre los españoles llegados a Alemania “*el extraordinario porcentaje de obreros que no saben leer ni escribir, ni siquiera firmar, como oficial y despreocupadamente — como si fuera la cosa más natural del mundo— se hace constar en el propio pasaporte*”, algo que alimentaba la leyenda negra del retraso español y dañaba la imagen de España en el extranjero. Pedía el cónsul que se les denegara el pasaporte por su bien, porque “*en esas condiciones son víctimas de innumerables dificultades —por su manifiesta inferioridad— explotación, engaños, abusos de toda índole...*”⁸⁶.

⁸⁵ Despacho n.º 139 de 19 octubre 1960 del Cónsul de España en Hamburgo, AMAE R 5693/2.

⁸⁶ Despacho n.º 140 de 28 octubre 1960 del Cónsul de España en Hamburgo, AMAE R 5693/2.

Como constataba el Cónsul en Bremen, muchos españoles colocados en Alemania no sabían qué es lo que estaban firmando en sus contratos de trabajo, la práctica totalidad por desconocer el idioma, y muchos además por ser analfabetos, lo que les impedía conocer los compromisos y condiciones laborales que asumían aun cuando el contrato de trabajo estuviera redactado también en castellano. Muchos, de todas formas, “*transigen de momento con todas las imposiciones con tal de salir de España*”, bien solos o bien con sus familias. El resultado era que la sociedad alemana asistía al espectáculo de una riada de “*harpapientos españoles hambrientos que se han fugado de España ‘por no poder vivir en ella’*”⁸⁷.

Hay que señalar que el problema del analfabetismo no sólo se daba entre los emigrantes considerados clandestinos sino también entre aquellos que salían de España por el cauce del IEE, por lo que, como señaló el Presidente de la Comisión Alemana en Madrid, una parte de los enviados a la RFA por el cauce legal no estaba en condiciones de comprender la información escrita que se les proporcionaba y, como es de suponer, podían no conocer o no comprender totalmente las condiciones de trabajo y de vida que les esperaban en su lugar de destino⁸⁸. En cualquier caso, la tónica general —sobre todo en los primeros años— era que quien se disponía a emigrar contara con información insuficiente, parcial, fragmentaria o en ocasiones incluso claramente errónea, sobre las condiciones de vida, laborales, de vivienda, etc., que podía encontrar en Alemania⁸⁹. Los canales informales de noticias, el boca a oído, funcionaban con mayor eficacia que los cauces institucionales de información —pero no siempre proporcionaban datos fiables—. Si quienes emigraban por el IEE no siempre asimilaban la información que se les proporcionaba, en peor situación se encontraban potencialmente los que seguían el “segundo camino”. Un motivo constante de decepción entre los emigrantes, por ejemplo —junto con la carestía o malas condiciones de la vivienda, las dificultades por el cambio de dietas, de clima y de costumbres, etc.— fue la constatación de que, de los altos salarios de los que todo el mundo hablaba, el Estado alemán retenía en concepto de impuestos hasta un 30% del total —en cualquier caso, no había trato discriminatorio a este respecto en comparación con lo aportado por los trabajadores

⁸⁷ Despacho nº 96 de 17 octubre 1960, del Cónsul de España en Bremen, AMAE R 5693/2.

⁸⁸ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 27 enero 1964, PAAA Ref. V6 Bd. 1519.

⁸⁹ Escrito del Deutscher Caritasverband e.V. al Ministerio federal del Interior, 18 octubre 1963, PAAA Ref. V6 Bd. 1519.

nativos⁹⁰—. Por supuesto, una vez en Alemania el principal impedimento para hacerse con una imagen de la situación, condiciones, derechos, etc. era la barrera idiomática que separaba a los españoles de la sociedad alemana.

Al parecer no solo emigraban gentes de humildísima condición, obreros en paro o jornaleros sino que, atraídos por el reclamo de unas mejores posibilidades económicas y laborales, también llegaban a Alemania “*obreros, campesinos y empleados que tenían trabajo y trabajo bien remunerado en nuestro país*”⁹¹, una afirmación que hay que relativizar, puesto que como sabemos los sueldos españoles no admitían comparación con los que se pagaban en Alemania. También optaron crecientemente por emigrar “*trabajadores cualificados, que al ver petrificadas sus retribuciones en las empresas donde prestan su trabajo, buscan en el mercado de empleo europeo, mejores posibilidades salariales y mayor nivel de vida*”⁹².

La proporción por sexos dentro del grupo de emigrados merece una mención aparte, pues las modalidades y la problemática de la emigración variaban en función de la variable género. En términos generales, las españolas emigraron a Alemania más que las mujeres de otros países con los que la RFA firmó Convenios sobre emigración. En 1966 eran mujeres el 25,8% de todos los “trabajadores invitados” de la RFA, pero en el grupo de origen español este porcentaje subía al 31%, con un total de 55.000 mujeres españolas trabajando en Alemania⁹³. Este porcentaje de españolas alcanzó el 34,99% en 1968, descendiendo al 30’35% en 1972. Con estas cifras, España se situaba en cuanto a la

⁹⁰ A un trabajador soltero se le retenía entre un 30% y un 33% de su sueldo bruto en impuestos, impuestos que eran de cinco tipos: impuesto del Estado, impuesto de la Iglesia (sólo para los que se declararan católicos, protestantes o judíos), impuesto por seguro de desempleo, impuesto y seguro de vejez y seguro de enfermedad; un sexto tipo de carga, el seguro de accidente, era cotizado directamente por el empleador. *Vid.* Andrés Sorel, *op. cit.*, p. 89-90. Para mitigar las decepciones y el malestar de los trabajadores españoles al conocer esta realidad, el Consulado en Barcelona propuso que se imprimieran hojas informativas sobre los impuestos salariales en la RFA. Despacho del Consulado general en Barcelona, 2 diciembre 1963, PAAA Ref. V6 Bd. 1519.

⁹¹ Despacho nº 233 de 14 octubre 1960 del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

⁹² “Informe sobre la reunión celebrada el 28 del pasado octubre, en el Ministerio de Asuntos Exteriores y convocada por el Director General de Asuntos Consulares, para tratar sobre el problema de la emigración española”, 7 de noviembre de 1960, AMAE R 5693/2.

⁹³ De estas 55.000 españolas en Alemania, 46.000 (84%) trabajaban en la industria, repartiéndose sectorialmente del siguiente modo: 17.000 trabajadoras (30,9%) en la siderometalúrgica, 12.000 (21,8%) en la textil, y aproximadamente otro 30% en diversas industrias transformadoras. Fuente: Ministerio federal de Trabajo, Informe sobre “Beschäftigung spanischer Arbeiter in Deutschland”, s.f. (febrero 1967), BA B 149/22388.

tasa de feminidad de su emigración por encima de Italia, Turquía y Portugal, al mismo nivel que Yugoslavia y sólo por debajo de Grecia, tomando el año de referencia de 1968⁹⁴. En los primeros momentos, por ejemplo en 1960, en que predominó la emigración espontánea y no asistida, el porcentaje de mujeres fue más bajo: en julio de 1960, 17,5% de emigrantes femeninas solamente⁹⁵. La evolución general para la década de los setenta queda recogida en la gráfica n.º 4, en la que se refleja también la ausencia de datos para el año 1961.

Las cifras que hemos recogido esconden, bajo una aparente uniformidad, una enorme variedad de situaciones. Había empresas en las que específicamente se demandaba mano de obra extranjera femenina, como ocurría en una fábrica de Remscheid en la que se hallaban trabajando 155 españolas, pero solamente 19 españoles, en agosto de 1960⁹⁶. Un análisis realizado en septiembre de 1959 por la *Bundesanstalt für Arbeit* sobre las posibilidades de contratación de trabajadores españoles señalaba específicamente que el mercado laboral alemán ofrecía buenas perspectivas para la mano de obra femenina, ya que la demanda existente no lograba cubrirse con trabajadoras italianas pese a todos los esfuerzos de recluta realizados en Italia⁹⁷. Sin embargo, ni la legislación del régimen de Franco ni la práctica del IEE, ejecutor de la política oficial de obstaculizar la emigración femenina, se lo ponía fácil a las españolas que quisieran trabajar en Alemania. Las mujeres de entre 18 y 25 años necesitaban autorización paterna para salir del país —el IEE no tramitaba solicitudes de menores de 18 años—, y las menores de 21 no podían viajar el extranjero si no las acompañaba un familiar; las mujeres casadas necesitaban en cualquier caso autorización del marido⁹⁸. Además el

⁹⁴ José A. Garmendia (comp.), *La emigración española*, op. cit., p. 250. Hay que señalar no obstante, que entre enero y junio de 1968, es decir en un contexto de contracción de la emigración exterior a Alemania, el porcentaje de mano de obra femenina española que emigró a aquel país fue solo del 24%, muy por debajo del 47,4% de migración femenina que presentó Grecia, del 35,7% de Turquía y del 28,9% de Portugal: Escrito de la BAA al Ministerio federal de Trabajo, "Anwerbung und Vermittlung spanischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland", 5 septiembre 1968, BA B 149/22388.

⁹⁵ Escrito del Ministerio Federal de Trabajo al Obispado de Aquisgrán, s.f. (septiembre 1960), BA B 149/6237.

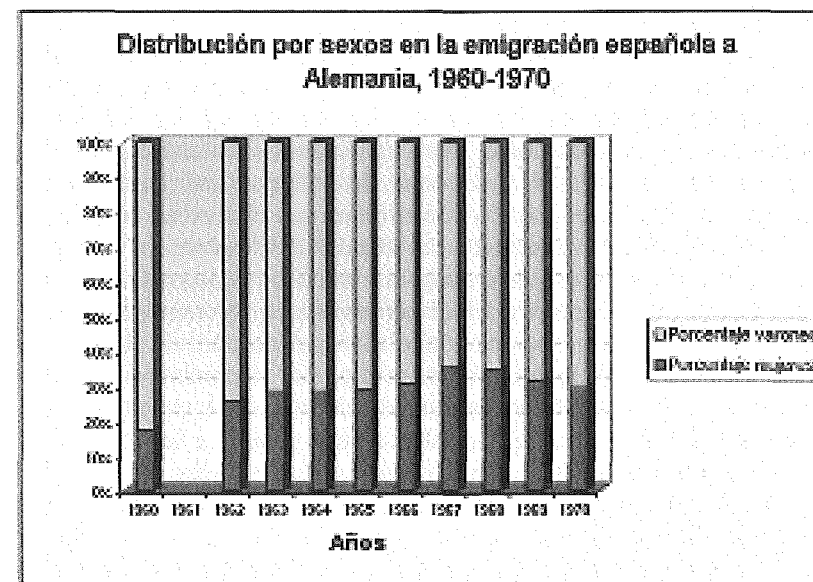
⁹⁶ Despacho n.º 171 de 28 julio 1960 del Cónsul de España en Düsseldorf, AMAE R 5693/2.

⁹⁷ "Anwerbung und Vermittlung spanischer Arbeitskräfte für die Bundesrepublik", escrito del Presidente de la BAA al Ministro Federal de Trabajo y Orden Social, 18 septiembre 1959, BA B 149/22387.

⁹⁸ Despacho de 20 julio 1960 de la Embajada alemana en Madrid al AA, BA B 149/22343; apunte de la BAA de 25 febrero 1960, BA B 149/22387.

IEE, al controlar la recluta y selección de trabajadores —control que, como sabemos bien, distó mucho de ser completo—, tenía en sus manos una importante herramienta para impedir en muchos casos que las mujeres emigraran. A partir de 1964/65 las empresas alemanas y las autoridades de extranjeros de la RFA comprobaron, para su disgusto, que el gobierno español enviaba cada vez a menos mujeres a Alemania, y ello a pesar de que el país ofrecía perspectivas muy favorables para el trabajo femenino y que había decenas de miles de puestos vacantes a su disposición⁹⁹.

Gráfica IV



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en Monika Mattes: "Zum Verhältnis von Migration und Geschlecht. Anwerbung und Beschäftigung von 'Gastarbeiterinnen' in der Bundesrepublik 1960 bis 1973", en Jan Motte, Rainer Ohliger, Anne von Oswald (Hrs.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1999, pp. 285-309; aquí, p. 308.

⁹⁹ Monika Mattes: "Zum Verhältnis von Migration und Geschlecht. Anwerbung und Beschäftigung von 'Gastarbeiterinnen' in der Bundesrepublik 1960 bis 1973", en Jan Motte, Rainer Ohliger, Anne von Oswald (Hrs.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1999, pp. 285-309; aquí, p. 293.

De cara a los alemanes, que deseaban una mayor proporción de emigración femenina, el Instituto solía justificar los retrasos en enviar mujeres y la baja participación de las mismas en los contingentes de emigración asistida con razones como que los padres de las aspirantes solían necesitar un plazo para reflexionar antes de conceder su autorización, o que el paro masculino era mayor, ya que en España a las mujeres y chicas jóvenes les resultaba más fácil encontrar trabajo¹⁰⁰. No es difícil descubrir tras estas motivaciones, explícitas, otras encubiertas de muy diversa índole: la perpetuación de las desigualdades de género practicada por el régimen franquista, el discurso paternalista sobre los “peligros morales” que acechaban a las muchachas y mujeres en el extranjero, los prejuicios tradicionales contra la emigración femenina anclados en grupos tradicionales, etc. Primaban, por tanto, ideas y actitudes muy arraigadas, que no resisten sin embargo el análisis empírico. Contra la idea en concreto de que la emigración resultaba una experiencia especialmente dura y frustrante para las mujeres en comparación con los hombres, Gerhard Kade y Günter Schiller comprobaron tras entrevistar a decenas de trabajadoras andaluzas en Alemania que “*nada indica que las mujeres se encuentren con dificultades o frustraciones especiales en un país extranjero. Al contrario, parece que para las mujeres la emigración está considerada como una posibilidad de emanciparse y una oportunidad de obtener cierta independencia*”¹⁰¹. La emigración, por lo tanto, abría una vía de emancipación a muchas mujeres; pero como comprobaron muchas de ellas, los mecanismos oficiales de asistencia a la emigración no solo no les asesoraban y ayudaban a tomar este camino, sino que lo obstaculizaban. Un ejemplo llamativo nos ayudará a comprender cómo el IEE podía controlar la composición por sexos de los contingentes de emigración asistida, estorbando la emigración femenina.

En octubre de 1963 la empresa siderometalúrgica *Vereinigte Deutsche Metallwerke AG* pidió a la BAA el envío de 80 peones industriales femeninos procedentes de España. La petición venía avalada por un diputado del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), apellidado Gerlach, que se dirigió en varias ocasiones al Agregado Laboral de la Embajada española, Luis Enrique Sorribes, interesándose por la marcha

¹⁰⁰ Artículo “La contratación de obreros españoles”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 agosto 1960.

¹⁰¹ Gerhard Kade y Günter Schiller: “Los trabajadores andaluces en Alemania: resultados de una investigación”, en *Anales de Sociología*, n.º 4-5, año IV (1968-1969), p. 159-188, el dato en página 163.

de la recluta de estas trabajadoras. La Organización Sindical Española llevaba años tratando de cultivar buenas relaciones con los socialdemócratas alemanes, sin lograr hasta el momento éxitos reseñables. Por ello, puede comprenderse fácilmente que, para los dirigentes sindicalistas españoles, satisfacer esta petición proporcionaba una ocasión de agrandar a un miembro destacado del SPD y era por tanto una oportunidad que no debía desaprovecharse. Transmitida esta información a Madrid, el IEE canalizó la oferta de trabajo a través de sus delegaciones provinciales en Ávila, Córdoba, Irún y Bilbao, y posteriormente también en Almería y Cáceres. Según la información oficial, sólo se inscribieron 18 candidatas, de las cuales el IEE no seleccionó a ninguna. El resultado fue que cuatro meses después de que se hubieran ofrecido los empleos, Sorribes recibió instrucciones de comunicar a la empresa interesada que “*no existen en la actualidad trabajadoras que quieran emigrar a la República Federal Alemana, ni a ningún país europeo*”¹⁰². Algo patentemente falso, a la luz de las cifras que ya hemos expuesto anteriormente, y que solo puede explicarse por una mezcla de ineficacia y de interés positivo del IEE por obstaculizar la emigración femenina, especialmente si, como ocurría en este ejemplo, ésta tenía como destino el trabajo en un sector considerado tan poco “femenino” como la industria siderometalúrgica.

Esta política obstruccionista del IEE convertía específicamente a las mujeres, de forma más marcada aún que a los varones, en candidatas a recurrir a los caminos irregulares de la emigración no asistida, ya que para la mayoría de ellas la clandestinidad se convirtió en la única forma de poder viajar a Alemania para trabajar. No es de extrañar que el estudio ya citado sobre emigrantes andaluces a la RFA revelara que el 62% de las mujeres encuestadas llegaron a este país al margen del IEE, porcentaje que casi doblaba al de los varones (36%) que habían optado por la emigración no asistida¹⁰³. El fenómeno se desarrolló de forma muy temprana: el dramaturgo Lauro Olmo, autor del drama social sobre el tema de la emigración “*La camisa*”, nos ha dejado el testimonio literario e histórico de Lola —nombre que dio a la protagonista de su drama— despidiéndose de sus conocidos en agosto de 1960 para irse a Alemania

¹⁰² Escrito de Clemente Cerdá, Jefe del Servicio de Relaciones Exteriores (SRE) de la Organización Sindical española, al Agregado Laboral en Bonn L.E. Sorribes, 27 enero 1964; y escrito de José M^a Rianza Ballesteros, Subdirector General del IEE a Cerdá, de 13 diciembre 1963, en AGA AISS-SRE R 2514.

¹⁰³ Gerhard Kade y Günter Schiller, “Los trabajadores andaluces...”, art. cit.; el dato en página 163.

a trabajar de criada. El mecanismo de la emigración espontánea, muchas veces con posterior reunión con el marido ya en el extranjero, y el problema de los hijos, confiados generalmente al cuidado de algún familiar, quedan perfectamente trazados en estas palabras de Lauro Olmo¹⁰⁴:

Antes de que la emigración fuese más o menos controlada por el organismo sindical correspondiente, muchos de nuestros emigrantes—presas de ya ancestral desconfianza ante toda clase de control— se iban a correr su aventura por las buenas. Hubo un modo de irse que alcanzó bastante aceptación entre las familias económicamente débiles. Primero se iba Lola —las incontables Lolas— y se colocaba de criada. La colocación en este quehacer era instantánea. (...) Una vez allí, le buscaba trabajo al marido y éste, sobre seguro y gracias a unos marcos ahorrados por ella, solicitaba su pasaporte alegando que se iba en plan turístico, y salía del país para sumarse a la aventura. El humilde hogar y los hijos —no pocos en muchos casos— quedaban, “provisionalmente”, al semiamparo de algún familiar. El motivo predominante de la escapada era la penuria económica y el paro.

En otros casos la mujer emigraba en segundo lugar, para reunirse con su cónyuge ya establecido en Alemania. Generalmente la mujer viajaba con pasaporte de turista, declarando que la finalidad del viaje era simplemente visitar a su marido; una vez en su localidad de destino, muchas de estas mujeres se ponían a trabajar, ocupando una plaza que frecuentemente había sido buscada de antemano por su cónyuge.

4. LOS MOTIVOS DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA

Ya nos hemos referido a las ventajas que en principio conllevaba, para los aspirantes a emigrar, pasar por las oficinas del IEE: examen médico, viaje gratuito hasta la localidad de trabajo, puesto de trabajo garantizado por un año con un contrato bilingüe homologado por las autoridades españolas, alojamiento con unas garantías mínimas en cuanto a su adecuación, información previa sobre condiciones laborales y de vida proporcionadas por el IEE... Si la fórmula de la emigración asistida ofrecía al trabajador tantas ventajas y garantías como afirmaba el régimen franquista, ¿por qué había tantos trabajadores que se aventuraban a emigrar a Alemania por su cuenta?

¹⁰⁴ Lauro Olmo, “Prólogo” a *La camisa*, en: Lauro Olmo: *La camisa. El cuarto poder* (Edición de Ángel Berenguer). Madrid: Cátedra, 2002 (8ª ed.), p. 117.

Algunos estudiosos del fenómeno migratorio en la RFA, como Knuth Dohse, han subrayado las ventajas para los empresarios alemanes de la coexistencia de dos procedimientos paralelos de recluta: uno oficial e institucionalizado, que es la emigración asistida («primer camino»), y otro semi-privado por medio de visados (el «segundo camino»). Para este autor¹⁰⁵:

Por qué el procedimiento de contratación (i.e., la emigración asistida) no fue declarado como el procedimiento exclusivo de recluta, sino que paralelamente se mantuvo el procedimiento por medio de visados, es decir, por qué la Bundesanstalt für Arbeit no impuso en la práctica su situación legal de monopolio en cuanto a la recluta de trabajadores extranjeros en las relaciones laborales interiores, sino que sistemáticamente se mantuvo un «agujero privado», es algo que se explica fácilmente. Esta estructura tenía el objetivo de burlar las políticas de migración restrictivas de los países de origen y de esta manera aumentar el margen de recluta disponible para el capital alemán. De tal suerte que la BAA no podía contratar, o sólo podía hacerlo con dificultades, a determinados trabajadores, como por ejemplo especialistas, que estaban dispuestos a trabajar en la RFA, pero cuya emigración no era considerada deseable por las autoridades extranjeras, que por este motivo no remitían a los aspirantes a las Comisiones Alemanas de contratación.

Inmediatamente tendremos ocasión de referirnos a la problemática planteada por la política emigratoria franquista, que fue una política *selectivamente restrictiva*, es decir, restrictiva para determinadas categorías sociales y profesionales. Antes hay que señalar que la tesis de la complementariedad enunciada por Dohse, que parte del análisis de las necesidades del mercado de trabajo alemán, de la política estatal alemana sobre emigración y del derecho alemán de extranjeros, debe completarse con una perspectiva de la problemática vista desde el lado español, que tenga en cuenta además dos niveles: en primer lugar, el nivel oficial, de la administración y el Estado; y en segundo lugar el nivel particular, el de los propios emigrantes, protagonistas últimos, en definitiva, del fenómeno que estamos analizando. Nuestro análisis debe ser además más amplio que el de Dohse, para así abarcar también la emigración irregular con pasaporte de turista (el “tercer camino”), un fenómeno relegado a un plano muy secundario por este autor. Tomando conjuntamente estas consideraciones, podemos mencionar tres motivos principales para la emigración no asistida:

¹⁰⁵ Knuth Dohse E, *Ausländische Arbeiter...*, op. cit., p. 197.

1. La mayor rapidez frente a la emigración por medio del IEE.
2. La flexibilidad de la emigración no asistida.
3. El hecho de constituir la única alternativa abierta para quienes hubieran sido rechazados por el IEE o por las comisiones móviles de contratación dependientes de la Comisión Alemana radicada en Madrid.

Vamos a analizar ahora cómo se tradujeron estas ventajas en la práctica.

4.1. LA MAYOR RAPIDEZ DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA FRENTE A LA EMIGRACIÓN POR MEDIO DEL IEE

Sobre el papel, la emigración asistida debía ser un cauce más rápido para la recluta de trabajadores extranjeros que el procedimiento de visados. Sin embargo, en el caso de España no fue así, y ello por diversos motivos. En los meses siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo con la RFA de 29 de marzo de 1960, la lentitud del IEE en tramitar las solicitudes de los aspirantes a emigrar provocó todo tipo de quejas procedentes de las empresas y autoridades de empleo alemanas, así como de los propios emigrantes españoles. Pese a su esfuerzo organizativo, con apertura de múltiples delegaciones en toda España y aumento en su personal, el IEE se vio totalmente desbordado por la avalancha de solicitudes para emigrar¹⁰⁶. Así, en octubre de 1960 el IEE necesitaba entre cuatro y seis meses para tramitar el envío de un trabajador a Alemania¹⁰⁷, plazo que una vez agilizado y mejorado el procedimiento debería verse reducido, según se esperaba ese año, a un mínimo de algo más de dos meses¹⁰⁸. Demasiado tiempo, en todo caso, si lo comparamos con la agilización de los trámites que, al menos teóricamente se obtenía al acogerse a la “reclamación nominal” y, sobre todo, con el carácter inmediato del “tercer camino”.

¹⁰⁶ Para poder atender a los candidatos a emigrar en todas las provincias españolas, el IEE se sirvió de las Oficinas Sindicales de Encuadramiento y Colocación, dependientes de la Organización Sindical. En estas oficinas se asesoraba a quienes deseaban emigrar, se gestionaba la documentación y se realizaban las selecciones de personal. *Vid.* Ramón Baeza Sanjuán, *Agregados laborales y acción exterior de la Organización Sindical Española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000, p. 180.

¹⁰⁷ Despacho s.f. (octubre 1960) del marqués de Bolarque, Embajador de España en Bonn, en AMAE R 5693/2; y escrito del Director del IEE al Director General de Asuntos Consulares del MAE, 14 noviembre 1960, AMAE R 5693/2.

¹⁰⁸ Artículo “La contratación de obreros españoles”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 de agosto de 1960.

Ni siquiera las gestiones del presidente de la BAA, Anton Sabel, que se trasladó en persona a Madrid en abril de 1961 para tratar con las autoridades españolas sobre los problemas en la aplicación del acuerdo migratorio, lograron acortar los tiempos de tramitación y espera. Sabel partió de regreso a Nuremberg, sede de la *Bundesanstalt für Arbeit*, con promesas por parte del Ministerio español de Trabajo y del IEE de proceder a una cierta aceleración y simplificación del procedimiento de emigración asistida, pero el tiempo se encargó de demostrar que en la administración del Estado franquista el burocratismo, la ineficiencia y las aspiraciones al control total de los ciudadanos pesaban más que el servicio a los interesados¹⁰⁹. En 1964, cuando ya el Acuerdo migratorio llevaba cuatro años de rodaje, los tiempos de espera permanecían inalterables: aunque técnicamente no deberían pasar más de nueve semanas desde que un empleador alemán solicitaba mano de obra hasta que un trabajador español ocupaba el puesto de trabajo correspondiente, en la práctica había que seguir contando con una espera de entre cuatro y seis meses debido al retraso —voluntario o involuntario— que introducían las autoridades españolas¹¹⁰.

Con estos tiempos de espera, es comprensible que —para disgusto de los alemanes— pasaran meses, desde la firma del Acuerdo de marzo de 1960, hasta que llegó a Alemania el primer trabajador español asistido, saliendo el primer contingente de 2.500 obreros en el mes de agosto¹¹¹. Las interminables colas que, día tras día, debían realizar los trabajadores ante las Delegaciones del IEE, para no lograr resolver nada en muchos casos causaban el desánimo generalizado, cuando no la ira de los aspirantes a la emigración, y creaban un caldo de cultivo favorable para que prosperaran las organizaciones clandestinas que, contraviniendo la estricta legislación, se dedicaban al tráfico de trabajadores. Cuando el Agregado laboral de la Embajada española en Bruselas interrogó a un grupo de españoles, emigrantes “clandestinos” y rechazados en la frontera alemana en octubre de 1960, por qué no habían seguido el cauce de la emigración asistida, obtuvo la siguiente contestación:

¹⁰⁹ Anton Sabel permaneció en España del 24 al 26 de abril de 1961. Despacho de la Embajada alemana en Madrid al AA, 2 mayo 1961, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

¹¹⁰ Apunte del Referat V6 del Auswärtiges Amt sobre una reunión del *Deutscher Arbeitsgeberverbände* celebrada el 15 marzo 1964, en PAAA Ref. 505 Bd. 998.

¹¹¹ En octubre sumaban ya cerca de 5.000 los trabajadores asistidos enviados a Alemania, cifra que se elevaría —así se esperaba— a unos 8.000 al concluir el año. *Vid.* crónica “Spanier sind tüchtige Mitarbeiter”, en *Bergischer Morgenpost*, 7 octubre 1960.

... me han respondido casi unánimemente que, en principio, lo intentaron y estuvieron esperando incluso varios meses a que se realizara pero descorazonados de que no se les facilitase respuesta ni solución alguna, han preferido seguir el impulso de determinadas organizaciones que especialmente desde Barcelona se dedican al transporte directo de trabajadores a Alemania¹¹².

Sin llegar a estos extremos, muchos trabajadores españoles eran contactados directamente por empleadores alemanes, que les proporcionaban los permisos de trabajo y de permanencia en el país. Si el trabajador no obtenía la documentación necesaria para viajar a la RFA, que oficialmente (al menos hasta enero de 1962) era el pasaporte tipo "E", lo más común era que emprendiera el viaje a Alemania como turista, exponiéndose a ser rechazado en la frontera por la policía alemana, si ésta sospechaba que el motivo real del viaje del presunto «turista» era el ocupar un puesto de trabajo¹¹³.

¿Cuáles fueron las causas que explican la lentitud del procedimiento de emigración asistida? La respuesta se encuentra en una combinación de ineficacia administrativa y de conveniencia económica por parte española. Sobre el primer aspecto, algunos autores han señalado la insuficiencia de los instrumentos legislativos y organizativos de que se dotó el franquismo para canalizar una emigración a Europa a gran escala como fue la que se desencadenó en la década de los sesenta. En opinión de Luis Enrique Martínez Cachero, ni la Ley de Ordenación de la Emigración Española de 3 de mayo de 1962 ni la Ley de Bases de Ordenación de la Emigración de 22 de diciembre de 1960 contemplaban la magnitud que inmediatamente alcanzaría la emigración española a Europa. Para corroborar esta impresión, nótese que la Asamblea de Entidades Colaboradoras del Instituto Español de Emigración consideraba, en 1967, que la ley de 1962 "a pesar de su fecha reciente, ha sido ya rebasada por la evolución del fenómeno emigratorio". Más aún: siete años después de la aprobación de dicha ley, ésta carecía aún de Reglamento. Un estudio más detallado sobre la política migratoria del régimen de Franco y su implementación nos permitiría ahondar en esta problemática¹¹⁴.

¹¹² Escrito titulado "Del informe del Agregado Sindical en Bruselas (13 de octubre de 1960)", en AGA AISS-SRE R 4885.

¹¹³ Despacho del Cónsul General alemán en Barcelona, 5 enero 1961, BA B 149/6237.

¹¹⁴ Luis Alfonso Martínez Cachero: *La emigración española, a examen*, Madrid, ASE, 1970, p. 110-111.

Sobre el segundo aspecto, hay que plantearse la siguiente cuestión: ¿hubo también falta de cooperación, o incluso actitud obstruccionista por parte de la administración española? Para responder a esta cuestión debemos tener en cuenta que España, como otros países de Europa meridional con fuerte incidencia de la emigración en los años sesenta y setenta —Portugal, Yugoslavia, Turquía— contaba con una tradición de restricciones a la salida de la población de su territorio. Todos estos países fueron modificando su actitud ante la emigración entre 1959 y 1965, en medio de fuertes tensiones internas debidas a que este cambio suponía renunciar a la idea de un desarrollo económico autocentrado¹¹⁵. El cambio de concepción no se produjo de un día para otro y no fue aceptado con igual rapidez e intensidad por todos los actores sociales, políticos y económicos. En España los sectores más apegados a la tradición autárquica, al proteccionismo económico y al paternalismo social fueron los que más resistencias presentaron a aceptar las ventajas de la emigración.

De estas transformaciones internas, los alemanes apreciaron al comienzo sobre todo los indicios de que efectivamente, la administración española obstaculizaba la emigración de la población a la RFA. Así lo afirmó reiteradamente la prensa alemana en otoño de 1960¹¹⁶, y así lo creía también firmemente Fischer, el Cónsul General alemán en Barcelona, que en agosto de 1960 informó sobre algunos casos que avalan esta opinión. La empresa *Siemens*, por ejemplo, contaba con una filial en Barcelona en la que trabajaban 2.000 empleados; la casa matriz estaba interesada en contratar a 500 españoles de esta filial para su fábrica en Alemania, pero no podía hacerlo, porque las autoridades españolas les negaban la documentación necesaria. La empresa *Schiess-Defries* de Düsseldorf, que también contaba con una filial barcelonesa, se veía en idénticas dificultades para contratar españoles y emplearlos en sus instalaciones en Alemania¹¹⁷. En 1964 el IEE parecía incapaz de superar la cifra de 36.000 obreros asistidos anualmente (3.000 por mes). Mientras, la máxima organización patronal alemana, el *Bund der deutschen Arbeitsgeberverbände*, (BDA, Confederación de Asociaciones de Empleadores Alemanes) se mostraba indecisa sobre la conveniencia de

¹¹⁵ Cord Pagenstecher, *Ausländerpolitik und Immigrantidentität...*, op. cit., p. 82.

¹¹⁶ Vid. por ejemplo en *Handelsblatt* de 2 noviembre 1960, el artículo "Spanien will die Auswanderung zügeln. Gesetzentwurf sieht scharfe Beschränkungen vor". También el artículo "Spanische Arbeiter erleben die Freiheit", en *Hamburger Echo*, 31 octubre 1960.

¹¹⁷ Apunte de Becker, Ref. IIa6 del Ministerio Federal de Trabajo, 26 agosto 1960, BA B 149/6237.

pedir al Ministerio alemán de Negocios Extranjeros que el gobierno español acelerara los trámites de recluta de trabajadores españoles para así reducir las demoras ya conocidas de 4-6 meses, así como que ampliara el número de personas asistidas anualmente para trabajar en la RFA. Para los empresarios alemanes, ejercer presión sobre el gobierno español en este sentido podía resultar contraproducente, ya que, como expresó un funcionario del IEE, “*tampoco Franco considera compatible con el orgullo español el que haya españoles trabajando en el extranjero*”¹¹⁸. En amplios círculos oficiales y de opinión españoles, la emigración seguía siendo considerada un desdoro para el prestigio nacional de España. Antón Sabel, presidente del BAA, pudo oír de labios del ministro José Solís Ruiz en abril de 1960 la confesión de que “*en el gobierno español se ha aceptado sólo a regañadientes el envío de trabajadores a Alemania. A sus colegas de gabinete les resultaba penoso enviar al extranjero a trabajadores que se encuentran en los mejores años de su vida y ponían también trabas a dejar salir a españoles de su patria*”¹¹⁹.

Tanto esta idea como el enfoque del empresariado alemán nos proporcionan información útil pero nos lanzan sobre una pista falsa por lo que respecta a los motivos del gobierno español para operar de forma lenta y restrictiva. Una vez hubo reconocido la inevitabilidad y los aspectos ventajosos de la emigración para el Estado (ingresos por las remesas de divisas, desactivación de las tensiones sociales mediante la exportación del excedente de mano de obra), lo que el Gobierno franquista buscaba no era tanto frenar la corriente migratoria —según la acusación de los círculos empresariales alemanes—, cuanto moldearla y ajustarla estrictamente a las necesidades e intereses derivados de la política desarrollista impulsada a partir del Plan de Estabilización y Liberalización de 1959. Para llevar a buen puerto la nave del desarrollo y el impulso industrializador era necesario contar con un buen número de trabajadores técnicos y especializados; pero precisamente este grupo laboral participó en gran medida, en los años 1959, 1960 y 1961, en el éxodo a Europa en busca de mejores oportunidades o fue al menos el

¹¹⁸ Apunte del Referat V6 del PAAA sobre una reunión del *Bund der Deutschen Arbeitsgeberverbände* celebrada el 15 marzo 1964, en PAAA Ref. 505 Bd. 998.

¹¹⁹ A continuación, Solís aprovechaba para presentarse ante Sabel como una figura más realista, que había comprendido los beneficios que proporcionaría la emigración: a) familiarización de los trabajadores con los más modernos métodos de trabajo, b) significado político, al permitir la profundización de las relaciones hispano-alemanas. *Vid.* Despacho De la Embajada alemana en Madrid al AA, 14 abril 1960, BA B 149/6237.

grupo que, en términos porcentuales y en comparación con el conjunto de la población activa, lo intentó con más insistencia¹²⁰. La industria del País Vasco comenzó a sufrir los efectos de la escasez de mano de obra especializada en 1962 como muy tarde, lo que según la interpretación más aceptada se debía a la emigración de este tipo de mano de obra al extranjero¹²¹. También la investigación empírica realizada por Klaus Bade y Günter Schiller entre los trabajadores andaluces emigrados a Alemania avala la idea de que “*la emigración está conectada con un cierto drenaje de trabajadores educados y especializados*”, e incluso muestra que las provincias con mayores índices de emigración eran las más desarrolladas, como Cádiz y Sevilla¹²². El gobierno español tenía poderosos motivos para retrasar y obstaculizar en lo posible las solicitudes de emigración presentadas por los trabajadores especializados españoles —tantos como motivos tenían los mismos para tratar de labrarse un futuro más allá de los Pirineos. Ampliaremos algunos aspectos de esta cuestión más adelante.

4.2. LA FLEXIBILIDAD DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA

Como hemos visto, la emigración por el primer camino estaba altamente reglamentada, quedando empresarios y trabajadores obligados contractualmente en toda una serie de aspectos relacionados con la vigencia del contrato de trabajo, el transporte y la vivienda, etc. Recurrir al segundo y al tercer camino era una fórmula para escapar a estas constricciones. Para los empresarios alemanes esto conllevaba una serie de ventajas. Por una parte, la contratación de emigrantes al margen de la BAA les permitía dar una respuesta rápida y flexible a los estrangulamientos del mercado laboral alemán. Por otra, era una forma de obtener mano de obra contrayendo con los trabajadores los mínimos compromisos posibles, escapando así de las obligaciones contenidas en el “contrato tipo” para emigrantes extranjeros que pactaban los gobiernos en los acuerdos bilaterales de recluta de mano de obra. En concreto, contratando a estos emigrantes denominados “semilegales” o “ilegales” los empresarios podían

¹²⁰ Algunos datos para ponderar: el número de españoles emigrados a Alemania en 1960 equivale prácticamente a la cifra de unos 20.000 trabajadores especializados que en cada promoción anual salían de los centros de formación del Estado. El dato, en la crónica de Werner Schulz “*Streit um spanische Arbeiter in Deutschland*”, en *Reutlinger Nachrichten*, 29 octubre 1960.

¹²¹ Despacho del Consulado alemán en Bilbao, 13 abril 1962, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

¹²² Gerhard Kade y Günter Schiller: “Los trabajadores andaluces en Alemania...”, art. cit., p. 163.

imponer sus condiciones en cuanto a jornada laboral, salario, condiciones de desempeño del trabajo, despido, etc. Es razonable pensar que de esta forma los empresarios practicaron el llamado *Lohndruck*, la presión a la baja sobre los salarios, que los sindicatos alemanes habían tratado de impedir al introducir la cláusula de la *Gleichbehandlung* o igualdad de trato en los “contratos tipo” pactados con los países de origen¹²³. Otro ahorro adicional se derivaba de la externalización del coste del transporte de la mano de obra, ya que los emigrados por el segundo y tercer caminos se pagaban ellos mismos el viaje a Alemania, así como de la liberación de la obligación de procurar alojamiento a estos trabajadores. Por último, al prescindir de los servicios de la BAA, el empresario se ahorra el pago de los gastos de tramitación que esta entidad cobraba por cada trabajador contratado. La tasa para trabajadores españoles se fijó en 120 marcos alemanes en 1960, cantidad que se elevó a 165 marcos en noviembre de 1965; en ella iban incluidos los costes del viaje de España a Alemania y de la manutención durante el mismo¹²⁴.

También desde el punto de vista de los trabajadores esta mayor flexibilidad comportaba ventajas: mientras que los encauzados por el IEE quedaban ligados por un contrato anual a un trabajo que, una vez visto en Alemania, podía no resultar el mejor posible o no convenir realmente al trabajador, la emigración por libre confería al trabajador total libertad para buscar *in situ* el trabajo que le interesara, para obligarse por contratos de trabajo a corto o medio plazo, y para cambiar de empleo cuantas veces quisiera, bastando para despedirse un preaviso con al menos 15 días de antelación, es decir, idéntico plazo que el que ligaba a los trabajadores alemanes¹²⁵. Este margen de libertad de acción se explica por el contexto de gran demanda de mano de obra extranjera que caracterizó la economía de la RFA en los años sesenta. Naturalmente,

¹²³ Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter*, op. cit., p. 192.

¹²⁴ Este dato, en el “Memorandum betr. Angelegenheiten, die zwecks Verbesserung der Lage der spanischen Arbeitnehmer in Deutschland mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zu verhandeln wären”, remitido por el Embajador de España en Bonn, José Sebastián de Erice, al AA el 25 abril 1966, BA B 149/62388. Otro gasto obligado, que en este caso recaía sobre los trabajadores, era el del visado para trabajar en la RFA, que costaba 10 marcos y en principio se extendía a españoles que declararan su intención de trabajar en aquel país, sólo si se comprobaba que las autoridades alemanas en la localidad de destino iban a conceder los permisos necesarios de permanencia y de trabajo; *vid.* Escrito del Ministerio federal de Trabajo y Orden Social al AA, 30 marzo 1960, PAAA Ref. 505 Bd. 997. Por otra parte, los trabajadores tenían que pagar 3 marcos para la renovación anual del permiso de estancia, tarifa que fue elevada a 15 marcos el 30 de septiembre de 1965.

¹²⁵ Despacho n.º 115 de 5 septiembre 1960 del Cónsul de España en Hamburgo, AMAE R 5693/2.

esta situación tenía su contrapartida en el grado comparativamente mucho menor de protección del trabajador no asistido frente a posibles abusos por parte del empleador.

Adicionalmente, hay que señalar la ventaja que para los trabajadores suponía emigrar con un simple pasaporte ordinario (el llamado pasaporte de turista) respecto al pasaporte especialmente creado para los emigrantes, el pasaporte de emigrante o tipo “E”. El pasaporte E, ideado cuando la emigración española se dirigía principalmente a Ultramar, no era válido más que para un solo viaje de ida y vuelta al país de destino, mientras que el pasaporte de turista, costando lo mismo que el tipo E, permitía realizar tantos viajes como se deseara. Esto ocasionó, por ejemplo, que desde 1960 emigrantes con pasaporte “E” que regresaban temporalmente de Alemania a España para recoger a sus familias o por otras causas, se vieran impedidos para volver a salir del país. Los emigrantes asistidos, a los que se entregaba sin excepción pasaportes de tipo E, no tardaron en considerarse víctimas de un agravio comparativo respecto a los miles de nominales turistas que cada año iban a trabajar a Alemania. En la práctica, y a efectos de regular y discriminar el volumen y la composición del flujo migratorio a Alemania, la diferencia entre el pasaporte “E” y el pasaporte de turista carecía por completo de significado, como señaló a mediados de 1961 el presidente de la BAA remitiéndose a fuentes españolas¹²⁶.

Ante esta situación, el Ministerio español de Trabajo propuso inicialmente reformar el pasaporte E, para que pasara a expedirse para toda Europa y para un número ilimitado de salidas, cercenando así las ventajas que ofrecía emigrar con pasaporte de turista¹²⁷. La solución por la que optó finalmente el gobierno fue más radical: el Ministerio de Gobernación, reconociendo el agravio comparativo que se creaba respecto a quienes emigraban con pasaporte de turista, y reconociendo también la ineficacia del pasaporte “E” como instrumento en la lucha contra la recluta ilegal de trabajadores hacia Europa, ordenó que a partir del 1 de enero de 1962 dejara de expedirse este tipo de pasaportes. El procedimiento a seguir desde esa fecha en adelante quedó establecido del siguiente modo: los interesados en acogerse a la emigración asistida, para trabajar o por reagrupación familiar, se dirigirían al IEE para solicitar un pasaporte ordinario o de turista. De este organismo recibirían dicho pasaporte, sellado con las siglas “I.E.E.” y la provincia de expedición. En caso necesario, el particular podía pedir un

¹²⁶ Escrito del AA a la Embajada alemana en Madrid, 31 octubre 1961, BA B 149/6237.

¹²⁷ Escrito del Director del IEE al Director General de Asuntos Consulares del MAE, 14 noviembre 1960, AMAE R 5693/2.

visado, que sería válido para toda Europa, por un periodo de un año, y para un número ilimitado de viajes¹²⁸.

4.3. LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA COMO VÍA ALTERNATIVA PARA LOS RECHAZADOS POR EL IEE O POR LA COMISIÓN ALEMANA EN MADRID

La emigración por el segundo y tercer caminos era la vía natural a la emigración para todos aquellos que hubieran sido rechazados por el IEE o por las comisiones móviles de selección enviadas a toda España por la Comisión Alemana establecida en Madrid. Este rechazo podía producirse, como hemos visto, si el trabajador carecía de la cualificación profesional requerida en las ofertas de trabajo recibidas de Alemania; si no superaba el examen médico; si pertenecía a un grupo profesional cuya emigración perjudicaría a la economía nacional, en opinión del gobierno; pero también por motivos políticos. A este respecto, el artículo 7.º 3. del Acuerdo de 1960 especificaba que el IEE no admitiría las solicitudes para emigrar de quienes “figuren en el Registro de Penados con penas no menores, ni solicitantes que sean conocidos por la Policía por su conducta antisocial”, mientras que, según señalaba el artículo 9.º del mismo acuerdo, los candidatos preseleccionados por el IEE debían presentar un certificado de buena conducta, expedido por el Ayuntamiento de su residencia.

Estas disposiciones ponían en manos de la Administración franquista la llave para decidir a quién se permitía salir del país para trabajar y a quién no, una potestad que se empleó a discreción, previsiblemente para vetar a descontentos con el régimen, díscolos, “rojos” y en general personas cuyos antecedentes pudieran hacerles permeables a las ideas democráticas vigentes más allá de los Pirineos. A este respecto, hay que recordar que la posible infiltración del comunismo entre los emigrantes españoles en Europa, y en concreto entre los radicados en Alemania, fue constante motivo de preocupación para el régimen de Franco¹²⁹. El segundo criterio que regía la selección operada por los Sindicatos eran las necesidades del mercado de

¹²⁸ Circular nº 39 de la Sección de Emigración Continental del IEE, de 21 diciembre 1961, en BA B 149/6237.

¹²⁹ Sobre esta cuestión puede verse Carlos Sanz Díaz: “Emigración económica, movilización política y relaciones internacionales. Los trabajadores españoles en Alemania, 1960-1966”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 21 (2001), pp. 315-341. Como expresó un periódico alemán: “... en Madrid se teme —aunque este temor no se admite— que todos los emigrantes en

trabajo español, en aplicación de la política económica y laboral marcada por el gobierno, por lo que desde comienzos de los sesenta las solicitudes para emigrar presentadas por trabajadores cualificados eran rechazadas casi sistemáticamente. También las restricciones que se imponían al grupo de personas susceptibles de ser reclamados nominalmente redundaban en un estímulo a las personas excluidas para que probaran el “segundo camino”¹³⁰. Este modo de proceder alimentó las lógicas sospechas de corrupción y venalidad en la selección de emigrantes por parte de la Administración española: muchos trabajadores pensaban que era imposible lograr el *placet* del IEE si no disponían de algún tipo de contacto, influencia o “enchufe” en la Organización Sindical. Para ellos, la forma lógica de saltar sobre los impedimentos impuestos por el franquismo era la vía abierta por el “segundo camino”¹³¹.

Como hemos señalado anteriormente, la emigración no asistida era también el recurso al que recurrían numerosos trabajadores especializados a los que el régimen de Franco, en pleno esfuerzo desarrollista, obstaculizaba la salida del país. Con qué grado de consecuencia y rigidez se aplicó este principio, es algo difícil de determinar. Hemos podido constatar, por ejemplo, que a la altura de 1964 el IEE no tramitaba prácticamente ninguna solicitud de trabajadores cualificados para la RFA¹³². En la información que proporcionó el Ministerio español de Trabajo sobre emigración asistida en 1970, el grupo laboral de “trabajadores, profesionales, técnicos y asimilados” aparecía en blanco¹³³. Sin embargo, de nuevo nos movemos en un contexto de información insuficiente y datos discrepantes, porque al recurrir a los datos del BAA se observa que el personal cualificado entre los reclutados por la Comisión

países auténticamente democráticos le cojan demasiado gusto a las tres libertades básicas de toda democracia, es decir a la libertad política, sindical y religiosa, y que a su regreso puedan introducir las en la patria como contrabando espiritual”. Artículo “Spanische Arbeiter erleben die Freiheit”, *Hamburger Echo*, 31 octubre 1960.

¹³⁰ Vid. la Circular de la BAA a las Comisiones Alemanas en Madrid, Atenas y Verona, y a las Oficinas de Enlace en Estambul y Lisboa, 25 marzo 1965, BA B 149/22388.

¹³¹ Artículo “Der Deutschlandrausch der spanischen Arbeiter”, *Rheinischer Merkur*, 11 noviembre 1960. Que el IEE no transmitía a la Comisión Alemana las solicitudes de aspirantes a los que, por motivos políticos, el gobierno español no quisiera dejar salir de España, era algo bien conocido por las autoridades alemanas, las cuales, por cierto, no se mostraban molestas con ello: Escrito del Director del IEE al Director General de Asuntos Consulares del MAE, 14 noviembre 1960, AMAE R 5693/2.

¹³² Despacho de Helmut Allardt, Embajador de la RFA en Madrid, 2 abril 1964, PAAA Ref. IA4 Bd. 280.

¹³³ Ministerio de Trabajo: *La emigración en 1970*. Madrid, 1970, cit. por José A. Garmendia (comp.), *op. cit.*, p. 256.

Alemana en España representaba el 5,6% del total en 1965 y mantenía niveles comparables en 1966 (5,7%), 1967 (7,0%) y 1968 (6,7%)¹³⁴.

Sea como fuere, a comienzos de los años sesenta los medios de comunicación alemanes vieron en los defectos del sistema una evidente falta de voluntad política (por no hablar de prácticas obstruccionistas) por parte de las autoridades franquistas. Desde el Consulado alemán en Barcelona se acusó al IEE de seguir una política muy restrictiva en la concesión de autorizaciones para emigrar, apuntando directamente al gobierno de Franco como inspirador de esta conducta. La idea de que España preparaba un endurecimiento en las condiciones de emigración —incluyendo una futura ley de emigración muy restrictiva—, para evitar la salida en estampida de los trabajadores especializados, apareció frecuentemente en los medios de comunicación alemanes a finales de 1960¹³⁵. El Cónsul alemán en Barcelona informó a su gobierno de que a las empresas alemanas se les prohibía publicar sus ofertas de trabajo en los periódicos españoles, mientras la Iglesia católica expresaba su preocupación por los daños a la familia y los trastornos religiosos que se derivaban de la emigración¹³⁶. El órgano informativo de las Cámaras alemanas de comercio, *Handelsblatt*, llegó a publicar un artículo en noviembre de aquel año sobre las trabas y cortapisas burocráticas a la recluta de trabajadores españoles, que llevó el titular “España quiere frenar la emigración”.¹³⁷ No había tal voluntad, en realidad: de lo que se trataba era de expulsar a los trabajadores no cualificados y de retener en el país a los escasos trabajadores cualificados, cuyo éxodo al extranjero podía hacer peligrar la política desarrollista del Régimen. Para evitar esta emigración de trabajadores especializados, el Comisario del Plan de Desarrollo, Laureano López Rodó, anunció en agosto de 1962 nuevas medidas restrictivas¹³⁸. Como hacía notar el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* en noviembre de 1962 al referirse a la emigración española a Alemania¹³⁹,

¹³⁴ José A. Garmendia (comp.), *op. cit.*, p. 258.

¹³⁵ *Vid.* p.ej. la crónica “Unruhe in Spanien”, en *Handelsblatt* de 2 noviembre 1960; en la misma línea, informaciones en *Südkurier* de 27 octubre 1960, *Hamburger Echo* de 31 octubre 1960, *Bergische Morgenpost* de 7 octubre 1960... En estas crónicas se llegaba a afirmar que el Acuerdo de 1960 había sido promovido por el gobierno español ante el temor de que el país se vaciara de trabajadores cualificados.

¹³⁶ Despacho del Cónsul General alemán en Barcelona, 5 enero 1961, BA B 149/6237.

¹³⁷ Artículo “Spanien will die Auswanderung zügeln. Gesetzentwurf sieht scharfe Beschränkungen vor”, en *Handelsblatt*, 2 noviembre 1960.

¹³⁸ Artículo “Spanische Gastarbeiter sollen im Lande bleiben”, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 agosto 1962.

¹³⁹ Artículo “Der Peon will Geld verdienen. Von der Tätigkeit der Deutschen Kommission in Madrid”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 noviembre 1962.

Clandestinos, Ilegales, Espontáneos. *La emigración irregular de españoles a Alemania...*

... según el expreso deseo de las autoridades españolas ya no se contrata más que obreros sin cualificación profesional, llamados peones. España trata de hacer que permanezcan en el país sus pocos obreros especializados; en el año 1961 ya no ha sido contratado para Alemania más que un 5,7% de obreros especializados. En 1962 la cifra va disminuyendo todavía más.

En diciembre de 1962, el gobierno español manifestó en diversas reuniones de la OCDE en París la dificultad que la escasez de trabajadores cualificados suponía para el cumplimiento de las previsiones de crecimiento económico. Diversos círculos industriales españoles abogaban por restringir el derecho de emigración, o por promover el retorno de trabajadores que, en ocasiones, llevaban ya hasta cuatro años en el extranjero y podían aportar su capacitación técnica a la producción en España¹⁴⁰.

La exclusión de la emigración por causas médicas era otro de los motivos que empujaba a muchos trabajadores a la emigración no asistida. Por lo que respecta a los exámenes médicos practicados por los facultativos españoles y alemanes, éstos eran muy rigurosos y distaban de ser un mero trámite, como lo prueba el hecho de que, en 1961 fueran rechazados nada menos que un 20% de los candidatos a emigrar —un 14% por los médicos españoles y un 6% por los alemanes¹⁴¹—. La cifra dice

¹⁴⁰ Artículo “Spanien denkt an Auswanderungsverbot”, *Deutsche Zeitung*, 22 diciembre 1962. Habría que dejar constancia, sin embargo, de que según la Embajada alemana en Madrid, el Director de la Comisión Alemana afirmó que la contratación de especialistas españoles ni se excluía ni se impedía por las autoridades españolas: Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 14 abril 1961, BA B 149/6237.

¹⁴¹ El porcentaje de candidatos rechazados por los médicos alemanes en todos los países con los que la RFA tenía acuerdos migratorios fue del 7,7% como término medio en la década de los sesenta, oscilando entre el 6,8% de 1968 y el 10,4% de 1970. En 1961, año en que, como hemos señalado, los médicos alemanes rechazaron al 6% por ciento de los españoles que les fueron enviados por el IEE, la media estuvo en el 8,8%; sólo contando con más datos podríamos saber si, como parecen indicar estas cifras, los exámenes médicos españoles resultaban más estrictos que los practicados en los demás países de emigración, en términos comparativos. En cuanto a las causas médicas que incapacitaban para emigrar, éstas eran acordadas bilateralmente por el gobierno alemán con cada país. No hemos podido encontrar la información correspondiente sobre los criterios que se aplicaban a los trabajadores españoles, pero debieron de ser similares a los empleados con los aspirantes a emigrar desde Italia. En este país los médicos alemanes rechazaban no solo a los candidatos cuyas condiciones físicas y de salud les incapacitaban claramente para desempeñar un trabajo, sino también a quienes se encontraron siguiendo un tratamiento médico, presentaran caries en estado avanzado o periodontosis, o tuvieran problemas visuales o auditivos; desde 1970 como muy tarde también se rechazaba a las mujeres italianas embarazadas. *Vid.* Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter*, *op. cit.*, p. 188-189, nota 3, de donde proceden los datos aquí presentados. En 1969, por ejemplo, de entre los 7.800 aspirantes que rechazó la Comisión Alemana en Madrid, hubo 45 casos de mujeres rechazadas por embarazo y 200 hombres por «debilidad física». *Vid.* Andrés Sorel: *4º mundo. Emigración española...*, *op. cit.*, p. 83.

mucho del rigor de los controles, pero también de las malas condiciones higiénicas y de sanidad existentes en la España de Franco todavía a comienzos de la década de los sesenta. Entre los rechazados, los médicos alemanes se sorprendieron ante el número extraordinariamente alto de afectados por enfermedades venéreas que diagnosticaban¹⁴². Para las mujeres los exámenes médicos representaban una problemática específica, dado el perfil ideal de la mujer trabajadora exigido por muchos empresarios alemanes —joven, soltera y sin hijos—. Aunque las Comisiones Alemanas encargadas de la recluta de mano de obra en el extranjero aplicaban, al parecer, criterios médicos y “sociales” menos estrictos a las mujeres que a los hombres —para así poder proveer de mano de obra femenina en cantidad necesaria a la economía alemana— lo cierto es que estar embarazada se convirtió en causa de rechazo de la solicitud de emigración desde 1969 o 1970 como muy tarde, cuando se generalizaron los tests de embarazo como parte de los exámenes médicos practicados por estas Comisiones en el extranjero¹⁴³.

Dado que los nombres de quienes eran rechazados por causas médicas se comunicaban a la BAA, donde quedaban almacenados en el *Fichero Central para Trabajadores no Alemanes*¹⁴⁴, y que este organismo era consultado en caso de que el trabajador solicitara visado para trabajar en Alemania, en la práctica a los afectados se les cerraba toda posibilidad de emigración legal a aquel país¹⁴⁵, por lo que no es de extrañar que muchos de ellos nutrieran las filas de quienes decidieron probar fortuna de la única forma que les quedaba abierta, es decir, emigrando como turistas y tratando de regularizar su situación más tarde.

Hasta aquí hemos analizado los motivos que explican la existencia y

¹⁴² Despachos de la Embajada alemana en Madrid, 14 abril 1961 y 7 marzo 1962, BA B 149/6237.

¹⁴³ Monika Mattes: “Zum Verhältnis von Migration und Geschlecht...”, *op. cit.*, p. 300-301.

¹⁴⁴ El *Fichero Central para Trabajadores no Alemanes (Zentralkartei für nichtdeutsche Arbeitnehmer)* era un registro oficial que se hallaba a disposición de las autoridades laborales alemanas como la BAA y las Oficinas de Empleo. En él se registraban las renovaciones del permiso de trabajo concedidas a trabajadores extranjeros, así como las “incidencias” consideradas relevantes para el mercado laboral que estuvieran protagonizadas por extranjeros. Así por ejemplo, en la *Zentralkartei* quedaba constancia de si un trabajador había sido rechazado en una acción de recluta por motivos de salud, si había incumplido alguna vez un contrato de trabajo, si había alterado la «paz laboral», si había sido expulsado a su país, etc. De este modo, el registro servía simultáneamente a fines laborales y policiales. De la misma manera que ante una solicitud de permiso de estancia o residencia, las autoridades alemanas de interior consultaban los datos de solicitante registrados en el *Ausländerzentralregister* (Registro Central de Extranjeros), las autoridades laborales hacían depender la concesión de un permiso de trabajo de los resultados de la consulta a la *Zentralkartei*. *Vid.* Knuth Dohse, *op. cit.*, p. 184.

¹⁴⁵ Knuth Dohse, *op. cit.*, p. 189.

la persistencia del fenómeno de la emigración no asistida. A las razones expuestas, que entran en las categorías de la decisión racional por parte de los sujetos emigrantes, cabría añadir aún una referencia a aspectos menos reductibles al análisis racional. En este sentido, la desconfianza ante las instituciones franquistas en general era, para muchos, motivo más que suficiente para evitar las oficinas del IEE y emprender el camino a Alemania por cuenta propia. Así lo expresó por ejemplo el Cónsul general alemán en Barcelona en agosto de 1960, al afirmar que

... la mayoría de los españoles que viven en esta circunscripción consular observa toda instancia estatal con la mayor de las desconfianzas, sobre todo debido a la forma de gobierno autoritario del país, y prefiere por ello afrontar inconvenientes personales antes que tener que vérselas con la burocracia española¹⁴⁶.

A este respecto, resulta llamativo que pese al empeño del régimen franquista en extender su acción tuitiva sobre prácticamente todos los aspectos de la vida de los emigrantes, éstos consideraran mayoritariamente que “*recibieron muy escasa ayuda durante su estancia en el extranjero por parte de las instituciones oficiales españolas o alemanas*”, como mostró la investigación de J. Cazorla Pérez sobre trabajadores españoles en Alemania¹⁴⁷.

Además, a las informaciones objetivas que circularon en España sobre la emigración se sumaron bulos, leyendas e inexactitudes de todo tipo sobre las desventajas que conllevaba emigrar por el IEE. Al menos en los primeros tiempos tras su firma, los términos exactos del Acuerdo de 1960 eran desconocidos para muchos, lo que daba alas a todo tipo de rumores. Uno de ellos, por ejemplo, sostenía que a quienes emigraban por la vía legal, el IEE les retenía un 26% del salario para enviárselo directamente al general Franco, quien a cambio de estos ingresos había accedido a que la RFA construyera bases militares en España¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Despacho del Consulado General alemán en Barcelona, 4 agosto 1960, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

¹⁴⁷ José Cazorla Pérez: *Retorno al Sur. Panorama de la emigración española en Europa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986, p. 174.

¹⁴⁸ Escrito de Ian Einwächter al Diputado del Bundestag Albert Leicht, 7 noviembre 1960, BA B 149/6237. El anclaje del rumor en la realidad se basaba en la noticia, que saltó a la opinión pública internacional en 1960, de que la RFA y España habían iniciado conversaciones para la construcción de bases militares alemanas en España, bases que nunca llegaron a materializarse. Véase al respecto Carlos Collado Seidel, *Die deutsch-spanischen Beziehungen in der Nachkriegszeit. Das Projekt deutscher Militärstützpunkte in Spanien 1960*. Saarbrücken, Breitenbach, 1991.

Otros rumores, en cambio, evidenciaban la situación de inseguridad jurídica en que se encontraban los emigrantes por cuenta propia. Así, la publicación de la Circular del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1960, a la que ya nos hemos referido, hizo pesar sobre todos ellos el temor de la extradición a España para ser juzgados como coautores de un delito de emigración ilegal. Bajo el impacto de esta normativa, y ante la cercanía de las vacaciones de Navidad de 1960, corrió entre los emigrados con pasaporte de turista —que eran la inmensa mayoría— el rumor de que, si regresaban a España para reunirse con sus familias, se les iba a denegar una vez en el país el permiso de salida, extremo que tuvo que ser desmentido por las autoridades consulares españolas¹⁴⁹. Igualmente circuló el bulo, totalmente infundado, de que todos los emigrados al margen del Acuerdo en vigor tendrían que regresar a España para regularizar sus papeles¹⁵⁰.

Por último, antes de concluir este apartado, debemos considerar junto con las ventajas algunos de los efectos negativos que se derivaban del recurso a gran escala al segundo y tercer camino. Estos efectos negativos se pueden condensar en tres epígrafes:

1. Precarización del empleo de todos los emigrantes, legales e ilegales.
2. Endurecimiento de los controles de admisión.
3. Presión a la baja sobre los salarios.

Vamos a referirnos muy brevemente a estos tres aspectos. Por una parte, la emigración no asistida producía un endurecimiento en los criterios de admisión por parte de las empresas alemanas, pues al abundar la mano de obra se podía exigir mayor nivel profesional o imponer condiciones más desfavorables a los candidatos, lo que hacía que aumentara el número de rechazados que se veían obligados a salir de Alemania. Por otra parte, incluso para los que lograban colocarse en la RFA empeoraban las condiciones porque la abundancia de mano de obra presionaba a la baja sobre los salarios, empeorando en general las condiciones de trabajo para los que lograban quedarse. En pocos meses, según el Agregado laboral en Bruselas, los obreros españoles habían pasado en la RFA de cobrar jornales de 2,75-3 DM la hora con garantías de vivienda y jornada de cuarenta hora semanales, a jornales de 2 DM por hora

¹⁴⁹ Despacho reservado n.º 263 del Cónsul de España en Frankfurt/Main, 22 noviembre 1960, AMAE R 5693/2.

¹⁵⁰ Escrito del Director del IEE al DG de Asuntos Consulares del MAE, 14 noviembre 1960, AMAE R 5693/2.

sin ningún tipo de garantía¹⁵¹. Un informe del MAE de noviembre de 1961 confirma estas observaciones que ligaban la clandestinidad en la emigración, que por otra parte no era un fenómeno exclusivamente español, con la precarización en el empleo de los emigrados. En este informe se constataba la situación de desventaja de los emigrados con respecto a los trabajadores alemanas, indicando que “(...) *las oleadas iniciales de emigrantes españoles que llegaban a Alemania al margen de todo control, se colocaban en condiciones de manifiesta inferioridad en cuanto a salarios y trato y en situación precaria en cuanto a despidos*”¹⁵².

Sin embargo, el mayor problema de cuantos planteó la emigración espontánea fue el surgimiento de redes clandestinas que, con el reclamo de proporcionar un puesto de trabajo o los permisos necesarios, estafaron a una cantidad no despreciable de españoles. Del análisis de este fenómeno nos ocuparemos en las páginas siguientes.

5. LOS ABUSOS EN LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA: EL “TRÁFICO DE EMIGRANTES”

La mejor descripción de algunos de los abusos y estafas que se producían en torno a la emigración la encontramos en la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo español sobre los delitos de emigración de 11 de octubre de 1960, un documento que con criterio extraordinariamente severo declaraba coautores de delitos de emigración a quienes cayeran en las redes de recluta y transporte clandestino de trabajadores, en un ejercicio de criminalización de las víctimas que resulta sorprendente incluso en el contexto judicial de la dictadura franquista. El Fiscal del Tribunal Supremo, tras referirse a la acción tutelar del Estado sobre la emigración, ejercida especialmente por el Instituto Español de Emigración, señalaba en este documento¹⁵³:

Pero la impaciencia de unos y la incomprensión de otros, a lo que maliciosamente se añade la falaz creencia de que la expresada función

¹⁵¹ Escrito “Del informe del Agregado Sindical en Bruselas (13 de Octubre de 1960)”, en AGA AISS-SRE R 4885.

¹⁵² Nota informativa de la Dirección de Europa del MAE, sobre “Trabajadores españoles en Alemania”, de 17 noviembre 1961, en AGA AISS-SRE R 4886.

¹⁵³ “Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo sobre los delitos de emigración” de 11 octubre 1960 (B.O.E. n.º 253 de 21 octubre 1960, p. 14.654).

estatal más que a la necesidad de proteger al emigrante, se debe al deseo de obstaculizar la emigración, permite a los agentes desaprensivos ejercer su interesada propaganda y la recluta de incautos, que abandonan el territorio nacional desprovistos de la protección oficial, puesto que no la solicitan, y después se encuentran defraudados, sin posibilidad o, al menos, con grave dificultad para defenderse de inicuas explotaciones. El mal se agrava cuando la recluta se hace de mujeres ofreciéndoles trabajo digno, y después, en el extranjero, se las entrega o induce a la prostitución, lo que constituye la nefanda trata de mujeres, no cohibida aún, a pesar de las medidas que para lograrlo adoptan la mayoría de los países europeos y americanos.

En muchos casos la emigración se realiza no clandestinamente, sino con la autorización oficial, obtenida mediante la presentación de contratos de trabajo o acreditando la llamada que los emigrantes hacen a los familiares que dejaron en España, y cuando, posteriormente, su infortunio les obliga a solicitar la protección oficial en nuestros Consulados, se averigua la falsedad de tales contratos y llamadas. A veces, aun siendo ciertos los contratos, se hace al emigrante suscribir un documento renunciando a los derechos que de ellos se derivan. Otros modos de falsificación consisten en la presentación de documentos para acreditar circunstancias personales, como la edad o la soltería de las mujeres, o sustituyendo en el documento legítimo que autoriza la salida el nombre del país para el que se otorgó por otro.

Todas estas manifestaciones delictivas constituyen a las víctimas de ellas en coautores, por lo que la acción penal debe dirigirse también contra ellas, con la consecuencia de que se les debe repatriar solicitando su extradición.

Las redes ilegales de introducción de trabajadores españoles en Alemania se organizaron pronto y, a juzgar por los informes oficiales que se conservan en los archivos, de manera sumamente eficaz. Andorra se convirtió en el verano de 1960 en el centro de operaciones de varios grupos de agentes que, contra el pago de una cantidad de dinero, organizaban expediciones de españoles a los que ayudaban a pasar la frontera de la RFA. Según informó a las autoridades alemanas un emigrante español, una de estas organizaciones, integrada por dos ciudadanos polacos, un alemán y una mujer de nacionalidad desconocida, fletaba en cada operación dos automóviles en los que viajaban hasta Alemania entre seis y ocho españoles a los que previamente se exigía la suma de 300 DM por persona. La mayoría de los trabajadores transportados por este grupo tenía por destino una fábrica (*FA. Röchling-Buderus AG*) en la localidad de Wetzlar, a 40 km. de Frankfurt am Main, donde otros españoles llevaban trabajando ya cier-

to tiempo, algunos de ellos incluso años¹⁵⁴. Uno de los integrantes de la organización fue interceptado en la noche del 5 al 6 de junio de 1960 en un puesto de control de pasaportes en Neuhaus am Rhein en compañía de otras dos personas, cuando viajaban en un ómnibus con un grupo de 14 españoles que habían salido de Andorra dos días antes y que, tras pasar por Zurich, pretendían entrar en Alemania. La policía no pudo demostrar que se tratara de un caso de emigración clandestina con el fin de encontrar trabajo en la RFA, pero la sospecha de que así era se desprendía del aspecto de los españoles, de los oficios que declararon, y del hecho de que dos de las maletas que portaban, inspeccionadas al azar por los funcionarios de aduanas, contuvieran ropa de trabajo¹⁵⁵. Nueve meses después, cuatro de estos españoles que se hallaban ya trabajando para la firma *Röchling* de Wetzlar admitieron ante las autoridades alemanas que en España habían tenido noticia de que en determinado café de Andorra podía contactarse con personas que encontraban trabajo en Alemania para los españoles, y que tras haber acordado con ellos el viaje y pagado 3.000 pesetas cada uno, "*habían venido a Alemania con la firme resolución de permanecer en el país un periodo prolongado de tiempo y de trabajar*"¹⁵⁶.

La información de que en Andorra podía contactarse con agentes que facilitaban el viaje y el paso de la frontera alemana corrió velozmente de boca en boca en la deprimida España de comienzo de la década de los sesenta. Dos nuevos casos particulares pueden completar nuestra imagen de cómo funcionaban estas redes clandestinas de emigración. En otoño de 1960, un grupo de siete españoles que supo de la existencia de este mecanismo se trasladó a una pensión del Principado, donde entraron en contacto con un agente al que una empresa alemana, la firma *Westerwälder Tonindustrie* de Breitscheid/Dillkreis, había encargado la recluta de trabajadores españoles. Contra el pago de 2.000 pesetas cada uno —cantidad que venía a equivaler al sueldo mensual medio en España—, el agente les introdujo en automóvil en la RFA, donde entraron con pasaporte de turista, conduciéndoles hasta su localidad de destino¹⁵⁷. En noviembre del mismo año, españoles empleados

¹⁵⁴ Escrito de la BAA al Ministerio Federal de Trabajo, 30 julio 1960, BA B 149/6237.

¹⁵⁵ Escrito del Ministerio Federal del Interior al Ministerio Federal de Trabajo, 1 octubre 1960, BA B 149/6237.

¹⁵⁶ Escrito del Presidente del Land de Hesse al Ministro del Interior del mismo Land, 13 marzo 1961, BA B 149/6237.

¹⁵⁷ Escrito de la BAA al Ministerio Federal de Trabajo, 5 noviembre 1960, BA B 149/6237. Al tener noticia de este caso, el Ministerio Federal de Trabajo dio instrucciones a la Comisión Alemana en Madrid para que tomara medidas con el fin de que se terminara con esta emigración

en la empresa *Ymos-Metallwerke Wolf & Becker, GmbH* en Hausen Krs. Offenbach (Main) informaron a las autoridades alemanas sobre otros dos agentes residentes en Andorra que introducían en automóvil a trabajadores procedentes de España¹⁵⁸. Redes de este tipo, manejadas por españoles o alemanes, operaban también en otros países de emigración, como Suiza. En este país, por ejemplo, se dio el caso de un grupo de 42 españoles que en agosto de 1960 fueron transportados, contra el pago de una “tasa de intermediario”, a Basilea por un comerciante de coches de Nuremberg, quien tras “declararlos” en la aduana como turistas los abandonó a su suerte en la frontera germano-suiza¹⁵⁹.

En este contexto debemos hacer referencia también a las compañías legales de transporte y agencias de viaje, que se limitaban a llevar en sus autocares a los viajeros españoles con arreglo a todas las normativas. Al comenzar la década de los años sesenta, una de las principales compañías que se dedicaron a transportar emigrantes españoles fue la *Deutsche Touring-Company*, filial de los ferrocarriles alemanes, que operaba a través de una agencia de viajes en Barcelona y de otra filial en Madrid, en cuyos autobuses viajaban expediciones de hasta 300 trabajadores, aspirantes a trabajar en Alemania en su inmensa mayoría. La empresa se eximía de toda responsabilidad, informando a los viajeros de que si tenían intención de quedarse a trabajar en Alemania pero no iban provistos de un contrato de trabajo, se verían rechazados por la policía alemana al llegar a la frontera. A juicio de la Dirección General de Seguridad, que se interesó por las actividades de esta compañía, “*la salida de españoles hacia Alemania, no está fomentada por reclutadores profesionales, sino que responde a una corriente espontánea, creada por cartas y relatos de familiares y amigos que han encontrado trabajo en aquel país y cuyos sueldos traducidos a pesetas, son muy superiores a lo que en España se pagan*”¹⁶⁰.

Muy distinta era la información que recogió el Cónsul español en Estrasburgo de multitud de emigrantes rechazados en la frontera, según la cual “*la actuación de algunas agencias españolas de turismo en este aspecto es verdaderamente lamentable, pues no solo aseguran que no hay*

ninguna dificultad en entrar en Alemania sino que además incitan muchas veces a realizar el viaje”¹⁶¹. Algunos emigrantes contaban que había agencias de turismo que se ofrecían a hacer constar en el pasaporte del emigrante una ocupación no manual, para así facilitar su entrada en Alemania¹⁶²; en otros casos las agencias hacían constar en el pasaporte el estatus de “propietario”, para así eludir mejor la posible expulsión¹⁶³.

Otra modalidad de estafa de la que eran víctimas los emigrantes españoles era la practicada por agencias de viaje, generalmente alemanas, que tras cobrarles el importe del billete para desplazarse desde España a Alemania en autobús, no enviaban los vehículos a la hora y lugar convenidos para el transporte, perdiendo los trabajadores el dinero adelantado y arriesgándose a tener problemas en sus empresas por incorporarse con retraso al trabajo tras conseguir llegar a la RFA por otros medios. Pese a que estas prácticas no eran infrecuentes ni en absoluto desconocidas por las autoridades españolas, muchos emigrantes se quejaban del escaso interés mostrado por los organismos competentes a la hora de atajar estos abusos¹⁶⁴.

Se tenía constancia también de la actividad de un individuo de nacionalidad española que durante el verano de 1960 había organizado varios viajes entre Barcelona y Duisburg para introducir a españoles en Alemania. Este intermediario cobraba 3.000 pesetas a los emigrantes y les exigía que portaran consigo otras 10.000 pts. para así poder justificar ante la policía alemana su condición de turistas¹⁶⁵. Otro de estos agentes, de nacionalidad alemana, fue el responsable de trasladar en octubre de 1960 a un grupo de 17 obreros, procedentes casi todos de Cataluña, hasta la frontera alemana, donde la policía les impidió el paso por carecer de los visados y la documentación necesaria. El agente, que operaba desde Barcelona y había prometido a los obreros “*trabajo y buenos sueldos*” en Alemania, acompañó entonces junto con otro intermediario a los trabajadores hasta la localidad fronteriza belga de Eupen, donde los alojó en un hotel. Una vez allí los dos intermediarios desaparecieron, dejando a su suerte a los españoles que, sin dinero ni medios

¹⁶¹ Despacho n.º 254 del Cónsul de España en Estrasburgo, 2 noviembre 1960, en AMAE R 5693/2.

¹⁶² Despacho n.º 219 de 7 octubre 1960 del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

¹⁶³ Despacho n.º 99 de 21 mayo 1960 del Cónsul de España en Estrasburgo, AMAE R 5693/2.

¹⁶⁴ Informe n.º 777 del Alto Estado Mayor remitido a la Secretaría General del Movimiento, de 30 enero 1963, AGA AISS-SRE R 2514.

¹⁶⁵ Despacho reservado n.º 172 de 28 julio 1960, del Cónsul de España en Düsseldorf, AMAE R 5693/2.

clandestina vía Andorra. Interpelada por las autoridades alemanas, la empresa contratante adujo desconocer que la labor de agentes para la recluta de trabajadores en el extranjero estuviera prohibida por las leyes alemanas.

¹⁵⁸ Escrito del BAA al Ministerio Federal de Trabajo, 29 noviembre 1960, BA B 149/6237.

¹⁵⁹ Información del *Neue Rheinische Zeitung* de 31 agosto 1960, anexo al Despacho n.º 217 de 15 octubre 1960 del Consulado de España en Dusseldorf al MAE, AMAE R 5693/2.

¹⁶⁰ Informe del Comisario General de Fronteras de la Dirección General de Seguridad al Director General de Asuntos Consulares del MAE, 3 diciembre 1960, AMAE R 5693/2.

para resolver su situación, acabaron recurriendo al Consulado español en Bruselas para salir del apuro. Las autoridades consulares les indicaron que debían dirigirse a Amberes, donde el Cónsul General se encargaría de gestionar su repatriación. El hecho de que no se presentaran en esta localidad ni volvieran a dar señales de vida permite suponer que prefirieron ingresar clandestinamente en la RFA y que, tal vez con más éxito esta vez, lograrían de alguna manera regularizar su situación¹⁶⁶. Al contrario de lo que ocurre en este ejemplo, según los datos que poseía el Ministerio español de Trabajo la mayoría de estos «intermediarios» profesionales eran españoles, con presencia ocasional de algunos particulares alemanes¹⁶⁷.

Un nuevo caso de emigración ilegal fue el que se descubrió a finales de agosto de 1961, cuando fueron detenidos y expulsados varios grupos de españoles que, procedentes de Marruecos, trataban de entrar en Alemania por un tramo poco vigilado de la frontera germano-belga, en la comarca de Hallschlag, cerca de Aquisgrán. Según los datos de la policía de fronteras, diversos indicios apuntaban a que se hallaba en marcha una operación a gran escala de introducción clandestina de españoles por este procedimiento¹⁶⁸. Pese al consiguiente endurecimiento en los controles fronterizos, casos como éste siguieron menudeando en los meses siguientes¹⁶⁹. En marzo de 1962 la policía del Sarre descubrió dos casos más de emigración ilegal, en los que agentes españoles “traficaban” ilegalmente con trabajadores marroquíes «sin papeles», a los que trataban de introducir por pasos fronterizos saltándose los controles policiales. Conociendo la incidencia de este tipo de delitos, el Ministerio del Interior del Sarre ordenó que se vigilara especialmente a los coches con matrícula española que circularan por la frontera con Francia. En uno de los controles que se derivaron del endurecimiento de la vigilancia, la policía detuvo la noche del 3 de marzo a un conductor español que, junto con un acompañante de la misma nacionalidad, trataba de introducir ilegalmente a bordo de un minibús a siete marroquíes que —careciendo de permisos de trabajo y residencia— pretendían trabajar en la RFA. Un nuevo caso se detectó dos noches después, cuando la policía detuvo a un ciudadano español que tra-

taba de cruzar ilegalmente el paso fronterizo de Nassweiler-Bremerhof —un paso no autorizado para vehículos particulares— transportando a nueve marroquíes carentes de permiso de residencia y de visado, y que pretendían llegar hasta Düsseldorf para trabajar. El español, que fue condenado a pagar una multa y cumplir tres semanas de prisión, declaró realizar el transporte en nombre de una empresa radicada en Barcelona, propietaria del minibús que conducía, empresa para la que ya había realizado otros transportes de marroquíes —de manera legal, según afirmó— a Alemania con anterioridad¹⁷⁰.

Pero el caso más espectacular de “tráfico de emigrantes” españoles se conoció en mayo de 1962, al revelar el diario *Pueblo* la noticia del desmantelamiento de una amplia red de intermediarios dedicada al tráfico de emigrantes entre España y Alemania. Según posteriores indagaciones del Consulado en Barcelona cerca de la policía española, la prensa española había exagerado y dado un tono sensacionalista a la noticia que, no obstante, descansaba sobre una base de verdad: un grupo de intermediarios, casi todos españoles y con la presencia de tres ciudadanos alemanes, se estaba dedicando a introducir a ciudadanos españoles en la RFA de manera ilegal¹⁷¹. No faltaron nuevos casos de

¹⁷⁰ Escrito del Ministerio del Interior del Sarre al Ministerio Federal del Interior, 20 julio 1962, PAAA Ref. V6 Bd. 1407.

¹⁷¹ Despacho del Consulado General alemán en Barcelona, 31 julio 1962, PAAA Ref. 505 Bd. 998. Con todas las reservas que impone el hecho ya señalado de la exageración y tono sensacionalista que se dio a los datos, según pudo saber el Cónsul alemán en Barcelona, reproducimos el contenido de la noticia como se publicó en el periódico de Bonn *Generalanzeiger*. La presunta red delictiva se descubrió cuando un automóvil que transportaba a un grupo de españoles —viajaban nueve personas en un vehículo autorizado para solo cinco pasajeros más el conductor— tuvo un accidente en las cercanías de Lyon. Según informó el *Generalanzeiger* el día 5 de junio de 1962, la investigación de este hecho fortuito había llevado al desmantelamiento de una gran organización activa en Alemania, Suiza y otros países europeos, y dedicada a reclutar ilegalmente a españoles y en menor medida a portugueses, a los que transportaba a través de Francia para dejarlos abandonados a su suerte en la RFA, o bien para confiarlos a determinadas personas (*Grenzgänger*) que debían introducirlos en Alemania por pasos fronterizos poco frecuentados, y que en la práctica solían abandonarlos antes de llegar a territorio alemán. La red ilegal, dirigida por un centroamericano y compuesta por al menos 26 personas más que fueron detenidas en los días siguientes, estaría compuesta por bandas de reclutadores, intermediarios y propietarios de automóviles, varios de ellos de nacionalidad alemana, que operaban en toda España, pero sobre todo en la región de la Costa Brava. Estos intermediarios proveían a los aspirantes a emigrar de un contrato de trabajo falso y de visados igualmente falsificados, por los que los españoles pagaban entre 5.000 y 10.000 pesetas, e incluso cifras mayores si el puesto de trabajo supuestamente proporcionado contemplaba condiciones salariales o laborales especialmente ventajosas. La cifra de españoles llevados hasta la RFA o abandonados en sus fronteras era de varios cientos, pero se consideraba altamente probable que en realidad hubieran sido millares los trabajadores transportados por esta red, que habría ingresado varios millones de pesetas con este comercio humano. *Vid.* “Millionenschmuggel mit spanischen Gastarbeitern”, *Generalanzeiger*, 5 junio 1962.

¹⁶⁶ Nota informativa n.º XIII-60 titulada “Cuando falta la coordinación y la lógica, no hay manera de establecer criterio”, Agregaduría Laboral de la Embajada española en Bruselas, AGA AISS-SRE R-4885.

¹⁶⁷ Declaraciones de Marcial Polo (Ministerio de Trabajo) al periodista alemán Heinz Barth, anexo al Despacho de 14 noviembre 1960 de la Embajada alemana en Madrid, BA B 149/6237.

¹⁶⁸ Escrito de la Dirección de Protección de Fronteras al Ministro Federal del Interior, 1 septiembre 1961, BA B 149/6237.

¹⁶⁹ Escrito del BAA al Ministerio Federal de Trabajo, 10 julio 1962, BA B 149/6237.

emigración ilegal organizada en los años siguientes. En marzo de 1963, por ejemplo, se detectó la actividad de un ciudadano español que operaba en Andalucía y que introducía en la RFA a compatriotas a través de la frontera Lieja-Aquisgrán contra el pago de 2.000 pts., ya tuvieran los papeles en regla o ya hubieran recibido en sus pasaportes el sello de “zurückgewiesen” (rechazado) de la policía de fronteras alemana. Por este procedimiento lograron entrar en Alemania entre veinte y treinta personas, procedentes todas del pueblo granadino de Dilar, algunas de las cuales se habían visto rechazadas en la frontera cuando pretendían reunirse con sus familias en Alemania. Para superar los controles de las autoridades alemanas, se les indicaba que llevaran consigo entre 5.000 y 10.000 pts¹⁷². También para el año 1964 está documentada la persistencia de lo que en Bélgica, habitual estación de regreso para los estafados, se conoció como el “timo de la contratación” (*l'escroquerie à l'embauche*)¹⁷³. ¿En qué consistía esta modalidad de estafa? Podemos saberlo a través del periódico belga *La Wallonie*, que el 28 de septiembre de 1964 dio noticia de uno de estos casos, en que una decena de españoles habían sido rechazados en la frontera alemana. Ocho de ellos habían pagado 6.000 cada uno a un compatriota que les había prometido darles un empleo en Alemania, y los dos restantes eran los encargados de conducirlos a aquel país. Los diez individuos habían sido puestos a disposición de la policía belga en Lieja.

6. UNA BATALLA PERDIDA: LA PERSECUCIÓN DE LA EMIGRACIÓN NO ASISTIDA

Los motivos que tenía el régimen de Franco para tratar de erradicar toda forma de emigración que no discurriera por el cauce del IEE han sido analizados en las páginas precedentes: voluntad, propia del régimen autoritario, de controlar los movimientos de sus ciudadanos y de reglamentar y fiscalizar sus decisiones en materia laboral; deseo de contar con la información más fiable y exacta posible sobre el volumen y la composición de la emigración; necesidad de impedir la salida incontrolada de

¹⁷² Despacho del Consulado de la RFA en Granada de 6 marzo 1963, anexo al Despacho de la Embajada alemana en Madrid de 28 marzo 1963, en BA B 149/6237.

¹⁷³ Vid. crónica “Dix Espagnols encore victimes de l'escroquerie à l'embauche”, en *La Wallonie*, 28 septiembre 1964, remitido por Clemente Cerdá, Jefe del SRE de la Organización Sindical española, a Sorribes por escrito de fecha 5 octubre 1964, consultable en AGA AISS-SRE R 2524.

los trabajadores cualificados, necesarios para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico; razones de control político; deseo de estar en condiciones de proporcionar a los emigrantes la necesaria cobertura en el exterior por medio de la red diplomática, consular, y de las instituciones asistenciales colaboradoras del Estado español, tales como Casas de España y Hogares españoles, capellanías de emigración, etc.

Lo que abordaremos en las páginas siguientes es la batalla planteada por el Gobierno español ante el Ejecutivo alemán para tratar de disminuir y finalmente erradicar la emigración no asistida a la RFA, así como las respuestas de la Administración alemana a la ofensiva española y sus razones subyacentes. En esencia, el desencuentro se produjo por el choque de dos concepciones y políticas migratorias divergentes, inspiradas en intereses difícilmente conciliables. Los esfuerzos del gobierno de Madrid se dirigieron especialmente hacia la política de visados del gobierno alemán, ya que la concesión a un ciudadano español de un visado de trabajo en la RFA abría automáticamente al interesado la puerta para emigrar por el “segundo camino”.

6.1. LA SITUACIÓN HASTA 1960

Alemania se planteó por primera vez la cuestión de la política de visados que debía seguirse con España a mediados de 1958, cuando comenzaron a hacerse más y más frecuentes los casos de españoles introducidos en el país con pasaporte y visado de turista que, al encontrar una ocupación en su lugar de destino, solicitaban los permisos de estancia y trabajo. Aunque el visado de turista no autorizaba al portador a aceptar un puesto de trabajo en el extranjero, esta norma se había venido aplicando tradicionalmente entre España y la RFA “*con la más amplia benevolencia*”, por lo que la concesión de los permisos mencionados debió de estar casi asegurada¹⁷⁴. Con el aumento en la llegada irregular de españoles en estas condiciones a Alemania (unos 1.500 ya en 1958, y aproximadamente 2.200 al año siguiente¹⁷⁵), la actitud de las autoridades alemanas se hizo cada vez más restrictiva y comenzaron a

¹⁷⁴ Despacho n.º 169 de 16 marzo 1958 de Aguirre, Embajador de España en Bonn, AMAE R 5693/2.

¹⁷⁵ Según los datos contenidos en Klaus J. BADE, “Emigración transatlántica e inmigración continental: pasado y futuro de la experiencia alemana”, en Klaus J. BADE (comp.), *Población, trabajo y migración en los siglos XIX y XX en Alemania*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, pp. 205-240, aquí p. 231.

multiplicarse los casos en que la policía alemana denegaba el permiso de estancia.

Ante la inexistencia de un criterio unitario para tratar esta materia y la preocupación mostrada por el gobierno español, la BAA y el Ministerio federal del Interior trataron de establecer unas directrices claras al respecto. La BAA ordenó por medio de una Circular fechada el 19 de mayo de 1958 a todas las Oficinas de empleo de los *Länder* que, a la hora de decidir sobre la concesión de permisos de trabajo, tuvieran en cuenta principalmente la situación del mercado laboral alemán y su previsible evolución en los años próximos. A la vista de lo que sabemos sobre esta evolución, es decir, la insuficiencia de la mano de obra alemana para cubrir las necesidades de la expansiva economía de la RFA y la consiguiente necesidad de admitir a grandes cantidades de trabajadores extranjeros, este criterio favorecía las aspiraciones de regularización de los emigrantes informales españoles. Por su parte, el Ministerio federal del Interior optó también por un criterio liberal, al pedir a los Ministros de Interior de los *Länder* que sólo se denegara el permiso de permanencia a aquellos españoles, y a aquellos extranjeros en general, de los que se sospechara que, teniendo previsto desde un principio trabajar, hubieran obtenido visado de turista aportando una falsa información, así como a quienes, debiendo tener visado, hubieran entrado en Alemania sin él. La aplicación combinada de ambas directrices concedía un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades laborales y policiales alemanas, que podían así regular la entrada de emigrantes en función de los intereses económicos de la RFA. Es de suponer que en la práctica las autoridades alemanas no tuvieron excesivos problemas en aplicar su legislación de la manera menos restrictiva posible cuando fue evidente, a finales de la década de los cincuenta, que las necesidades de mano de obra extranjera por parte de la economía alemana continuaban experimentando una imparable expansión¹⁷⁶.

La modificación más importante que sufrió el régimen de visados entre la RFA y España tuvo lugar el 5 de mayo de 1959, cuando mediante un Canje de Notas los gobiernos de ambos países acordaron suprimir el requisito del visado obligatorio para viajar al otro país en calidad de turista. Desde ese momento, un español que viajara a Alemania como turista, sin necesidad de visado, podía permanecer en

¹⁷⁶ Para la RFA el problema, avivado por la firma de acuerdos internacionales para la supresión de visados para turistas y para el fomento del tráfico internacional de pasajeros, no se planteaba exclusivamente con España sino también con toda una serie de países. Escrito del Ministerio Federal del Interior al AA, 7 noviembre 1958, BA B 149/6237.

aquel país un máximo de tres meses, no estándole permitido aceptar allí un puesto de trabajo. Para quienes quisieran ir a la RFA a trabajar se mantenía la obligación de contar con un visado, estampado en su pasaporte por las autoridades consulares alemanas en España. Idénticas condiciones se establecían para súbditos alemanes que desearan viajar a España.

6.2. LAS TENSIONES BILATERALES EN LA ETAPA 1960-1965

El Acuerdo de emigración de 1960 y el aluvión migratorio desatado a partir de aquel año vinieron a modificar sustancialmente la situación, como ya sabemos. El hecho de que la existencia de un acuerdo sobre emigración no cancelaba la posibilidad de que los particulares emigraran libremente con un simple visado no era en absoluto desconocido para el IEE, ya que el Agregado laboral en Bonn había informado a este organismo sobre la normalidad con que los italianos optaban por el “segundo camino” si así lo deseaban, pese a haber firmado Italia y Alemania su respectivo acuerdo sobre migración en 1955¹⁷⁷. El gobierno español, empero, no estaba dispuesto a permitir que sus trabajadores pudieran contar con esta posibilidad.

Por ello, el IEE maniobró muy pronto contra el «segundo camino» y trató de imposibilitar toda relación directa y personal —es decir, que no pasara por el propio Instituto— entre los trabajadores españoles y las empresas alemanas. Con este fin, en febrero de 1960, con el Acuerdo de emigración recién redactado y pendiente sólo de su firma inminente y entrada en vigor, el IEE pidió a la sección consular de la Embajada alemana en Madrid que se negara a conceder visado a los españoles que carecieran de un pasaporte tipo “E”. Los alemanes no parecían inicialmente estar dispuestos a acceder a esta petición, ya que como el propio embajador señaló, el cauce de la emigración asistida establecido por el Acuerdo migratorio no excluía la emigración al margen de lo estipulado en el mismo¹⁷⁸. Algo que ya estaban experimentando decenas de

¹⁷⁷ Escrito de Sorribes al Director General del IEE, 17 diciembre 1960, AMAE R 5693/2.

¹⁷⁸ Escrito de Carlos M^o R. de Valcárcel, Director General del IEE, a Kart Albers, Consejero de Legación de la Embajada alemana en Madrid; y Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 29 febrero 1960, BA B 149/22387. Este modo de proceder, y el criterio de la Embajada alemana en Madrid de que el Acuerdo de 1960 en ningún modo podía esgrimirse para tratar de coartar la emigración espontánea, recibió un temprano respaldo procedente del Ministerio Federal de Trabajo: Escrito del Ministerio Federal de Trabajo (Ref. Sicha) al AA, 30 marzo 1960, BA B 149/22387.

españoles que aprovechando la supresión de visado viajaban a Alemania de forma libre en un goteo incesante¹⁷⁹.

De nuevo, y para dar mayor fuerza a la pretensión del gobierno español, el 5 de marzo de 1960 fue el Ministerio de Asuntos Exteriores el que mediante una Nota verbal comunicó al gobierno alemán que, según las leyes españolas, quienes desearan trabajar en la RFA debían salir del país provistos de un pasaporte clase "E"; por ello pedía que ningún consulado alemán en España extendiera visados para trabajar a españoles que no tuvieran este tipo de pasaporte¹⁸⁰. La documentación que hemos consultado parece indicar que los tres consulados de carrera de la RFA en España (el Consulado General en Barcelona, el Consulado de Bilbao y la Sección consular de la Embajada en Madrid) se atuvieron a este criterio restrictivo desde el mismo momento de la entrada en vigor del Acuerdo sobre emigración de 29 de marzo de 1960. Desde esta fecha sólo se concedía el visado para trabajar a quienes poseyeran un pasaporte tipo "E" o de emigrante, que expedía la Dirección General de Seguridad a petición del IEE. Este criterio se aplicó inicialmente con mucho rigor: en la primera mitad de 1960 se acumularon los casos de españoles que se presentaban en los Consulados exhibiendo permisos de trabajo y estancia expedidos por las autoridades alemanas, y que solicitaban un visado careciendo de pasaporte "E". Estas peticiones eran denegadas sistemáticamente, ante la incompreensión de los afectados, que muchas veces habían abandonado ya sus anteriores puestos de trabajo contando con una inminente salida del país, y de las empresas alemanas contratantes, que se quejaban de la falta de cooperación por parte de las autoridades consulares en la recluta de la mano de obra¹⁸¹.

La situación no contentaba ni a unos ni a otros, pero tampoco al gobierno español ni al IEE, que seguía insistiendo a Bonn para que colaborara más activamente en eliminar toda forma de emigración no asistida. Los deseos de Madrid fueron atendidos por el Auswärtiges Amt, favorable por razones políticas a atender los deseos del régimen franquista. Inicialmente la diplomacia alemana dio un paso en falso, debido tal vez a una interpretación deficiente de los requerimientos del IEE. Por medio de una Orden fechada el 27 de julio de 1960, se ordenó

a la Embajada en Madrid que de forma general se visaran sólo los pasaportes "E", pero a la vez se dejaba expresamente abierto el "segundo camino", como fórmula excepcional a la que podrían acogerse los españoles que contaran con permisos de trabajo y estancia concedidos por las autoridades de su localidad de destino¹⁸². Con esta directriz se abría la mano respecto a la práctica estatuida hasta el momento, lo que claramente contravenía los deseos de Madrid. La rectificación no tardó ni un mes en llegar. Una nueva orden del Auswärtiges Amt, fechada el 22 de agosto de 1960, disponía que sólo recibirían visados para trabajar en Alemania los pasaportes tipo "E". A partir de este momento, la expedición de visados en pasaportes ordinarios se paralizó casi por completo: los consulados adujeron ante los solicitantes que ya no se consideraban autorizados para ello, aunque esto no impidió que empresas e incluso instancias públicas alemanas continuaran solicitando de los consulados el visado para trabajadores españoles que carecían del pasaporte tipo "E"¹⁸³.

El gobierno español actuó también en contra de la reclamación nominal, que era el procedimiento habitual para obtener un visado de trabajo. Madrid albergaba el temor de que lo que se concibió como una vía excepcional se convirtiera en un auténtico coladero y excediera unos límites controlables. Presionando a la BAA, el gobierno español logró que este organismo definiera unos límites más bien estrechos para este cauce. Mediante una Circular de la BAA fechada el 8 de agosto de 1960, la posibilidad de reclamación nominal se restringió a la recluta de trabajadores con los que tuviera lazos familiares bien el propio empleador, o bien un trabajador que llevara al menos un año trabajando legalmente para el empleador solicitante. La medida fue acogida con evidente desagrado por parte del empresariado de la RFA, que se quejó a las autoridades alemanas de que la práctica de la reclamación nominal quedaba de este modo tan restringida que, en realidad, había dejado de tener sentido¹⁸⁴.

La presión sobre las autoridades alemanas era solo uno de los frentes de la guerra declarada por Madrid a la emigración no asistida. La insistencia y gravedad de las noticias que durante el verano de 1960 se habían amontonado relativas a españoles emigrados clandestina-

¹⁸² Orden del AA a la Embajada RFA en Madrid, 27 julio 1960, BA B 149/6237.

¹⁸³ Despacho del Consulado General alemán en Barcelona, 30 diciembre 1960, BA B 149/6237.

¹⁸⁴ Circular 201/60.1 de 8 de agosto de 1960 de la BAA. *Vid.* Escrito del Ministerio federal del Interior al Ministro federal de Trabajo y Orden Social, 18 noviembre 1962, BA B 149/6237; también el escrito del BAA al Ministro federal de Trabajo y Orden Social, 14 enero 1963, BA B 149/6237.

¹⁷⁹ Informe de la Dirección General de Asuntos Consulares de 2 febrero 1960, AMAE R 5693/2.

¹⁸⁰ Nota verbal n.º 63 del MAE a la Embajada alemana en Madrid, 5 marzo 1960, BA B 149/22387.

¹⁸¹ Despacho del Consulado General de Barcelona, 26 julio 1960, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

mente a Alemania, rechazados en la frontera o expulsados posteriormente por la policía germana, movió al Ministerio de Asuntos Exteriores a tratar de coordinar una actuación conjunta dentro de la Administración Española. La Dirección General de Asuntos Consulares de este ministerio convocó a representantes de la Dirección General de Seguridad, del IEE, al Director de Emigración y Asuntos Sociales del MAE, al Comisario General de Fronteras, al Jefe de la Sección de Operaciones del I.E.C. y al Jefe del Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación a una reunión que se celebró el 28 de octubre de 1960 con el objetivo de abordar el problema de la emigración clandestina. Sorprendentemente, la primera recomendación que salió de dicha reunión fue pedir al Gobierno español que “*determine con toda rapidez, cuál es su política emigratoria, tanto a largo plazo como inmediato*”, lo que nos pone ante la evidencia de que el Gobierno no tenía definida una política migratoria clara, sino que ésta se regía por criterios erráticos y poco nítidos incluso para la propia Administración encargada de ejecutarla. De la misma reunión salieron igualmente diversos acuerdos: los más importantes fueron el de solicitar el refuerzo de la red asistencial en el extranjero, garantizar la gratuidad de la documentación a quienes siguieran el cauce de la emigración asistida, e iniciar una campaña psicológica en la prensa que hiciera ver a los españoles los riesgos de la emigración irregular¹⁸⁵.

Los acuerdos tomados se ejecutaron con notoria presteza. La Dirección General de Seguridad reiteró, mediante una Circular fechada el 31 de octubre de 1960, una orden anterior del día 14, en la que ordenaba a todas las comisarías del país que derivaran a todos los solicitantes de pasaporte que tuvieran intención de trabajar en el extranjero hacia las oficinas y delegaciones provinciales del IEE¹⁸⁶. Igualmente el IEE instruyó a todas sus Delegaciones Provinciales para que trataran de integrar a los aspirantes a emigrar en los programas oficiales en curso o en los que pudiera preverse en el futuro¹⁸⁷.

¹⁸⁵ “Informe sobre la reunión celebrada el 28 del pasado octubre, en el Ministerio de Asuntos Exteriores y convocada por el Director General de Asuntos Consulares, para tratar sobre el problema de la emigración española”, 7 de noviembre de 1960, AMAE R 5693/2; *vid.* también MAE, Dirección General de Relaciones Consulares: “Nota informativa: Emigración española a Alemania”, 7 diciembre 1960, en AMAE R 5693/2.

¹⁸⁶ Circulares de la Dirección General de Seguridad a todas las Jefaturas Superiores de Policía y a las Delegaciones especiales de Baleares y Canarias, de 14 y 31 de octubre de 1960, AMAE R 5693/2.

¹⁸⁷ Circular del IEE a todas las Delegaciones Provinciales, 17 noviembre 1960, AMAE R 5693/2.

En cuanto a la campaña de prensa, el gobierno obligó a los periódicos a insertar informaciones encabezadas con titulares como el siguiente: “Es indispensable que quienes aspiren a trabajar en otro país salgan de España perfectamente documentados”. Los principales rotativos, que habían contribuido a alimentar el sueño de un Eldorado a la vuelta de la esquina, tuvieron ahora que tratar de desinflarlo, advirtiendo a los lectores contra los “agentes sin escrúpulos” que estafaban a los emigrantes no asistidos convenientemente por el IEE, y tratando de intimidar y disuadir a los potenciales aventureros mediante amplias informaciones referentes al proyecto de ley sobre los delitos de emigración que se iba a presentar a las Cortes¹⁸⁸. El nuevo tenor informativo del momento había quedado ya patente en una polémica crónica que *La Vanguardia* y *Ya* publicaron el 19 de octubre de 1960 con los titulares: “Explotación de los trabajadores extranjeros en Alemania” y “Reminiscencias del racismo de los tiempos de Hitler”. En ella, el corresponsal en Bonn Augusto Assía —el mismo que pocos meses antes exaltaba las posibilidades de promoción económica y laboral ofrecidas por la emigración a Alemania— tergiversaba informaciones aparecidas en el semanario de Hamburgo *Die Zeit* para exponer con crudos tintes las condiciones de vida de los trabajadores españoles en Alemania, y para denunciar “*las discriminaciones, las explotaciones y las engañosas de que los obreros extranjeros traídos aquí para trabajar en las fábricas alemanas están siendo objeto*”, y para advertir contra el “*enjambre de aventureros, negreros y logreros que, aprovechándose de su desconocimiento del idioma, su desamparo en un país extranjero tan difícil como Alemania, su ignorancia o su inocencia, les engañan, les explotan y les saquean*”¹⁸⁹.

Cuatro días más tarde, el corresponsal se hacía eco de la reacción de la prensa alemana y reiteraba sus críticas¹⁹⁰.

¿Estaba la mano del gobierno español tras crónicas como las de Assía? Así lo sospechaba el embajador alemán en Madrid, Wolfgang von

¹⁸⁸ Crónica “Unruhe in Madrid”, *Handelsblatt*, 2 noviembre 1960.

¹⁸⁹ *Vid.* Augusto Assía (pseudónimo de Felipe Fernández Armesto), “Explotación de los trabajadores extranjeros en Alemania”, *Ya*, 19 octubre 1960; y la crónica del mismo “Aparecen inscripciones contra los trabajadores extranjeros, como en otro tiempo contra los judíos”, con idéntico texto, en *La Vanguardia española*, 19 octubre 1960. En sus crónicas criticaba el corresponsal español los alquileres abusivos que se veían obligados a pagar los trabajadores extranjeros por viviendas infrahumanas, y señalaba tendencias xenófobas en la sociedad alemana, como casos de prohibición de entrar en determinados restaurantes, subrayando que quienes “peor lo tenían” eran los que emigraban por cuenta propia.

¹⁹⁰ Augusto Assía, “Reacción alemana ante las noticias sobre obreros españoles”, *Ya*, 23 octubre 1960.

Welck, quien informó de que “*la Embajada viene observando desde hace ya algún tiempo una actitud negativa ante el problema de la emigración de trabajadores a Alemania por parte de los políticos y ministros competentes*”¹⁹¹. No obstante, el Director General de Empleo, Marcial Polo, se apresuró a distanciarse de lo afirmado en las crónicas de Assía, afirmando en noviembre de 1960 ante la prensa alemana el interés del gobierno español por enviar trabajadores a Alemania, subrayando que en términos generales los obreros españoles estaban satisfechos con la acogida que se les había dispensado en la RFA, y señalando que la campaña de prensa dirigida contra Alemania había cesado en los últimos días¹⁹². También el jefe de la Oficina de Información Diplomática, Martín Gamero, se distanció inmediatamente de las opiniones de Assía y trató de restarles importancia¹⁹³. Por si acaso, el gobierno alemán decidió contraatacar en el campo propagandístico y cursó invitaciones a sendos grupos de pe-riodistas españoles (siete personas en un primer grupo y ocho en el segundo) para que comprobaran *in situ* las condiciones reales de vida de los trabajadores españoles en la RFA. En viajes de dos semanas realizados en noviembre y diciembre de 1960, los periodistas visitaron diversas fábricas y empresas donde estaban empleados españoles, así como alojamientos de inmigrantes, y fueron recibidos por representantes de los distintos ministerios competentes en cuestiones de “trabajadores invitados” y extranjería¹⁹⁴.

Este conjunto de medidas logró reducir, a corto plazo, la emigración no asistida a Alemania¹⁹⁵, pero estuvo lejos de eliminarla. El hecho de que el tránsito de “no asistidos” por el tramo de frontera entre Estrasburgo, en Francia, y Kehl, en la RFA —uno de los más transita-

¹⁹¹ Para fundamentar su afirmación, el embajador citaba a continuación al ministro español de Comercio Alberto Ullastres, quien al inaugurar la Feria de Muestras de Bilbao de aquel año había afirmado que sería preferible el asentamiento de industrias extranjeras en España antes que el envío de trabajadores al exterior, tesis que el Marqués de Suances (director del Instituto Nacional de Industria) y José Solís Ruiz (ministro del Movimiento) habían repetido ante el propio Welck y ante los diputados del Bundestag Bruno Heck y Hermann Ehren, añadiendo los problemas familiares que podía esperarse para los afectados por la emigración y la amenaza de que los retornados se mostraran descontentos con las prestaciones sociales y salariales existentes en España. Lo que más preocupaba al gobierno español, remachaba el informe de Welck, era la emigración ilegal. Despacho de la Embajada española en Madrid, 28 octubre 1960, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

¹⁹² Despacho de 14 noviembre 1960 de la Embajada alemana en Madrid, BA B 149/6237.

¹⁹³ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 21 octubre 1960, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

¹⁹⁴ *Vid.* Escrito del Ministerio Federal de Trabajo al Presidente de la BAA, 23 noviembre 1960; y escrito del Presidente de la Oficina Federal de Empleo en la Baja Sajonia al Ministro Federal de Trabajo de 16 diciembre 1960, ambos en BA B 149/6237.

¹⁹⁵ MAE, Dirección General de Relaciones Consulares: «Nota informativa: Emigración española a Alemania», 7 diciembre 1960, en AMAE R 5693/2.

dos en los meses veraniegos— disminuyera significativamente en noviembre de 1960 para interrumpirse totalmente en diciembre de aquel año¹⁹⁶ debe atribuirse más al final de las vacaciones estivales en España que a la eficacia de las políticas oficiales. La marea de emigrantes espontáneos volvió a subir al año siguiente cuando el clima y el calendario laboral lo permitieron, hasta el punto de que el Cónsul alemán en Nancy, asombrado ante el número de españoles que cruzaban a Alemania por los pasos fronterizos correspondientes a su área jurisdiccional sin tener los permisos necesarios, dedujo que en España debía ser opinión muy extendida que la emigración con pasaporte de turista estaba permitida¹⁹⁷.

Mientras tanto, en el gobierno de la RFA se habían ido perfilando posicionamientos diferentes a la política del Auswärtiges Amt de plegarse a los requerimientos del gobierno español en materia de emigración por motivos de conveniencia política. El Ministerio alemán de Trabajo, más interesado en atender a las necesidades laborales de la economía interna que al buen mantenimiento de la “tradicional amistad hispano-alemana”, reaccionó a las presiones del gobierno español de comienzos de 1960 para clausurar el «segundo camino» con un escrito dirigido al Auswärtiges Amt el 30 de marzo de 1960. En él, aquel departamento expuso un punto de vista completamente diferente al defendido por Madrid. Para el Ministerio de Trabajo, la función del Acuerdo de 1960 era facilitar la obtención de un puesto en la RFA a los españoles que no tuvieran contactos con empleadores alemanes, para así evitar que viajaran al país sin la seguridad de encontrar un empleo y sin conocer de antemano las condiciones de trabajo que les esperaban en su destino. Pero el trabajador que, provisto de un visado de entrada proporcionado por los consulados alemanes, viajara a la RFA para trabajar (es decir, por el “segundo camino”), estaba acogéndose a una forma de emigración que era tan legal como la encauzada por el IEE. Negar este derecho a los trabajadores sería instituir una discriminación. De todas formas se recomendaba que los medios de

¹⁹⁶ Despachos n.º 287 de 23 noviembre 1960, n.º 297 de 30 noviembre 1960, y n.º 315 de 14 diciembre 1960, todos en AMAE R 5693/2.

¹⁹⁷ Despacho del Cónsul alemán en Nancy, 16 octubre 1961, BA B 149/6237. El AA le contestó para sacarle de su error e informarle sobre los verdaderos motivos de la emigración con pasaporte de turista: a) temor a ser rechazado por el IEE por motivos políticos —desafección al régimen de Franco—, b) temor a no pasar las pruebas médicas de la Comisión Alemana en Madrid y equipos móviles c) temor de muchos trabajadores a que no se les dejara emigrar por considerarseles una “unentbehrliche Fachkraft”, es decir, un trabajador indispensable para la economía española: Escrito del AA al Consulado RFA en Nancy, 31 octubre 1961, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

comunicación advirtieran contra la emigración con visado de turista (el “tercer camino”), porque este documento no garantizaba el ingreso ni la permanencia en el país: el aspirante podía verse rechazado en un control fronterizo alemán o ser expulsado posteriormente del país al tratar de obtener los permisos de permanencia y de trabajo¹⁹⁸. En el mismo sentido, el Ministerio Federal del Interior comunicó al AA el 26 de abril de 1960 que, independientemente de lo que quisiera disponer Madrid en torno al pasaporte “E”, los consulados alemanes continuarían expidiendo visados a cualquier ciudadano español que cumpliera los requisitos legales para ello, sin importar el tipo de pasaporte que exhibiera¹⁹⁹. También la BAA expresó en septiembre su extrañeza por la política restrictiva de visados que habían adoptado los Consulados alemanes en España; desde el punto de vista de este organismo, el “segundo camino” era una vía para la emigración tan legal como la emigración asistida, y debía permanecer abierta. Ante la discrepancia de criterios existente, el presidente de la BAA pidió el 29 de septiembre de 1960 al Ministerio Federal de Trabajo que aclarara la cuestión desde el punto de vista legal²⁰⁰.

Del mismo modo, el Cónsul General de la RFA en Barcelona, Fischer, se convirtió en el portavoz del descontento del empresariado alemán con la restrictiva política de visados impuesta por Madrid y aceptada por el Auswärtiges Amt, así como en un tenaz crítico de la ineficacia del IEE y de la política migratoria del régimen español. En un despacho enviado a Bonn el 26 de julio de 1960 expuso los inconvenientes que a trabajadores y empresarios estaba causando el “cerrojazo” instaurado en materia de visados, a la vez que recordaba el interés de la RFA en que “*que puedan trabajar en Alemania el mayor número posible de españoles*”, para concluir inquiriendo al AA sobre si la expedición de visados exclusivamente a los portadores de pasaportes tipo “E” había sido así acordada con el gobierno español²⁰¹. Dos semanas después, el Cónsul volvía sobre el tema, esforzándose en transmitir a Bonn la “*impresión de que el gobierno español no hace todo lo posible para facilitar el que los trabajadores españoles se coloquen en Alemania, sino que más bien persigue controlar y limitar la salida de españoles hacia Alemania*”. El gobierno de Madrid mostraba una fun-

damental ambivalencia, puesto que si bien estaba interesado en la emigración por el aporte de divisas y de conocimientos técnicos que significaría para su economía, también podía tener los siguientes motivos en contra de la emigración a la RFA:

1. Al ser los salarios españoles tan bajos y la legislación laboral española tan poco avanzada en comparación con la alemana, los emigrantes que retornaran a España podrían mostrar su descontento con las condiciones de vida en España y con el régimen de Franco, convirtiéndose en factores de agitación social.
2. La industria española trataba de influir para que no se dejara salir a una gran cantidad de españoles del país, porque temía: a) que emigraran los mejores trabajadores; b) que éstos contribuyeran a aumentar la fuerza productiva de la RFA, en lugar de la de España y c) que los obreros sacaran conclusiones poco favorables respecto a sus patrones en España, cuando conocieran y pudieran comparar las buenas condiciones laborales y salariales existentes en Alemania.
3. El IEE y el resto de instancias españolas relacionadas con la emigración trabajaban “*inimaginablemente mal y lentamente*”; la fama del IEE, en concreto, era tan mala, que muchos trabajadores desistían de emigrar a Alemania ante la perspectiva de tener que pasar por sus oficinas.

Especialmente grave era la ineficacia que, afirmaba Fischer, había demostrado ya a esas alturas el IEE —enormes retrasos en las tramitaciones, funcionamiento burocrático y caótico—, hasta el punto de suscitar las quejas del Director de la Comisión Alemana, quien se veía extraordinariamente obstaculizado en su trabajo por las dificultades y retrasos impuestos por la parte española. Por estos motivos, Fischer sugirió, “*en interés de nuestra economía*”, que se volviera a la anterior liberalidad en materia de visados, y en concreto que pudieran de nuevo visarse pasaportes normales para estancias en Alemania superiores a tres meses²⁰². Convencido de que desde Bonn no se estaba teniendo una correcta percepción del problema, el cónsul alemán repitió su punto de vista a un funcionario del Auswärtiges Amt que visitó Barcelona en agosto de 1960. Para el cónsul alemán estaba claro: el Acuerdo firmado con España el 29 de marzo no sólo no ayudaba a la recluta de mano de

¹⁹⁸ Ministerio federal de Trabajo y Orden Social al AA, 30 marzo 1960, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

¹⁹⁹ Escrito del Ministerio Federal del Interior al AA, 26 abril 1960, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

²⁰⁰ Escrito del Presidente de la BAA al Ministro Federal de Trabajo, 29 septiembre 1960, BA B 149/6237.

²⁰¹ Despacho del Consulado General en Barcelona, 26 julio 1960, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

²⁰² Despacho del Consulado General RFA en Barcelona, 12 agosto 1960, BA B 149/6237. El profundo malestar que el IEE causó en la Comisión Alemana y en la BAA con su actitud poco cooperativa, e incluso obstruccionista, puede documentarse también a través del escrito dirigido por el Presidente de la BAA al Ministro Federal de Trabajo, Theodor Blank, el 15 mayo 1961, BA B 149/6237.

obra en España, sino que estorbaba la emigración. Si se permitía de nuevo a los consulados alemanes sellar visados con la correspondiente auto-rización para trabajar, podría contrarrestarse la actitud obstructionista del gobierno español y aumentar considerablemente el número de emigrantes españoles encauzados hacia la economía alemana²⁰³. Fischer vio confirmadas sus sospechas cuando el Ministro español de Comercio, Alberto Ullastres, anunció al inaugurar la Feria de Muestras de Bilbao a mediados de agosto de 1960 que el gobierno español estaba interesado en que los trabajadores cualificados no emigraran al extranjero. Movido por esta declaración, el cónsul alemán reiteró su petición al AA de que se volviera a capacitar a los consulados para expedir visados para trabajar en Alemania en todo tipo de pasaportes²⁰⁴. En un nuevo despacho de 5 de enero de 1961, Fischer expuso una vez más sus argumentos, subrayando la decepción y la incomprensión que la restrictiva política de visados despertaba en los trabajadores españoles y apuntando inconvenientes políticos que se derivarían para la RFA del deterioro de la imagen positiva del país entre tantos españoles²⁰⁵.

Para poner freno a esta insistente campaña de su Cónsul en Barcelona, el Auswärtiges Amt le envió el 14 de febrero de 1961 una lapidaria contestación, en la que se reiteraba, sin dejar margen a posibles interpretaciones, el estado de cosas y sus fundamentos legales: viajar a la RFA para trabajar sin los visados necesarios era delito, y sólo podía concederse visado de trabajo a quienes demostraran contar con los permisos de trabajo y permanencia necesarios para ocupar un empleo en aquel país, sin que pudieran aprobarse excepciones a esta norma. Solo aplicando estrictamente las disposiciones legales podía garantizarse que los “trabajadores invitados” tuvieran una vivienda digna, y que se fueran reduciendo los casos de rechazo de aspirantes a emigrar en las fronteras alemanas, que tan mala imagen daban de la RFA ante el exterior²⁰⁶. Pero justo en ese momento el Ministerio Federal de Trabajo volvió a dirigirse, por segunda vez, al Auswärtiges Amt, con una visión diferente de las cosas que realmente aportaba un análisis bastante más lúcido de la situación real y del margen de maniobra con que contaba la administración alemana. El escrito del Ministerio de Trabajo, fechado el 27 de

²⁰³ Apunte de Becker, Ref. IIa6 del Ministerio Federal de Trabajo, 26 agosto 1960, BA B 149/6237.

²⁰⁴ Despacho del Cónsul General alemán en Barcelona, 25 agosto 1960, BA B 149/6237.

²⁰⁵ Despacho del Cónsul General alemán en Barcelona, 5 enero 1961, BA B 149/6237.

²⁰⁶ Orden del Auswärtiges Amt al Consulado General alemán en Barcelona (enviada también a la Sección consular de Madrid y al Cónsul alemán en Bilbao), 14 febrero 1961, BA B 149/6237.

febrero de 1961, volvía sobre la idea de que el Acuerdo de 1960 ni cerraba el llamado “segundo camino” ni obligaba a los españoles que desearan emigrar a acudir a la intermediación de la Comisión Alemana en Madrid. El objetivo del acuerdo era facilitar las cosas a quien quisiera, pero no podía esgrimirse para obstaculizar la libre emigración a quienes, contando con los requisitos necesarios, obtuviera el correspondiente visado. Por ello, el Ministerio Federal de Trabajo sugería al Auswärtiges Amt que los consulados alemanes volvieran a sellar visados en cualquier tipo de pasaporte español que fuera válido²⁰⁷. La falta de unanimidad dentro del gobierno alemán no podía quedar más patente.

El Auswärtiges Amt decidió consultar a su Embajador en Madrid antes de tomar una decisión. La respuesta recibida comenzaba con un recordatorio de cuál era el punto de vista del gobierno español. A continuación se recordaba que quienes recibían pasaporte “E” recibían también una tarjeta de legitimación expedida por la Comisión Alemana, por lo que no tenían que solicitar luego visado de ningún tipo. Tres motivos eran los que pesaban a la hora de negarse a visar pasaportes de turista:

1. El deseo de respetar el punto de vista del gobierno español, según el cual todo lo que no fueran emigrantes asistidos eran emigrantes «clandestinos»; además el Ejecutivo de Madrid quería tener información completa y control sobre la emigración.
2. El alto porcentaje de enfermos y en general de personas rechazadas por la Comisión Alemana por cuestiones de salud, que podía tratar de emigrar a la RFA obteniendo un visado en los consulados alemanes, de

²⁰⁷ Exactamente así se procedía con Italia y Grecia, sin que hubiera problemas legales. Solo España había creado una regulación aparte para emigrantes al establecer el pasaporte tipo “E” para emigrantes. Pero desde el punto de vista del Ministerio alemán de Trabajo —y aquí abría este departamento una línea de argumentación inédita, por lo menos en la documentación que hemos consultado—, los *Gastarbeiter* españoles no eran auténticos emigrantes, ya que solo se trasladaban para un tiempo limitado, por lo que no tenía mucho sentido exigirles la posesión de este documento. Además, pedir que tuvieran pasaporte “E” era una condición impuesta por el gobierno de Madrid para permitir la salida de España, pero no una condición exigible por el gobierno de Bonn para entrar en la RFA. Un español que tuviera el visado necesario estaba en su derecho a que se le permitiera la entrada en Alemania, independientemente de si el visado estaba sellado en un pasaporte de turista o de tipo “E”. Basándose en estas distinciones, y en vista de la política de restricción a la emigración del gobierno español, que estaba en contra de la libertad de emigrar observada en el resto de países europeos, el Ministerio de Trabajo concluía que era dudoso que las representaciones de Alemania en España tuvieran que encargarse, a la hora de conceder visados, de comprobar si la persona tenía pasaporte normal o tipo “E”, teniendo en cuenta que esta diferencia era irrelevante para las autoridades alemanas, ya que ambos tipos de documentos estaban reconocidos por la RFA. *Vid.* Escrito del Ministerio Federal de Trabajo al AA, 27 febrero 1961, BA B 149/6237.

modo que no habría forma de controlar quién entraba realmente en Alemania.

- Además, habiéndose suprimido la obligación del visado para turistas entre España y Alemania, cabía suponer que la policía fronteriza española impediría o dificultaría la salida a quienes llevaran visados alemanes en un pasaporte de turista, ya que esto les delataría como emigrantes encubiertos.

Por estos motivos, y también para no perjudicar las relaciones entre los gobiernos de España y la RFA, la Embajada recomendaba dejar las cosas como estaban²⁰⁸.

Con estos argumentos en la mano, el Auswärtiges Amt comunicó por un escrito de 26 de abril de 1961 al Ministro Federal de Trabajo que se iba a mantener la política restrictiva en materia de visados, salvo excepciones muy puntuales, y ello por los motivos ya indicados, pero sobre todo por razones políticas: el deseo de mantener buenas relaciones con el gobierno español era la *ultima ratio* que guiaba a Bonn en esta cuestión²⁰⁹. Esta respuesta no satisfizo a la BAA, cuya dirección se dispuso a presionar nuevamente al Auswärtiges Amt para que reconsiderara la necesidad de acabar con la pretendida exclusividad de la emigración asistida establecida por el Acuerdo de 1960, y para que reabriera el cauce de la expedición de visados²¹⁰. Mientras tanto, y en plena campaña veraniega —estación en que la emigración espontánea cobró nuevo auge— el Ministerio español de Asuntos Exteriores reanudaba su presión sobre Bonn mediante una Nota verbal fechada el 4 de agosto de 1961 en la que achacaba a las autoridades alemanas cierta tolerancia con la emigración no asistida que tantos inconvenientes generaba. La nota concluía con una petición de colaboración para poner fin a las prácticas de emigración no asistida fomentadas por ciudadanos de la RFA en suelo español²¹¹. La BAA, puesta al corriente de esta iniciativa de Madrid, tuvo que plegarse a estos requerimientos y dio instrucciones a la Comisión Alemana en esta ciudad para que difundiera los deseos del régimen de Franco entre la colonia alemana asentada en España, advirtiéndoles de las responsabilidades legales en que podrían incurrir en caso de no respetar a los procedimientos aprobados por ambos gobiernos²¹².

Pese a lo que este clima de línea dura hace pensar, se estaban produciendo desarrollos favorables a un giro más liberalizador. Para mediados de 1961 las autoridades españolas eran ya perfectamente conscientes de que el pasaporte “E”, concebido para asentamientos definitivos en Ultramar, había fracasado como instrumento para controlar y modelar la emigración temporal a Europa, por lo que se caminaba rápidamente hacia su eliminación y hacia el uso generalizado del pasaporte de turista²¹³ que se dedecretó, como sabemos, el 1 de enero de 1962. Por otra parte, el Embajador alemán en Madrid, que hasta el momento se había alineado con las tesis de Madrid adoptando una línea restrictiva, pasó a defender una mayor liberalidad y de una cierta apertura del “segundo camino” para la emigración. Con la experiencia aún reciente del verano —la estación en que mayor cantidad de solicitudes de emigración se recibían—, la Embajada alemana comunicó al Ministerio alemán de negocios Extranjeros el 19 de septiembre de 1961 que atenerse al criterio estricto marcado por la Circular de 27 de julio de 1960 había ocasionado “una considerable cantidad de inconvenientes y de dificultades administrativas”. Por ello, proponía regirse por tres principios, que pretendían simultáneamente contentar al gobierno de Madrid y solventar los casos más difíciles que cotidianamente se presentaban:

- El procedimiento establecido por el Acuerdo de 1960 (el “primer camino”) se consideraría la norma básica, con lo que la administración alemana tendría un respaldo legal al que remitirse en caso de decidir la denegación de visado, si así lo deseaba.
- Cuando un solicitante de visado poseyera permisos de trabajo y residencia, la administración alemana podría decidir libremente si le concedía o no el visado, independientemente del tipo de pasaporte que tuviera. Con este principio se anulaba en la práctica cualquier diferencia entre el pasaporte “E” y el ordinario como documento que abría la puerta a la emigración, eliminándose por tanto el control que el IEE trataba de ejercer sobre los emigrantes.
- Se pondría fin a la práctica, administrativamente anómala, de la concesión “retroactiva” o a posteriori (“nachträglich”) de visado a quienes ya estuvieran trabajando en la RFA²¹⁴.

En vista de las diferencias de puntos de vista entre la Embajada en Madrid, la Comisión Alemana en dicha ciudad, el Ministerio alemán de

²⁰⁸ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 14 abril 1961, BA B 149/6237.

²⁰⁹ Escrito del AA al Ministro Federal de Trabajo, 26 abril 1961, BA B 149/6237.

²¹⁰ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 19 septiembre 1961, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

²¹¹ Nota verbal del MAE a la Embajada alemana en Madrid, n° 260 de 4 agosto 1961, BA B 149/6237.

²¹² Escrito de la BAA a la Comisión Alemana en Madrid, noviembre 1961, BA B 149/6237.

²¹³ Escrito del AA a la Embajada alemana en Madrid, 31 octubre 1961, BA B 149/6237.

²¹⁴ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 19 septiembre 1961, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

Trabajo, y los diplomáticos del Auswärtiges Amt, este último departamento convocó una reunión interministerial, que se celebró el 26 de octubre de 1961 con representantes del propio Auswärtiges Amt, del Ministerio Federal de Trabajo y de la BAA. Esta reunión fue de gran importancia porque en ella se consensuó, por primera vez desde que se desencadenó el goteo, y posteriormente la riada, de emigrantes españoles a Alemania, una línea política clara sobre la concesión de visados, que aparentaba dar satisfacción a las pretensiones de control total del IEE, pero que en realidad dejaba expedito el camino del «segundo camino» para quien quisiera transitarlo y cumpliera unos requisitos mínimos. Los puntos de acuerdo a los que se llegó, de obligado cumplimiento para los tres consulados alemanes de carrera en territorio español —Madrid, Barcelona y Bilbao— fueron los siguientes:

1. Contra la postura del gobierno español, el Acuerdo de 1960 no cerraba la vía del “segundo camino”: cualquier pasaporte válido de un ciudadano español podía recibir un visado alemán.
2. La RFA tendría en cuenta los motivos, fundados, del gobierno español para no desear que emigraran sus escasos trabajadores cualificados, así como su negativa a dejar salir a determinadas personas por motivos políticos. Por otra parte, el gobierno de Bonn trataría de evitar que el “segundo camino” se convirtiera en un «coladero» transitable para quienes hubieran sido rechazados por motivos de salud por la Comisión Alemana en Madrid.
3. El procedimiento a seguir pasaría a ser el siguiente: si un español se dirigía a un consulado para obtener visado para trabajar en Alemania, se le debía entregar una hoja informativa donde constara la posibilidad existente de la emigración asistida por el IEE según el Acuerdo de 1960 y donde se mencionaran las ventajas de emigrar por este procedimiento. En el caso de que el particular insistiera en solicitar el visado y poseyera la documentación necesaria (permisos de permanencia y trabajo), se le expediría, pudiéndosele exigir un certificado médico que acreditara su buen estado de salud, en caso de considerarlo necesario.
4. Si al aplicar este procedimiento surgieran problemas con el gobierno español, éstos debían solventarse de forma consensuada, por ejemplo convocando la Comisión Mixta prevista en el artículo 19 del Acuerdo de 1960²¹⁵.

La cuestión de los certificados médicos que aparece mencionada en el tercer punto, merece una mención aparte. Pese a lo expresado en este

punto, en la práctica la Embajada en Madrid siguió la norma de no pedir el certificado médico más que cuando este requisito fuera realmente una condición *sine qua non* para obtener el permiso de estancia en Alemania, es decir, cuando las autoridades policiales así lo exigieran —recuérdese que los criterios para la expedición de estos permisos podían variar de unos *Länder* a otros—. Si el trabajador, por el contrario, podía obtener dicho permiso sin el certificado médico, no se le exigía. Esta decisión se tomó cuando se hizo evidente la facilidad con que los trabajadores españoles obtenían del médico local o de otra manera, sin tener que someterse realmente a análisis rigurosos, un certificado médico que nada atestiguaba sobre su estado real de salud, convirtiendo este requisito en una mera formalidad²¹⁶. También el gobierno alemán se rindió a esta evidencia y en mayo de 1962 retiró la exigencia de presentar un certificado médico para obtener visado de entrada en la RFA²¹⁷. Una nueva norma, de febrero de 1964, estableció que todos los exámenes médicos que quisiera realizarse a trabajadores extranjeros que entraran en Alemania por el procedimiento de los visados se realizarían en el territorio de la RFA, y que la concesión de permiso de residencia dejaría de depender de la presentación por el interesado de un certificado médico. Es importante señalar que esta nueva norma no anulaba la obligatoriedad de los exámenes médicos para quienes optaran por la emigración asistida por el IEE o “primer camino”; para este grupo, la práctica de los reconocimientos realizados en España por facultativos alemanes seguía tan vigente como siempre. En cuanto a la concesión de visado para entrar en el país, a propuesta del Ministerio federal del interior bastaría de forma general con que el solicitante declarara estar libre de enfermedades contagiosas, aunque se reservó a los consulados la potestad de pedir certificado médico en los casos en que lo consideraran conveniente²¹⁸.

Volvamos a la nueva política de visados acordada el 28 de octubre de 1961. El talante liberalizador mostrado en esta reunión se completó con una Circular de la BAA de comienzos de 1962 sobre la “reclamación nominal” en la que se abandonaba la interpretación restrictiva impuesta por la Circular de 8 de agosto de 1960 (*vid. supra*). La nueva norma mantenía, como requisito para poder reclamar nominalmente a un trabajador, la existencia de “*relaciones personales*” (se añadía ahora el escrúpulo de que éstas debían ser “*auténticas*”, una mera formalidad en la práctica), pero estas pasaban a abarcar ahora tanto los lazos familiares

²¹⁶ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 7 marzo 1962, BA B 149/6237.

²¹⁷ Escrito del Ministerio Federal del Interior al AA, 8 mayo 1962, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

²¹⁸ Escrito del AA al Consulado alemán en Salónica, 21 febrero 1964, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

²¹⁵ Escrito del AA a la Embajada alemana en Madrid, 31 octubre 1961, BA B 149/6237.

como los de amistad y paisanaje, entre el trabajador y el empleador, o entre el trabajador y cualquier otro emigrante empleado por el empresario, así como las relaciones laborales previas entre empleador y trabajador reclamado. La exigencia de una determinada antigüedad en esa relación laboral o personal desaparecía por completo. Esto convertía en virtualmente reclamables a todos los parientes, amigos y paisanos de cualquier trabajador recién contratado en una empresa alemana²¹⁹.

¿Qué resultados dieron la aplicación de la nueva política de visados y los nuevos criterios de reclamación nominal? En principio aportaron una tregua con las autoridades españolas, tregua que prometía ser más bien momentánea. Si en el mes siguiente a la aplicación de lo dispuesto en octubre de 1961 no se había registrado ningún roce con las mismas en la circunscripción consular de Madrid, en la circunscripción de Bilbao comenzaron a surgir pronto las dificultades, y era imposible no darse cuenta de que el gobierno de Madrid acabaría protestando —como efectivamente ocurrió— contra el “procedimiento individual” —o sea, contra el “segundo camino”— en el modo en que había quedado regulado. De momento, las principales cuestiones parecieron quedar resueltas, e incluso la Comisión Alemana se mostró interesada en la posibilidad de derivar algunos casos específicos que llegaran a sus oficinas hacia el “procedimiento individual” o “segundo camino”. Tras unos meses de rodaje, la Embajada alemana estaba tan satisfecha con el resultado que pidió en marzo de 1962 al *Auswärtiges Amt* que no modificara más el procedimiento vigente²²⁰.

La solución alcanzada era, no obstante, más aparente que real. Resolvió las incertidumbres jurídicas a que día a día se enfrentaban los funcionarios consulares alemanes en España, pero hizo poco por despejar la problemática de la emigración clandestina, que mantenía su pujanza prácticamente intacta. Especialmente el recurso al “tercer camino”, que tantas veces desembocaba en el rechazo de los trabajadores españoles en las fronteras o su expulsión de la RFA continuaba siendo un fenómeno de plena actualidad. Estos casos de expulsión en la frontera por carecer muchos españoles de los permisos pertinentes aumentaron en

²¹⁹ *Vid.* Escrito del Presidente de la BAA al Ministro federal de Trabajo, 14 enero 1963, BA B 149/6237. Además se implantó el procedimiento, ya probado por la RFA en su política migratoria con Italia, de que la Comisión Alemana comunicara directamente al trabajador la reclamación nominal de que había sido objeto; éste a su vez debía manifestar a dicha Comisión su disposición a trasladarse a Alemania. Al IEE sólo le quedaba el arma de tramitar su parte del proceso con mayor lentitud aún que la habitual, pero en la práctica no podía obstaculizar el recurso a la reclamación nominal por parte de la economía alemana, siempre ávida de mano de obra extranjera.

²²⁰ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 7 marzo 1962, BA B 149/6237.

los primeros meses de 1962, como constató el responsable de fronteras del Ministerio federal de Finanzas. Según la información de que disponía el gobierno alemán, generalmente estos trabajadores viajaban motivados por empresarios e intermediarios privados alemanes, que les estimulaban a entrar como turistas prometiéndoles un puesto de trabajo cuando estuvieran en la RFA²²¹.

También las solicitudes de visado recibidas en la Embajada en Madrid se dispararon, en una lógica derivación de la mayor liberalidad introducida en el “segundo camino” tras más de un año de política restrictiva (de julio de 1960 a octubre de 1961). La cifra de solicitudes en 1962 fue el doble de la de 1961, de 1962 a 1963 se duplicó de nuevo, y la evolución apuntaba hacia un aumento aún mayor para 1964²²². Podemos estimar en unas 9.700 las solicitudes de visado correspondientes a 1962, de las cuales un 73% fueron contestadas positivamente; de ser correcta esta estimación, estas solicitudes podrían haber superado la cifra de 19.000 en 1963²²³. La emigración con pasaporte de turista se mantenía, paralelamente, en niveles altos²²⁴.

Entre los motivos que reforzaban estas tendencias hay que considerar, en primer lugar, el ininterrumpido auge de la economía alemana (con una tasa de crecimiento del 5,4% en 1961, 4,1% en 1962, 3,5% en 1963 y del 6,6% en 1964) y su consiguiente sed de mano de obra en una situación de pleno empleo (la tasa de desempleo se mantuvo constantemente entre el 0,4% y el 0,6% de 1960 a 1966), sed que sólo podía saciarse con los aportes de trabajadores extranjeros²²⁵. En segundo lugar, la corriente a Alemania se vio estimulada por el endurecimiento de las condiciones impuestas por Suiza a la inmigración en 1963, un hecho que desvió parte del flujo de españoles que tenían previsto trabajar en la Confederación Helvética hacia la RFA²²⁶. Para entonces (1963) este último país ya se había perfilado como el destino favorito de la emigración nacional, al atraer al 55% de los españoles que salían para trabajar en

²²¹ Escrito del Ministerio Federal de Trabajo, Abt. II, de 6 abril 1962, BA B 149/6237.

²²² Despachos de la Embajada alemana en Madrid, 24 julio 1963, y 7 febrero 1964, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

²²³ Nuestra estimación se basa en el dato de que en 1962 fueron tramitadas 7.090 reclamaciones nominales por la Comisión Alemana en Madrid, quedando a final de aquel año todavía 2.590 puestos de trabajo disponibles para cubrir por este procedimiento. *Vid.* Escrito del Presidente de la BAA al Ministro federal de Trabajo, 14 enero 1963, BAB 149/6237.

²²⁴ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 5 octubre 1963, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

²²⁵ Los datos económicos, en Kart HARDACH: *Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert (1914-1970)*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1993, 3ª ed. p. 192.

²²⁶ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 18 noviembre 1963, PAAA Ref. V6 Bd. 1519.

Europa²²⁷. En tercer lugar, a medida que se iba formando una colonia más o menos estable de emigrantes españoles en la RFA, iban configurándose y multiplicando su eficacia las redes migratorias informales que mantenían el contacto entre los emigrados y sus familiares, amigos y paisanos que permanecían en España. Por ello, cada vez más españoles tenían cauces alternativos a los que recurrir para encontrar trabajo y alojamiento en Alemania, y para optar entre viajar como turista o solicitar la obtención de visado o la reclamación nominal. Los simples contactos y relaciones humanas de este tipo resultaban, en la práctica, más exitosos y desde luego más rápidos que el IEE a la hora de mediar para lograr una ocupación en la RFA. En cuarto lugar, hay que mencionar la apuesta del capital alemán por la emigración no asistida, en connivencia con parte de la Administración de la RFA. Muchos empresarios de aquel país mostraban su preferencia por reclutar trabajadores llegados a Alemania por el segundo y tercer caminos, y les facilitaban en la medida de lo posible el viaje y la regularización de su *status* legal. Había empresas, por ejemplo, que se encargaban de la tramitación de los documentos de sus trabajadores ante las autoridades y la Embajada, una tarea en la que al parecer contaban en no pocos casos con la anuencia de las autoridades locales alemanas²²⁸. En otros casos los empresarios se preocupaban de interceder por españoles a los que, tras entrar en la RFA, la policía les denegaba el permiso de residencia. Dos alternativas se ofrecían a los afectados, obligados a “legalizarse” bajo amenaza de expulsión: regresar a España para solicitar desde allí los permisos de residencia y trabajo, o viajar a ciudades como Lieja (Bélgica) o Basilea (Suiza), próximas a las fronteras de la RFA y con Consulado alemán, para solicitar allí un visado que diera derecho a trabajar en este país. Cuando los españoles optaban por esta segunda posibilidad, había empresas que escribían a la Embajada alemana en Madrid para que autorizaran a los consulados en estas ciudades a expedir visados a sus trabajadores, adjuntando listas de emigrantes que en ocasiones llegaban a contener hasta 70 nombres²²⁹. La preferencia por parte del capital alemán por la reclamación nominal como modo de recluta de mano de obra extranjera se evidencia en el hecho de que en 1964 uno de cada siete puestos de trabajo para extranjeros gestionados

²²⁷ Informe confidencial “Los trabajadores españoles en Alemania. Estadísticas y gráficos informativos” (julio 1963), elaborado por la Agregaduría Laboral a la Embajada de España en Bonn; consultable en AGA AISS-SRE R 2514.

²²⁸ Despachos de la Embajada alemana en Madrid, 24 julio 1963, y 7 febrero 1964, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

²²⁹ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 5 octubre 1963, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

por la BAA correspondiera a reclamaciones nominales, y que en 1971 esta proporción hubiera ascendido a uno de cada tres²³⁰.

Ante este panorama, era sólo cuestión de tiempo que el gobierno español reanudara su presión sobre la RFA para poner coto a situaciones como las descritas. El Ministerio español de Trabajo logró atraer una vez más a sus posiciones a la Embajada alemana, que ahora dirigía un nuevo embajador, Helmut Allardt, hasta el punto de que ésta comunicó en agosto de 1963 a su gobierno su decisión de volver a restringir la expedición de visados a los casos en que existiera un interés especial para la RFA en la contratación de un determinado trabajador, así como a algunos casos extremos²³¹. No se llegó a aplicar, sin embargo, esta política, porque esta vez, tanto el *Auswärtiges Amt* como los Ministerios federales de Economía e Interior coincidieron en desautorizar al recién nombrado embajador y reafirmarse en el principio de que el “segundo camino” debía permanecer totalmente abierto: nadie podía ser obligado a seguir el cauce de la emigración asistida²³². Esta línea de actuación recibió un refrendo formal en una reunión del *Círculo interministerial de trabajo para cuestiones de la ocupación de trabajadores extranjeros en la RFA*, en el que se reiteró la opinión de que si bien las representaciones alemanas en el extranjero podían señalar a los interesados el camino de la emigración asistida e indicarles sus ventajas, no debían negarse por sistema a considerar las solicitudes de expedición de visado que se les presentaran. Para completar las disposiciones liberalizadoras, el Ministerio Federal del Interior se ocupó de que los emigrantes con pasaporte de turista (los llegados por el “tercer camino” de cualquiera de los países de emigración: Italia, España, Grecia y Portugal) obtuvieran más fácilmente el permiso de estancia en la RFA. En una circular dirigida a todos los Ministros y Senadores de Interior de los *Länder*, el Ministerio federal de Interior señalaba:

Hay indicios de que las autoridades extranjeras en materia laboral no remiten a las Comisiones Alemanas para su empleo en la RFA las solicitudes de trabajadores capaces, especialmente si son trabajadores cualificados, porque quieren retener a estos trabajadores para su propia economía. Negar la concesión del permiso de residencia en el caso de viajes individuales puede provocar que el trabajador extranjero se vea imposibilitado para trabajar en la RFA.

²³⁰ Cord Pagenstecher, *Ausländerpolitik und Immigrantidentität...*, op. cit., p. 40.

²³¹ Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 24 julio 1963, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

²³² Telegrama n.º 150 de 31 julio 1963 del AA a la Embajada alemana en Madrid; Despacho de la Embajada alemana en Madrid, 2 agosto 1963; Escrito del Ministerio Federal de Economía al AA, 6 agosto 1963; Escrito del Ministerio Federal del Interior al AA de 24 septiembre 1963; PAAA Ref. 505 Bd. 998.

Por este motivo, el Ministerio federal pedía que el rechazo y remisión de las solicitudes a las diferentes Comisiones Alemanas en el extranjero se limitara a casos excepcionales (como por ejemplo, cuando existieran dudas sobre el estado de salud del trabajador, cuando se dispusiera de elementos de juicio insuficientes, etc.). Dada la necesidad existente en la RFA de mano de obra foránea, la norma a seguir por las autoridades de extranjería debía ser la concesión de la estancia al inmigrante²³³.

6.3. PENÚLTIMAS OFENSIVAS EN LA BATALLA: LOS DESARROLLOS DE 1965

El gobierno español dejó dormir la cuestión de la emigración clandestina apenas año y medio antes de volver a la carga en marzo de 1965. En este lapso de tiempo se había producido el esperado abandono de la cancillería por parte de Konrad Adenauer y su relevo por el también democristiano Ludwig Erhard, quien fuera durante años ministro de economía y considerado padre del “milagro económico” alemán de la última postguerra. El gobierno formado por Erhard el 17 de octubre de 1963 estaba marcado más por la continuidad que por la renovación. Por lo que respecta a los ministerios más directamente relacionados con la política migratoria, el continuismo en los puestos superiores resultó casi total: fueron confirmados en sus respectivas carteras los ministros de Interior (Hermann Höcherl), Trabajo (Theodor Blank) y Asuntos Exteriores (Gerhard Schröder), mientras que la vacante producida por el propio Erhard en Economía fue suplida por su correligionario Kurt Schmücker²³⁴. A priori, el cambio en la cancillería no favorecía las aspiraciones de Madrid de ejercer un control completo sobre el flujo de sus trabajadores a la RFA ya que, como eximio representante del pensamiento económico liberal, Erhard era un destacado defensor de la eliminación de las restricciones a la inmigración²³⁵. Una modificación sustancial de la política de recluta de Gastarbeiter por parte del gobierno alemán resultaba, por ello, poco probable.

²³³ Escrito del Ministerio Federal del Interior a todos los Ministros y Senadores de Interior de los Länder, 30 enero 1964, PAAA Ref. 505 Bd. 998.

²³⁴ Klaus Hildebrand: *Von Erhard zur Grassen Koalition, 1963-1969*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt/Wiesbaden: F.A. Brockhaus, 1984, p. 36.

²³⁵ Vid. Ubaldo Martínez Veiga: *La integración social de los inmigrantes...*, op. cit., p. 248. Martínez Veiga atribuye erróneamente a Erhard la militancia en el Partido Liberal; en realidad fue miembro de la democristiana CDU desde 1949 y presidente de este partido entre marzo de 1966 y mayo de 1967. Sobre la biografía de Erhard véase: Volker Hentschel: *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*. München: Günter Olzog Verlag, 1996.

Lo que muy posiblemente decidió a Madrid a plantear de nuevo en marzo de 1965 ante el ejecutivo de Bonn su inquietud por la emigración no asistida, fue la persistencia y revitalización del fenómeno y la proximidad de una nueva campaña veraniega, pero sobre todo la perspectiva de aprobación de una norma legal de importancia vital para la cuestión de la emigración como fue la *Ausländergesetz* o Ley de Extranjeros de 1965, la primera ley en la historia de la RFA que regulaba los aspectos básicos sobre el régimen de entrada y permanencia de extranjeros en el país. Tras la elaboración de sucesivos borradores por el gobierno, el articulado de la Ley de Extranjeros se aprobó por el Bundestag el 12 de febrero de 1965, dando así luz verde a un texto que se presentó en su momento como un ejemplo de la liberalidad y apertura al mundo de la Alemania occidental y democrática²³⁶. Ante la inminencia de la entrada en vigor de la nueva ley (promulgada finalmente el 28 de abril de 1965) a la que precedía una fama de liberal que contradecía las aspiraciones de Madrid de control absoluto, y ante la perspectiva del comienzo de la temporada estival en la que, conociendo la tónica de años anteriores, era previsible un aumento de los casos de emigración clandestina, el gobierno de Madrid expresó a Bonn, mediante una Nota Verbal del MAE de 4 de marzo de 1965, su preocupación por la persistencia del viejo problema de la emigración no asistida de trabajadores españoles a la RFA, que seguía dándose de forma reiterada y reforzada, y pidió la colaboración del gobierno alemán para atajar este fenómeno²³⁷. Tanto el

²³⁶ Sobre los debates y motivaciones que concurrieron en la redacción de la Ley de Extranjeros de 28 de abril de 1965, véase Karen Schönwälder: “‘Ist nur Liberalisierung Fortschritt?’ Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik”, en Jan Motte, Rainer Ohliger, Anne von Oswald (Hrs.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1999, pp. 127-144. La Ley de Extranjeros venía a sustituir a la APVO (*Ausländerpolizei-Verordnung*) de 1938, la legislación nacionalsocialista en materia de extranjeros que tras la Segunda Guerra Mundial fue puesta nuevamente en vigor en 1951 por el gobierno de Adenauer. Pese al halo liberalizador con que la Ley de Extranjeros de 1965 fue presentado a la opinión pública, esta norma dejaba traslucir claramente la “ambición por ejercer, en la medida de lo posible, un control ilimitado sobre la llegada, la estancia y aspectos importantes de la vida de los extranjeros en la RFA” por parte del Estado alemán (*ibidem*, p. 142), a la vez que negaba a los extranjeros el ejercicio de derechos básicos como el de asociación, el de libertad de movimientos, la libre elección de trabajo, la protección contra la expulsión del país... Véase al respecto Fritz Franz: “Die Rechtsstellung der ausländischen Arbeitnehmer...”, art. cit., pp. 37-57, así como Gianni D’Amato: *Vom Ausländer zum Bürger: Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster: LIT, 2001, pp. 88-92.

²³⁷ En la Nota verbal se denunciaba que la emigración al margen del Acuerdo de 1960 traía consigo la acción de “intermediarios poco escrupulosos”, la deficiente selección de la mano de obra, los casos de “falsos turistas” que tenían que engañar a las autoridades alemanas para legalizar su situación, la imposibilidad de ofrecer la cobertura de la Seguridad Social a los trabajadores...

embajador alemán, Helmut Allardt, como el director de la Comisión Alemana en Madrid, Malsbender, proporcionaron argumentos que apoyaban la petición española. Allardt informó a su gobierno de que “*la contratación de trabajadores al margen del convenio hispano-alemán cada vez se ve más impulsada, incluso por parte de autoridades alemanas*”. Incluso la Embajada, que siguiendo órdenes del AA continuaba tramitando todas las solicitudes de visado que recibía —algo que no se ocultaba a las autoridades españolas— contribuía en no pequeña medida a alimentar esta situación, ya que estaba actuando al margen de la Comisión Alemana en la concesión de los documentos necesarios a gran parte de los emigrantes españoles. Malsbender, quien regularmente recibía quejas de las autoridades españolas, corroboró que había señales que indicaban que la contratación ilegal estaba aumentando. Incluso tenía indicios de que algunas empresas alemanas habían pasado a servirse permanentemente de personas de contacto en sus filiales españolas y en empresas relacionadas, así como de amigos de Gastarbeiter que habían trabajado en ellas, para contratar por estos medios a los trabajadores que necesitaban. Si las autoridades españolas no protestaban de forma más contundente contra estos hechos, ello se debía, según Allardt, más a escrúpulos políticos que a consideraciones jurídicas. Es interesante, por ello, observar que la protesta del gobierno español tenía un límite que Madrid no quería cruzar. En caso extremo, el arma más poderosa que podía esgrimir el gobierno español para obligar a Bonn a escuchar sus planteamientos era la denuncia unilateral del Convenio de 1960. Sin embargo, el régimen de Franco no llegó nunca a invocar esta posibilidad seriamente en ningún momento, sin duda porque pese a todo, los beneficios de la emigración sobrepasaban los inconvenientes derivados de la misma. Para Allardt, las autoridades españolas

... tendrían la posibilidad de disuadir de nuevas actividades en este sentido mediante condenas ejemplares de personas dedicadas a la recluta ilegal y la correspondiente publicidad de las sentencias; pero pienso que la última Nota del Ministerio español de Asuntos Exteriores supone un intento de influir sobre la tendencia por la vía diplomática, en la esperanza de

y que todo ello ocurría en virtud de un “flagrante incumplimiento” del Convenio hispano-alemán. El gobierno español pedía al alemán que contribuyera a frenar la emigración asistida informando a sus consulados, empresas, cámaras de comercio, asociaciones etc., convenientemente, y solicitaba además que proporcionara al ejecutivo madrileño cualquier información que pudiera ponerle “sobre la pista de operaciones, actividades o personas” implicadas en la contratación de emigrantes sin permiso ni conocimiento del IEE. *Vid.* Nota verbal n.º 87 del MAE a la Embajada alemana en Madrid, 4 marzo 1965, BA B 149/6238.

que las representaciones alemanas en el extranjero tendrán en cuenta la valoración del gobierno español y que al menos limitarán su actividad²³⁸.

¿Hasta que punto sería la Administración alemana sensible a los argumentos que le llegaban de Madrid? La respuesta no tardó en llegar. Apenas dos semanas después, la BAA respondía cursando a las Comisiones Alemanas en Madrid y Atenas, así como a las Oficinas de Enlace alemanas en Estambul y Lisboa, una circular en la que ordenaba que trataran de limitar todo lo posible el uso del “segundo camino”. Esta Circular de 25 de marzo de 1965 representaba el cambio de la BAA a la política más restrictiva posible en materia de inmigración no asistida, y aunque pretendía responder a las quejas de gobiernos como el español y el griego, así como a las propias aspiraciones de la BAA a un control más completo del flujo migratorio, ni contentó a los Ejecutivos de Madrid y Atenas ni escapó a las críticas que, desde posiciones contrarias, formularon los representantes de los intereses económicos alemanes. Mediante la circular, la BAA ordenaba a sus delegaciones actuar de forma diferenciada ante distintas categorías de trabajadores:

- a) los trabajadores masculinos no cualificados debían reclutarse por el cauce de la emigración asistida (“primer camino”);
- b) los trabajadores cualificados masculinos, y las trabajadoras independientemente de su cualificación, se contratarían por el “segundo camino” si así se obtenía una recluta más rápida de la mano de obra que en caso de recurrirse al “primer camino”;
- c) siempre se contrataría por el “segundo camino” a un tercer grupo de personas, que incluía a: 1) profesionales liberales, trabajadores invitados y trabajadores muy especializados, y 2) personas para las que el recurso al “segundo camino” fuera la única forma de garantizar la reagrupación familiar con un trabajador ya en activo en la RFA.

Paralelamente se encomendaba a las Comisiones Alemanas en los distintos países que difundieran los beneficios que el cauce de la emigración asistida otorgaba a los empleadores y a los propios trabajadores²³⁹. El contenido de la circular era claro: se consagraba el mantenimiento del

238 Despacho de la Embajada alemana en Madrid al AA, 13 marzo 1965, BA B 149/6238.

239 La central de la BAA en Nuremberg comunicó estos criterios para su aplicación no solo a sus oficinas en España sino también a sus delegaciones en Grecia, Portugal, Turquía e Italia, es decir, a los países con los que la RFA había firmado Acuerdos para la provisión de mano de obra. En cuanto a la categoría de “trabajadores invitados” (literalmente, “Gastarbeiter”) que se menciona en el apartado c.1) pero que no se define, incluye en mi opinión a trabajadores que desempeñaban por un breve espacio de tiempo (generalmente dos o tres meses, y hasta un máximo de

“segundo camino” como fórmula para reclutar principalmente trabajadores cualificados y mano de obra femenina acortando los tiempos de espera y escapando así a las restricciones que trataban de imponer los países de origen a la salida de las personas incluidas en estas categorías sociolaborales. Sin embargo, se introducía un cierto principio restrictivo que fue mal acogido, como veremos, por el Ministerio alemán de Economía, partidario de una política mucho más liberal en cuestión de libertad de recluta de mano de obra extranjera.

Pese a su espíritu restrictivo, la Circular de la BAA de 25 de marzo de 1965 defraudaba las aspiraciones del régimen de Franco al no clausurar totalmente el “segundo camino”. Mientras tanto, el MAE seguía esperando una respuesta a su nota verbal de marzo. El 22 de abril de 1965 el Director de Asuntos Consulares del MAE, García Lahiguera, convocó a una reunión en el Palacio de Santa Cruz a los representantes de la Embajada alemana en Madrid competentes en materia de visados para exponerles, ante la persistencia del “segundo camino”, el punto de vista español en los siguientes términos: la concesión de visados para trabajar por parte de los consulados alemanes era a) incompatible con el Acuerdo de 1960, que reservaba la selección y contratación de trabajadores a la Comisión Alemana en colaboración con el IEE; y b) ilegal y punible dentro del sistema jurídico español, que prohibía la selección y contratación de trabajadores para el extranjero por parte de instancias ajenas a las autoridades españolas. Madrid estaba dispuesto a colaborar con Bonn incluso en los casos de reclamación nominal, pero siempre y cuando estos casos, como todos los demás, se tramitaran mediante el mecanismo IEE-Comisión Alemana; por ello, no se entendía la resistencia de la RFA a canalizar toda la emigración por este mecanismo. Allardt informó inmediatamente de esta conversación al Auswärtiges Amt añadiendo la siguiente valoración: la expedición de visados (el “segundo camino”) podía considerarse una ayuda o complemento al cauce IEE-Comisión Alemana (“primer camino”); las posiciones defendidas por García Lahiguera, por otra parte, no se sostenían, según Allardt, ya que la expedición de visados no representaba selección ni contratación alguna de trabajadores, sino solamente la comprobación de que el solicitante de visado cumplía los requisitos para viajar legalmente a la RFA. Al margen de esto, Madrid tenía motivos para protestar

un año) en empresas de la RFA un trabajo que contribuía a su perfeccionamiento laboral. *Vid.* Circular de la BAA a las Comisiones Alemanas en Madrid, Atenas y Verona, y a las Oficinas de Enlace en Estambul y Lisboa, 25 marzo 1965, BA B 149/22388.

dado el alto porcentaje de emigrados por la vía del visado y convenía mantener un clima de buena cooperación con el gobierno de Franco. Por ello, Allardt recomendó rechazar los argumentos jurídicos presentados por el MAE pero ordenar a las autoridades laborales alemanas que, en la práctica, denegaran de manera general las solicitudes de permiso de trabajo para españoles que les fueran presentadas, y utilizar sólo la vía consular (concesión de visados) cuando Madrid rechazara sin motivos convincentes las reclamaciones nominales presentadas a la Comisión Alemana²⁴⁰.

Tras esperar en vano una respuesta a su Nota Verbal de marzo y haber expuesto verbalmente a representantes de la Embajada alemana en Madrid sus posiciones, el MAE expresó una vez más su descontento mediante una nueva Nota Verbal fechada el 21 de mayo de 1965, en la que se expresaba la queja oficial por la persistencia de prácticas de emigración “irregular o ilegal”, al margen del Acuerdo de 29 de marzo de 1960, prácticas que “en algunos casos se aprovechan de una cierta tolerancia por parte de determinadas instancias oficiales alemanas”²⁴¹. El AA ordenó a su embajador en Madrid que contestara a ambas notas con argumentos ya conocidos (el Convenio de 1960 no tenía carácter exclusivo, la Embajada no tenía forma de saber si, bajo una petición de visado, se escondía una contratación ilegal...) y con una petición nueva al gobierno español: que le remitiera un compendio de la legislación española relativa a la prohibición de la contratación ilegal de trabajadores. Además, el AA señaló a Allardt que si no fuera posible garantizar la agilidad en la expedición de visados, quedaba abierta la posibilidad de remitir a empresarios y aspirantes a la emigración al cauce de la reclamación nominal²⁴².

Presionado por España, el *Auswärtiges Amt* no podía seguir haciendo oídos sordos si quería mantener las buenas relaciones políticas con el ejecutivo de Madrid, pero la capacidad de decidir sobre el manteni-

²⁴⁰ En 1964 habían emigrado unos 45.000 españoles mediante la Comisión Alemana, y otros 7.000 habían obtenido un visado en las representaciones consulares de la RFA en España. Telegrama (cifrado) n.º 124 de 24 abril 1965, de la Embajada alemana en Madrid al AA, BA B 149/6238.

²⁴¹ La Embajada alemana en Madrid había prometido (Nota verbal n.º 268 de 26 abril 1965) una respuesta a la nota del MAE de marzo, respuesta que un mes después se seguía esperando en vano en el Palacio de Santa Cruz. Tanto este dato como el texto de la Nota Verbal del MAE, n.º 184 de 21 mayo 1965, se recoge en el Telegrama (cifrado) n.º 171 de 28 mayo 1965 de la Embajada alemana en Madrid al AA, en BA B 149/6238.

²⁴² Borrador de un Telegrama del AA a la Embajada alemana en Madrid, que consta como Anexo n.º 4 de un Télex del AA a los Ministerios Federales de Trabajo, del Interior y de Economía, 3 junio 1965, BA B 149/6238.

miento del “segundo camino” excedía los meros aspectos técnicos de la política de visados, ya que la recluta de trabajadores extranjeros al margen del mecanismo dispuesto en los distintos Acuerdos firmados con Italia, España, Grecia, Portugal y Turquía se había convertido en un elemento clave de la política laboral y económica de la RFA. Por ello, la cuestión fue trasladada una vez más al *Círculo de Trabajo para Cuestiones relacionadas con el Empleo de Trabajadores Extranjeros* al que, como foro interministerial, correspondía definir una línea de actuación conjunta.

El Círculo se reunió el día 12 de mayo de 1965. Lo más novedoso de cuanto allí se debatió tiene que ver con las serias objeciones que algunos de los participantes hicieron valer contra la política restrictiva del “segundo camino” implantada por la BAA mediante su circular del 25 de marzo de 1965. Por supuesto, se expuso la consideración, ya conocida, de que las representaciones alemanas en el extranjero no podían negar el visado a quien tuviera la documentación requerida. Pero también se esgrimieron razonamientos más novedosos. Uno de los participantes en la reunión que, a juzgar por sus argumentos, representaba la visión del Ministerio Federal de Economía, explicó que

la circular [de la BAA de 25 de marzo de 1965] está en contradicción con los esfuerzos de la CEE y de la OCDE a favor de la libre circulación. No podía entender que la BAA despachara órdenes que limitaban la libre circulación de los trabajadores. Tampoco el AA, que hasta entonces había defendido que se mantuviera abierto el segundo camino, haría ningún favor a los esfuerzos europeos en pro de la libre circulación si en el futuro las representaciones alemanas en el extranjero enviaban a los solicitantes de visado a las Comisiones u Oficinas de enlace de la BAA.

El representante del Auswärtiges Amt expresó su opinión, de que “no se puede cerrar el segundo camino”, y señaló que se debía explicar al gobierno español que la RFA ya estaba velando por que el grueso de los emigrantes españoles fueran encauzados hacia la Comisión Alemana en Madrid²⁴³.

Así pues, las conclusiones a las que llegó el Círculo interministerial reafirmaban la línea política seguida hasta entonces: contra la interpretación que quería imponer Madrid, la emigración asistida por

²⁴³ “Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Arbeitskreises für Fragen der Beschäftigung ausländische Arbeitnehmer am 12. Mai 1965”, BA B 149/6238.

el IEE no era el único camino legal para entrar en Alemania, por lo que, como ya se venía haciendo, los Consulados alemanes podrían conceder visado a los españoles con pasaporte válido que cumplieran las condiciones previstas por la legislación alemana para el desempeño de un trabajo en la RFA. Consideraciones económicas sobre la libre circulación de trabajadores dentro del espacio económico europeo venían ahora a reforzar esta tesis. En cuanto al control de los emigrantes que salían de España, ésta era una tarea que correspondía a las autoridades del país de procedencia, no a las de la RFA. El Auswärtiges Amt ordenó a la Embajada alemana en Madrid que comunicara al gobierno español esta posición, y le dio instrucciones de seguir tramitando, exactamente igual que venía haciendo, las solicitudes de emigración que cumplieran todos los requisitos en cuanto a visados, las que revistieran un especial interés para Alemania, y aquellas cuya denegación causara grandes inconvenientes al aspirante a salir de España. Para hacer al régimen franquista menos amarga la respuesta, la Embajada debía informarle además de que la BAA daría instrucciones a las Oficinas de empleo alemanas para que derivaran, como procedimiento habitual, a cuantos emigrantes se presentaran en ellas hacia la Comisión Alemana en Madrid. Sin embargo se mantenían tres excepciones a esta norma: los casos de trabajadores con formación universitaria, los trabajadores con cualificaciones especialmente demandadas por la economía alemana, y los casos de reagrupación familiar²⁴⁴. Estos grupos gozarían por tanto de un trato más favorable, que se traduciría en mayores facilidades para entrar y permanecer en la RFA.

Esta respuesta no satisfizo, como era de esperar, al gobierno español, que contestó en términos más perentorios aún mediante una nueva Nota verbal, de 8 de junio de 1965, remitida por la Embajada de España en Bonn al AA. En ella se expresaba la “*extrañeza y el descontento*” del MAE y del Ministerio español de Trabajo por la persistencia de la emigración ilegal, afirmando que “*las autoridades españolas lamentan haberse encontrado con casos en los que determinadas instancias alemanas han permitido tácitamente, al parecer, esta forma de recluta*”. Tras esta acusación y la afirmación de que “*este procedimiento contrario a los reglamentos*” había “*auténticamente aumentado peligrosamente en los últimos meses*”, el gobierno español expresaba su esperanza de que “*las autoridades competentes, la Embajada alemana en Madrid, así como los con-*

²⁴⁴ Escrito del AA a la Embajada alemana en Madrid, 26 mayo 1965, en BA B 149/6238.

saludos de carrera reciban la orden de colaborar en el estricto cumplimiento del citado Acuerdo de 29 de marzo de 1960”²⁴⁵.

La presión de Madrid seguía poniendo en un compromiso a la diplomacia alemana, por lo que el Auswärtiges Amt el 18 de junio de 1965, y la BAA el día 25 del mismo mes, dirigieron sendos escritos a los tres ministerios alemanes más directamente interesados en el problema —Trabajo, Interior y Economía— pidiéndoles que adoptaran una posición sobre cómo podría darse satisfacción a los deseos del gobierno español²⁴⁶. El titular de Economía, Kurt Schmücker, envió en respuesta a la BAA un escrito en el que expresaba su oposición a las restricciones que habían sido impuestas al “segundo camino” por la circular de la BAA de 25 de marzo de 1965, y solicitaba que se ampliara el grupo de extranjeros a los que se podía conceder permisos de trabajo en Alemania, mostrando así la visión liberal de la cuestión migratoria que era característica de su ministerio²⁴⁷. La respuesta del Ministerio de Trabajo tampoco ofrecía demasiadas ideas para contentar a Madrid: de entrada, el ministerio partía de que no se podía ir más allá en la lucha contra el “segundo camino” que cumpliendo lo ya ordenado por la Circular de la BAA de 25 de marzo de 1965. Señalaba que Alemania y España podrían emprender acciones legales contra quienes cometieran delitos relacionados con la emigración, pero subrayaba acto seguido que la entrada de emigrantes debidamente documentados al margen del IEE era, contra las pretensiones de Madrid, plenamente legal. Por último, rebatía el argumento del gobierno español de que los emigrados “no asistidos” se veían imposibilitados de gozar de los beneficios de la Seguridad Social: el Acuerdo hispano-alemán de Seguridad Social de 29 de octubre de 1959 era aplicable a cualquier español que trabajara en la RFA, independientemente de la forma en que hubiera entrado en el país²⁴⁸. Lo más constructivo que emprendió el Ministerio de Trabajo en relación con las aspiraciones de Madrid fue la remisión de una carta firmada por el titular de la cartera, el democristiano Theodor Blank, a la prin-

²⁴⁵ Nota verbal n° 106 de la Embajada de España en Bonn al AA, 8 junio 1965, BA B 149/6238.

²⁴⁶ Escrito del AA a los Ministerios federales de Trabajo, del Interior y de Economía, de 18 junio 1965. La BAA dirigió el día 25 del mismo mes una circular en el mismo sentido a los ministerios competentes en materias de emigración: BA B 149/6238.

²⁴⁷ Así quedaba reflejado en un escrito del Ministerio federal de Trabajo al Presidente de la Bundesanstalt für Arbeit, 30 julio 1965: BA B 149/6238.

²⁴⁸ Escrito del Ministerio Federal de Trabajo (II a 4 – 2430.4 – 414/65) al AA, 20 julio 1965, BA B 149/6238.

cipal organización empresarial alemana, la *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA, *Confederación de Asociaciones de Empleadores Alemanes*). En ella se recogían las repetidas quejas del gobierno español por la “*peligrosa proliferación*” de los casos de contratación ilegal y se conminaba al empresariado alemán a que colaborara en lo posible para que se evitara la contratación no regulada²⁴⁹. La presidencia de la BDA se limitó a acusar recibo y añadir asépticamente que transmitiría a las zempresas integradas en la BDA, a través de sus respectivas Asociaciones empresariales, la advertencia sobre la improcedencia de la contratación ilegal²⁵⁰.

Ninguna de estas gestiones tuvo, al parecer, una incidencia acusable en la reducción del tránsito por el “segundo camino” que, bien al contrario, seguía prosperando. Por ello el Ministerio español de Asuntos Exteriores volvió a la carga en noviembre de 1965, preguntando a las autoridades alemanas qué medidas se habían tomado para impedir la contratación ilegal de españoles. La Embajada en Madrid contestó que las autoridades alemanas tomarían medidas legales contra las personas cuya contratación ilegal se comprobara, a la vez que reiteraba la petición, ya cursada por una Nota Verbal de 14 de junio de 1965 y todavía no contestada, de que se le remitiera copia de la legislación española relativa a este tipo de delitos²⁵¹. Esta vez el gobierno español creyó haber encontrado cierta comprensión en el alemán, y para facilitarle la tarea persecutoria de los delitos de emigración, envió a la capital alemana en diciembre de 1965 una completa recopilación de las “*Principales disposiciones legales españolas referentes a la recluta clandestina de mano de obra*”²⁵². La documentación que manejamos no nos permite valorar en qué medida esta medida tuvo algún fruto, aunque lo que llevamos ya dicho sobre las diferentes concepciones res-

²⁴⁹ A renglón seguido, Blank recordaba a la presidencia de la BDA que todo particular que quisiera reclutar mano de obra extranjera necesitaba presentar una solicitud especial, o bien contar con una autorización de la BAA en determinados casos. De no respetarse este procedimiento, el emigrante podía ver denegado su permiso de residencia. Una copia del escrito que Blank dirigió a la BDA se conserva como anexo al escrito del Ministerio federal de Trabajo al AA de 20 julio 1965, en BA B 149/6238.

²⁵⁰ Escrito del Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände al Ministro federal de Trabajo, 23 julio 1965, BA B 149/6238.

²⁵¹ Informe de la Embajada alemana en Madrid de 15 noviembre 1965, reproducido como extracto en: escrito del AA a los Ministerios federales de Trabajo, del Interior y de Economía, de 30 noviembre 1965, en BA B 149/6238.

²⁵² Despacho de la Embajada alemana en Madrid al AA, 31 diciembre 1965, BA B 149/6238. La recopilación incluía las siguientes disposiciones: *Decreto n.º 1.354* de 23 julio de 1956; *Orden de 25 de enero de 1960*, que desarrolla lo dispuesto en el decreto 1.354/1959 de 23 de julio;

pecto a lo que para Madrid constituía emigración “clandestina” y lo que para Bonn era simplemente el uso de la libertad de emigrar, nos inclinan a mostrarnos escépticos al respecto. Las renovadas gestiones del embajador español en Bonn, José Sebastián de Erice, en contra del “segundo camino”, a las que nos referiremos a continuación, parecen avalar esta hipótesis²⁵³.

6.4. UNA TREGUA INSATISFACTORIA: DE 1966 EN ADELANTE

Desde comienzos de 1966 aproximadamente, la BAA constató que el uso del “segundo camino” por parte de los trabajadores españoles comenzaba a declinar y que cada vez eran más los que elegían para emigrar el cauce de la Comisión Alemana en Madrid²⁵⁴, lo que constituía un cambio de tendencia que se vio confirmado desde el Consulado alemán en Barcelona, donde la expedición de visados con la concesión automática de permiso de trabajo para la RFA cayó, en 1966, en un 64% respecto al año anterior²⁵⁵. Sin embargo, desde el punto de vista de Madrid no era mucho lo que se había resuelto en la lucha contra la emigración considerada clandestina. Corrobora esta impresión el hecho de que en abril de 1966 José Sebastián de Erice presentara al *Auswärtiges Amt* un extenso memorándum sobre una serie de cuestiones a tratar entre los gobiernos de Madrid y Bonn rela-

Circular de 11 de octubre de 1960 de la Fiscalía del Tribunal Supremo sobre Delitos de Emigración; Ley de 22 de diciembre n.º 93 sobre Bases de ordenación de la emigración; Decreto n.º 1.000 de 15 de mayo de 1962, aprobando el texto articulado de la Ley de Ordenación de la Emigración; y Decreto n.º 2.616 aprobando la “Instrucción sobre Infracciones y Sanciones en materia de emigración”.

²⁵³ Por desgracia, José Sebastián de Erice, Embajador de España en Bonn de 1964 a 1971 y uno de los pocos diplomáticos españoles en la RFA que ha dejado escritas unas memorias, apenas proporciona algo de información marginal sobre sus gestiones relacionadas con los emigrantes españoles. *Vid.* José Sebastián de Erice O’Shea: *De U.N.O. en U.N.O. Memorias de mis 50 años de diplomático*. Madrid: Editorial Prensa Española, 1974, especialmente las pp. 193-217 por lo que respecta a su etapa como embajador en Alemania.

²⁵⁴ Escrito de la BAA al Ministerio Federal de Trabajo, 16 agosto 1966, BA B 149/22388; y escrito del Ministro Federal de Trabajo a Gerhard Schröder, Ministro Federal de Asuntos Exteriores, 1 septiembre 1966, BA B 149/29415.

²⁵⁵ De enero a octubre de 1965 se habían expedido 1802 visados, y en el mismo período de 1966 solamente 663, debido al incremento de las denegaciones a las solicitudes recibidas y al menor número de solicitantes, a los que se trataba de encauzar hacia la Comisión alemana en Madrid. El Consulado General de Barcelona, cuyo radio de acción abarcaba a 13 provincias, atribuía directamente esta caída del tránsito por la “segunda vía” al efecto de las circulares del Presidente del BAA de 25 marzo 1965 y de 1 octubre 1965. *Vid.* despacho del Consulado General de la RFA en Barcelona al AA, de 4 noviembre 1966, BA B 149/6238.

tivas a la situación de los trabajadores españoles en Alemania, en el que la cuestión del “segundo camino” volvía a ser tratada en términos apremiantes²⁵⁶. La crítica de la parte española se concentraba en la, según afirmaba el gobierno español, cada vez más frecuente contratación directa a través de los Consulados alemanes en España, que dejaba en la inoperancia al IEE y que, nuevamente, desautorizaba a este organismo en su pretensión de ser el cauce ordinario y general de recluta de trabajadores españoles para Alemania. Consciente ya de no poder exigir nada, Erice se limitaba a urgir a que “*se lograra de las autoridades alemanas competentes la supresión o en su defecto la limitación de esta segunda vía de contratación al mínimo posible, para que por parte española se pudiera alcanzar un mejor control de nuestra emigración*”²⁵⁷. Los responsables de los departamentos alemanes con competencias sobre la emigración retomaron la cuestión en una nueva reunión interministerial del Círculo de Trabajo que tuvo lugar el 29 de junio de 1966²⁵⁸, cuyas conclusiones no debieron de satisfacer a Madrid, dado que el gobierno español pidió el 8 de agosto de 1966 que se reuniera una Comisión Mixta hispano-alemana para así tratar bilateralmente sobre la situación general de la emigración española a Alemania y sus perspectivas²⁵⁹.

El artículo 19.º del Acuerdo de 1960, que preveía la posibilidad de que cualquiera de los dos gobiernos firmantes solicitara la constitución de una Comisión Mixta que podía llegar a proponer la modificación de dicho acuerdo, no había sido invocado aún en los seis años de vigencia

²⁵⁶ La idea de la presentación de este memorándum surgió durante la visita del Ministro alemán de Asuntos Exteriores Gerhard Schröder a España (28 al 30 de marzo de 1966), y en concreto en el curso de una reunión mantenida en el Ministerio español de Trabajo el 29 de marzo de 1966 entre García Lahiguera, Director de Asuntos Consulares del MAE, y Meyer-Lindenberg, de la Sección Política del *Auswärtiges Amt*. En dicha reunión, el representante del gobierno español puso sobre la mesa una serie de cuestiones referentes a los trabajadores españoles en Alemania que, desde el punto de vista del Ejecutivo de Madrid, podían mejorarse: aspectos relativos a la reagrupación familiar, al empleo de médicos españoles en Alemania, al pago de prestaciones familiares y a la vivienda. Al término de la reunión se acordó que el gobierno español elevaría al alemán un memorándum con todas sus propuestas de modificación y de mejora sobre estos temas; una vez que el gobierno alemán pudiera examinar este documento se podría volver sobre la pretensión del gobierno español de reunir la Comisión Mixta prevista en el Convenio de migración de 1960. *Vid.* Escrito del AA al Ministerio Federal de Trabajo, 2 mayo 1966, BA B 149/22628.

²⁵⁷ “Memorandum betr. Angelegenheiten, dei zwecks Verbesserung der Lage der spanischen Arbeitnehmer in Deutschland mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zu verhandeln wären”, remitido por el Embajador Erice al AA el 25 abril 1966, BA B 149/62388 5.a.

²⁵⁸ Escrito del Ministro federal de Trabajo a Gerhard Schröder, Ministro federal de AA, 1 septiembre 1966, BA B 149/29415.

²⁵⁹ Nota verbal n.º 309 del MAE a la Embajada alemana en Madrid de 8 agosto 1966, reproducida en Despacho de la Embajada alemana en Madrid de 7 septiembre 1966, BA B 149/22388.

del mismo²⁶⁰. En la administración alemana surgieron opiniones discrepantes sobre la conveniencia de convocar dicha Comisión y sobre el memorándum del gobierno español. Así, la BAA se inclinaba por contentar a Madrid y restringir el uso del “segundo camino”, en la línea de su Circular de 25 de marzo de 1965²⁶¹. En el seno del Ministerio federal de Trabajo, en cambio, se expresaron voces contrarias a reunir la Comisión Mixta y favorables a mantener abierto el “segundo camino”, haciendo primar así el interés de la RFA en reclutar trabajadores cualificados por esta vía, por encima del interés español por controlar su emigración²⁶². Sin embargo, este departamento aseguró oficialmente al Auswärtiges Amt que compartía el interés del gobierno español por limitar lo más posible el empleo del “segundo camino”²⁶³.

La posición alemana oficial quedó fijada finalmente en una reunión de representantes de todos los ministerios concernidos, el 18 de octubre de 1966²⁶⁴: el gobierno de la RFA accedería a reunir la Comisión Mixta, lo que se comunicó a Madrid en enero de 1967. El gobierno español respondió proponiendo un orden del día que incluía en su punto 6º la cuestión de la limitación del “segundo camino”²⁶⁵. La propuesta de Madrid fue aceptada por la parte alemana en términos generales, salvo alguna modificación del orden del día y algunos retrasos sobre la fecha prevista para la convocatoria de la reunión²⁶⁶.

Las delegaciones española y alemana de la Comisión Mixta se reunieron en Madrid del 25 al 28 de abril de 1967. En aquel momento, el BAA estimaba que todavía una tercera parte de los españoles que entraban para trabajar en la RFA lo hacían sin intervención alguna del IEE ni de las propias instancias alemanas de inmigración. Ambas partes coin-

²⁶⁰ Las atribuciones que dicho artículo 19.º concedía a la Comisión Mixta eran dos: “a) Examinar la aplicación del presente Acuerdo y, en caso necesario, proponer su modificación o la del anexo. b) Formular propuestas sobre la fórmula de armonizar las disposiciones de este Acuerdo con los posibles compromisos internacionales que en el futuro contraigan ambos Gobiernos sobre base multilateral”.

²⁶¹ Escrito de la BAA al Ministerio Federal de Trabajo, 16 agosto 1966, BA B 149/22388.

²⁶² Anotación de la Sección I del Ministerio Federal de Trabajo de 3 octubre 1966, BA B 149/22388.

²⁶³ Escrito del Ministro federal de Trabajo a Gerhard Schröder, Ministro Federal de Asuntos Exteriores, 1 septiembre 1966, BA B 149/29415.

²⁶⁴ “Ergebnisniederschrift über die Ressortsbesprechung am 18.10.66 im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung betr. die Einberufung der Gemischten deutsch-spanischen Kommission”, Ministerio Federal de Trabajo, 26 octubre 1966, BA B 149/22388.

²⁶⁵ Nota verbal nº 9/67 de la Embajada española en Bonn al AA, 16 enero 1967, BA B 149/22388.

²⁶⁶ Nota verbal del AA a la Embajada española en Bonn de 20 febrero 1967; Nota verbal nº 60 de la Embajada de España en Bonn al AA de 20 marzo 1967, ambas en BA B 149/22388.

cidieron en afirmar la deseabilidad de que la emigración se canalizara, en la medida de lo posible, por el IEE y la Comisión Alemana en Madrid, pero la delegación alemana recalcó que el “segundo camino”, y en concreto la concesión de permisos de permanencia por medio de visados por las representaciones consulares de Alemania no podía impedirse totalmente, por motivos legales y prácticos. Cuando los españoles mostraron su desacuerdo, los alemanes remacharon su posición, al afirmar simple y llanamente que no se hallaban en condiciones de eliminar por completo el “segundo camino”.

Ante esta derrota en toda regla a sus aspiraciones, a la delegación española no le quedó más que ensayar una vía alternativa para tratar de ampliar su control sobre los emigrantes españoles en Alemania. La delegación española pidió que al menos las autoridades alemanas informaran al IEE sobre aquellos españoles que hubieran emigrado y encontrado trabajo en la RFA siguiendo el segundo camino. El motivo declarado para esta petición fue que así Madrid podría tener información sobre la magnitud de la corriente emigratoria a aquel país y tendría capacidad para extender a estos ciudadanos las medidas de asistencia que tomara el gobierno español. Cabe suponer, sin embargo, que ésta era solo una de las preocupaciones del gobierno español, que en el fondo deseaba controlar lo máximo posible los flujos de emigración. La información que Madrid deseaba obtener resultaba, además, de importancia vital desde el punto de vista de la vigilancia y represión política practicada por el régimen, pues no debe olvidarse que la vía del “segundo camino” permitía salir de España a personas que no habían pasado la criba política asociada a la emigración asistida por el IEE (que, como ya hemos señalado, conllevaba la revisión de antecedentes policiales del candidato a emigrar y la exigencia de un certificado de buena conducta). En un principio, la delegación alemana no se comprometió a acceder a la petición española, pero sí a que ésta fuera examinada por los diversos ministerios implicados²⁶⁷. Cuando tres meses después el Auswärtiges Amt comunicaba a Madrid la última palabra del gobierno alemán al respecto, para los españoles quedaron despejadas las últimas dudas que quedaran sobre la escasa disposición de Bonn a colaborar en esta materia. Por nota verbal de 18 de julio de 1967, se informó al gobierno español de que no se podía comunicar a las autoridades de España la identidad de estos emigrantes irregulares, porque ésta era una práctica que no se observaba con ningún

²⁶⁷ “Tagung der deutsch-spanischen Gemischten Kommission nach der deutsch-spanischen Anwerbevereinigung, 25. bis 28. April in Madrid”, 1967, en BA B 149/22388.

país y porque, de implantarse, podría mover a otros gobiernos a solicitar idéntica información, lo que sobrecargaría de trabajo a la Administración alemana²⁶⁸.

Por lo que respecta a las posiciones básicas de Alemania y España en cuanto a las interpretaciones sobre lo que era emigración legal e ilegal a la luz del Acuerdo de 1960, la situación no se movió desde esta reunión de abril de 1967 en lo que quedaba de década. Algunas cuestiones de detalle fueron todavía objeto de negociación entre ambos gobiernos en los años posteriores. Por ejemplo, en los cuatro años siguientes se modificó en tres ocasiones el mecanismo de la reclamación nominal para dar cabida en ella a diferentes grupos de personas. La primera modificación tuvo carácter liberalizador: en octubre de 1968 las autoridades alemanas lograron que Madrid ampliara el ámbito de los reclamables por este procedimiento a toda la mano de obra femenina, y a la mano de obra especializada masculina en general, sin que fuera necesario demostrar ningún tipo de relación personal o de parentesco con el empleador ni con ninguno de sus actuales trabajadores. Esta relación seguía siendo exigible, en cambio, en el caso de los trabajadores no especializados masculinos²⁶⁹.

La aplicación de este criterio tan generoso no convenció a las autoridades españolas que, a la luz de los problemas acumulados en los dos años siguientes en la gestión de la reclamación nominal, lograron que la RFA diera marcha atrás y que se restringiera esta vía, desde el 1 de noviembre de 1970, a los siguientes grupos de personas:

- a) trabajadores/as que hubieran estado contratados anteriormente por la empresa que ahora les reclamaba;
- b) trabajadores/as con relaciones de parentesco con el empleador reclamante;
- c) personas que tuvieran los siguientes grados de parentesco: cónyuges, hijos/as, padres y madres, hermanos/as, primos/as, tíos/as, sobrinos/as, suegros/as, nueras, yernos, cuñados/as y, si tenían previsto casarse en breve, también novios/as, de trabajadores/as españoles en la RFA, siempre y cuando fueran a trabajar cerca de la localidad de residencia o de trabajo del español ya establecido en Alemania²⁷⁰.

²⁶⁸ Nota verbal del AA a la Embajada española en Bonn, 18 julio 1967, BA B 149/22388.

²⁶⁹ "Anwerbung und Vermittlung spanischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland. Namentliche Anforderung", Circular de la Bundesanstalt a todas sus oficinas, de 10 octubre 1968, publicada en *Dienstblatt der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*, n.º 51, 4 noviembre 1968, BA B 149/22388.

²⁷⁰ "Anwerbung und Vermittlung spanischer und türkischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland. Namentliche Anforderung", Circular de la BAA a todas sus oficinas de 29 septiembre 1970, publicada en *Dienstblatt der Bundesanstalt...*, n.º 65 de 9 octubre 1970, BA B 149/22388.

Esta concepción más restringida apenas estuvo, sin embargo, un año en vigor. Nuevamente obtuvieron los alemanes, tras una serie de negociaciones, el acuerdo por parte de Madrid para ampliar el grupo de personas susceptibles de ser reclamadas, que desde el 16 de diciembre de 1971 pasó a abarcar a:

- a) trabajadores/as que habían estado contratados anteriormente por la empresa que ahora les reclamaba;
- b) trabajadores que tuvieran algún tipo de relación —ya fuera de parentesco, de amistad o simplemente por ser conocidos— bien con el empleador, o bien con algún/a español/a que viviera cerca del lugar previsto de trabajo o de alojamiento del trabajador reclamado.

Es evidente que la segunda opción está formulada con un grado tal de indefinición —no se especifica qué se entiende por "vivir cerca", y se renuncia a definir el estatus laboral del español ya presente en Alemania que sirve en cierto modo como "anclaje" o referencia del trabajador reclamado— que convertía en potenciales beneficiarios de la reclamación nominal a toda la población activa de España²⁷¹. La reforma de la reclamación nominal de diciembre de 1971 puede considerarse, por ello, un triunfo en toda regla de las posiciones alemanas más liberales defendidas durante toda una década.

7. LA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La reagrupación familiar a favor de los trabajadores emigrantes quedó recogida en el artículo 17.º del Acuerdo de 1960, según el cual todo trabajador español establecido en la RFA podía solicitar de la policía alemana el permiso de residencia para sus familiares siempre que estuviera en condiciones de justificar que disponía de una vivienda suficiente para él y su familia. Las autoridades alemanas quedaban obligadas únicamente a "*examinar benévolutamente la solicitud*" presentada, pero no a darle una respuesta afirmativa. Si la solicitud se aprobaba, la Comisión Alemana en Madrid comunicaba al IEE los nombres de las familiares que podrían viajar así a la RFA para reunirse con el trabajador.

²⁷¹ "Anwerbung und Vermittlung spanischer Arbeitnehmer. Namentliche Anforderungen", Circular de la Bundesanstalt a todas sus oficinas de 16 diciembre 1971, publicada en *Dienstblatt der Bundesanstalt für Arbeit*, Nr. 79, 30 diciembre 1971, BA B 149/22388.

Desde un primer momento, Alemania se mostró restrictiva en la concesión de permisos para la reagrupación familiar. Para el gobierno alemán, los trabajadores españoles no eran inmigrantes que debieran establecerse permanentemente en la RFA, sino “trabajadores invitados” a los que se acogía para que prestaran sus servicios a la economía alemana durante un periodo restringido de tiempo, generalmente unos pocos años, pasados los cuales regresarían a sus países de origen para ser sustituidos por otra remesa de trabajadores invitados que ocuparan sus puestos, y así sucesivamente mientras conviniera a las necesidades económicas del país. En esta concepción que otorgaba a la mano de obra extranjera el papel de un “ejército industrial de reserva” que debía renovarse constantemente en aplicación del “principio de rotación”, no tenía encaje la concesión generalizada de permisos para la reagrupación familiar²⁷². Sin embargo, la realidad de la emigración a Alemania en los años sesenta y setenta tomó un rumbo bien diferente al representado por esta concepción: como puede apreciarse en la tabla I, la mayor parte de los “trabajadores invitados” permaneció en Alemania bastantes más años de los planeados inicialmente, y un número importante terminó convirtiéndose en auténticos inmigrantes, residentes permanentes en la RFA. Obviamente, la política disuasoria respecto a la agrupación familiar, que podía ser funcional si los trabajadores extranjeros iban a permanecer un año o dos en Alemania, era insostenible a la larga cuando los trabajadores prolongaban su estancia durante cinco, diez, veinte o más años.

Tabla I

Duración de la estancia de los trabajadores españoles en la RFA en 1981

	TOTAL	Menos de 1 año	1 – 4 años	4 – 6 años	6 – 8 años	8 -10 años	10 – 15 años	Más de 15 años
En miles	137,5	2,5	9,5	6,6	8,5	18,8	66,4	51,3
En %	100	1,4	5,5	3,8	4,9	10,8	38,3	35,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en Ulrich Herbert: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München: Beck, 2001, p. 226.

²⁷² Cord Pagenstecher: *Ausländerpolitik und Immigrantenidentität...*, op. cit., p. 42.

Desde 1960, la indefinición con que quedó recogida la reagrupación familiar en el artículo 17 ya mencionado permitió a las autoridades alemanas obstaculizar esta práctica en función de sus intereses. Para comenzar, la reagrupación familiar no estaba considerada como un derecho del trabajador, sino como una concesión graciable del Estado alemán, que decidía en cada caso si otorgaba o no los permisos necesarios de estancia a los familiares del trabajador²⁷³. Además, su disfrute sólo se reconoció de forma más o menos firme a los trabajadores que hubieran seguido el cauce de la emigración asistida, dejando fuera por tanto a los tan numerosos seguidores del “segundo camino”. Los familiares de trabajadores no asistidos, por tanto, no podían apelar a derecho o trato de favor alguno por el hecho de contar con un miembro de su familia —generalmente se trataba del cabeza de familia— en la RFA: sus aspiraciones a viajar y permanecer en aquel país se examinaban a la luz de las leyes generales para extranjeros en Alemania²⁷⁴. Aún más, en el acuerdo hispano-alemán de 1960 no se especificaba qué plazo de validez tendrían los permisos de residencia para los familiares, lo que dio pie a que esposas e hijos de trabajadores españoles obtuvieran estos permisos para un plazo inferior al del permiso de residencia otorgado al trabajador —muchas veces se les daba permisos para solo tres meses—, con lo que al expirar los plazos se veían obligados a regresar a España, a experimentar la incertidumbre de si sus permisos serían renovados o no por las autoridades alemanas, o a permanecer en Alemania de forma ilegal. El gobierno español pidió al alemán ya en 1960 que corrigiera esta situación y que se garantizara, siempre que el trabajador tuviera una vivienda apropiada para alojar a sus familiares, igual periodo de permiso de residencia a la esposa e hijos que al marido²⁷⁵.

No sabemos si esta petición se atendió, pero está perfectamente documentado lo difícil que resultaba a comienzos de la década de los

²⁷³ Sobre la política alemana de *Gastarbeiter* véase Ubaldo Martínez Veiga: *La integración social de los inmigrantes...*, op. cit., pp. 246-255. La Ley de Extranjeros (*Ausländergesetz*) alemana de 1965 establecía un trato diferente en cuanto a la reagrupación familiar, en función de los países de procedencia de los trabajadores. En términos generales, los extranjeros procedentes de países no pertenecientes a la Comunidad Europea —grupo en el que se encontraba España— no tenían derecho, en principio, a la reagrupación familiar. La concesión de un permiso de residencia dependía en estos casos del criterio de las autoridades alemanas para extranjeros. *Vid. también* Sorel, Andrés: *4º mundo. Emigración española...*, op. cit., p. 87.

²⁷⁴ Escrito del Ministerio Federal de Trabajo al AA de 2 marzo 1961, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

²⁷⁵ Nota verbal nº 150 de la Embajada de España en Bonn al AA, 29 diciembre 1960, BA B 149/6237. El Auswärtiges Amt remitió la cuestión al Ministerio Federal del Interior; escrito del AA de 4 enero 1961, BA B 149/6237.

sesenta para un trabajador español lograr los permisos para poder reunirse con su familia en Alemania. A comienzos de 1961 el gobierno alemán comenzó a mirar con lupa las solicitudes de reagrupación familiar y a aplicar un criterio más estricto, aduciendo la crónica escasez de viviendas en la RFA —causada en última instancia por los destrozos de la II Guerra Mundial e intensificada por la constante afluencia de refugiados que escapaban de la RDA—. Un argumento habitualmente esgrimido para dar una respuesta negativa a las solicitudes era el hecho de que en ocasiones las viviendas que los emigrantes lograban para sí y sus familias no cumplían requisitos mínimos de habitabilidad e higiene²⁷⁶. Ello provocó en octubre de 1961 la queja de la organización patronal alemana (BDA), que informó a la BAA de que había ciudades donde se ponía dificultades a los trabajadores para traer a sus familias desde España, aunque cumplieran los requisitos necesarios en cuanto a la disponibilidad de una vivienda adecuada. El Agregado Laboral español, Sorribes, también se quejó a la BAA por el mismo motivo, llegando a amenazar con no enviar más trabajadores a las comarcas donde se tuviera constancia de este tipo de trato discriminatorio²⁷⁷.

Dadas estas dificultades, no es de extrañar que muchos trabajadores buscaran formas alternativas de lograr la reagrupación familiar, sorteando los obstáculos planteados por la vía reglamentaria. Era muy común, por ejemplo, que tras haber emigrado uno de los dos cónyuges, el otro viajara a la RFA con el fin declarado de visitarle por un corto espacio de tiempo —no era necesario obtener visado en estos casos— y que una vez en Alemania, “casualmente” encontrara también un trabajo y se quedara en el país. En realidad ese puesto de trabajo, naturalmente, solía estar ya buscado y comprometido por el cónyuge que emigró primero. El gobierno español solicitó del alemán en julio de 1963 que en estas situaciones, y siempre que los cónyuges contaran con un alojamiento adecuado, se concediera al cónyuge que había emigrado en segundo lugar los permisos de permanencia y de trabajo automáticamente, sin exigir mayores formalidades²⁷⁸. El gobierno alemán resolvió que se concederían los citados permisos en estos casos, pero con un criterio estricto²⁷⁹. Por

ejemplo, las esposas de trabajadores españoles que pretendieran trabajar en la RFA necesitarían, si carecían de tarjeta de legitimación, un visado para entrar en aquel país. En el caso de que solicitaran permisos de residencia y de trabajo para poder aceptar un empleo una vez en Alemania, se les concedería sólo si pudiera suponerse razonablemente que al entrar en la RFA sin visado no habían tratado de “saltarse” el cauce legal, es decir, si podía suponerse que la decisión de quedarse en Alemania para trabajar había sobrevenido realmente una vez que se encontraba allí la interesada, y que no había sido el motivo oculto de su viaje. En los demás casos, no se podía garantizar que la interesada obtuviera los permisos necesarios²⁸⁰. En la práctica, parece que estos permisos se concedían casi siempre²⁸¹.

En otras ocasiones las autoridades españolas se quejaban no porque se perjudicase a los trabajadores españoles, sino porque algunas administraciones alemanas no respetaban la aspiración del IEE de controlar cada aspecto de la vida de los emigrantes, incluyendo la reagrupación familiar. En agosto de 1965, por ejemplo, Madrid denunció que la policía de la comarca de Gross-Gerau aconsejaba a los familiares de trabajadores españoles que viajaran a la RFA sin permiso de estancia y que solicitaran este permiso una vez en el país. Esta práctica hacía que los familiares salieran de España sin que el IEE tuviera noticia de ello y sin que pudiera por tanto ejercer su atribución (establecida por el art. 17 del Acuerdo de 1960) de autorizar o denegar la reagrupación familiar²⁸².

Pero el mayor conflicto en torno a la reagrupación familiar se produjo cuando los ministros de Interior de los *Länder* alemanes acordaron súbitamente, el 4 de junio de 1965, que sólo tendrían derecho a solicitarla los trabajadores extranjeros con más de tres años de permanencia

²⁸⁰ Nota verbal del AA a la Embajada española en Bonn, 22 agosto 1963, PAAA Ref. V6 Bd. 1407.

²⁸¹ Al menos, estos casos se incluyen en los que, literalmente, “no crean problemas”, según informó la Delegación Alemana en la Comisión Mixta de abril de 1967. Lo que quería evitar el gobierno alemán era que el cónyuge, con intención desde el comienzo de trabajar en Alemania pero queriendo saltarse los trámites estipulados, fingiera que la decisión de trabajar en la RFA le había sobrevenido una vez que estaba allí; la norma en esos casos era expulsarle del país. La pregunta que se plantea, obviamente, es ¿cómo podían juzgar las autoridades alemanas sobre la intencionalidad de las personas? Reconociendo esta dificultad, no había norma general y se resolvía en función de las circunstancias de cada caso. *Vid.* “Tagung der deutsch-spanischen Gemischten Kommission nach der deutsch-spanischen Anwerbevereinigung, 25. bis 28. April in Madrid”, 1967, en BA B 149/22388.

²⁸² Nota verbal n.º 148 de la Embajada de España en Bonn al AA, 16 agosto 1965, BA B 149/22388.

²⁷⁶ Nota verbal del AA a la Embajada española en Bonn, 13 marzo 1961, PAAA Ref. 505 Bd. 997.

²⁷⁷ La BAA achacaba estos incidentes al desconocimiento en la RFA del Acuerdo de 1960, por lo que pidió al Ministerio Federal de Trabajo que se le diera publicidad en prensa. Escrito de la BAA al Ministerio Federal de Trabajo, 4 octubre 1961, BA B 149/22387.

²⁷⁸ Nota verbal n.º 111 de 22 julio 1963 de la Embajada de España en Bonn al AA, BA B 149/6237.

²⁷⁹ Escrito del Ministerio federal del Interior al AA, 14 agosto 1963, BA B 149/6237.

en Alemania. Además se restringió su concesión a la esposa, esposo e hijos de los trabajadores. La Embajada española en Bonn protestó ante el Auswärtiges Amt por esta decisión²⁸³, que fue abordada también durante la visita del ministro alemán de Asuntos Exteriores, Gerhard Schröder, a España en marzo de 1966 y que seguía constanding entre las principales cuestiones pendientes entre ambos países cuando su homólogo español, Fernando María Castiella, visitó la RFA en octubre de 1966²⁸⁴. Las aspiraciones del gobierno español al respecto quedaron recogidas en el punto 1.º del memorándum presentado por el embajador Erice al AA el 25 de abril de 1966, en el que el gobierno español denunciaba el requisito de acreditar tres años de residencia, recordaba que el único requisito acordado en el convenio de 1960 era la disponibilidad de suficiente espacio de vivienda para la familia, y se insistía en la obligación de las autoridades alemanas de examinar benévolamente las solicitudes que se les presentaran²⁸⁵.

En vista del bloqueo de la situación, el gobierno español pidió en agosto de 1966 que la cuestión de la reagrupación familiar se abordara en la reunión de la Comisión Mixta hispano-alemana prevista en el convenio de 1960, y añadió ahora una cuestión nueva. Muy frecuentemente los trabajadores que obtenían permiso para que su familia viajara a Alemania a reunirse con ellos se topaban con graves dificultades al tratar de encontrar trabajo para sus familiares, si no se trataba de trabajadores especializados. Invocando el principio del derecho al trabajo, Madrid indicaba que el gobierno alemán debía hacer algo para resolver este tipo de situaciones²⁸⁶.

La reunión de la Comisión Mixta hispano-alemana en Madrid en abril de 1967 sirvió para constatar las discrepancias entre las dos partes, pero no para avanzar soluciones. Las autoridades españolas hicieron saber su interés en que se concediera la reagrupación familiar de la

²⁸³ Anotación del Referat V6 del AA "Spanische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland", s.f. (septiembre 1966), PAAA Ref. IA4 Bd. 280. La restricción a la familia nuclear en su sentido más restringido, en José A. Garmendia (comp.), *La emigración española...*, op. cit., p. 270.

²⁸⁴ Escrito (V 6-83 SZV/3/94.26) del Auswärtiges Amt al Ministerio Federal de Trabajo y Orden Social, de 21 septiembre 1966, BA B 149/22388.

²⁸⁵ "Memorandum betr. Angelegenheiten, die zwecks Verbesserung der Lage der spanischen Arbeitnehmer in Deutschland mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zu verhandeln wären", BA B 149/22388.

²⁸⁶ Despacho de la Embajada alemana en Madrid al AA, 7 septiembre 1966, en el que reproduce el texto de la Nota verbal n.º 309 del MAE a la Embajada alemana en Madrid de 8 agosto 1966; y escrito del Auswärtiges Amt al Ministerio Federal de Trabajo, así como a la BAA y a los Ministerios Federales del Interior y de Economía, de 21 septiembre 1966, BA B 149/22388.

forma más amplia posible, sin exigir antigüedad mínima del trabajador en la RFA y aplicando un concepto amplio de familia, que incluyera por ejemplo a los progenitores del trabajador. Las autoridades alemanas, que no deseaban que el beneficio de la reagrupación familiar se interpretara como una obligación del Estado alemán de conceder permisos de residencia y trabajo a todos los familiares de cada emigrante en la RFA, operaron con los siguientes parámetros restrictivos:

1. Un concepto nuclear de familia, que hacía beneficiarios del derecho de reagrupación familiar exclusivamente al cónyuge y a los hijos del matrimonio.
2. Exigencia de una vivienda adecuada para la familia del trabajador.
3. Capacidad del trabajador y de sus familiares para adaptarse a las condiciones de vida en Alemania.
4. Estancia mínima en Alemania del trabajador que quisiera traer a su familia, generalmente de un año para los trabajadores de países con los que se había firmado acuerdos migratorios —lo que incluía a España—; este plazo solía ser de tres años para naturales de otros países²⁸⁷.

De este modo se consagraba la práctica ya seguida habitualmente por los *Länder*; que desde el otoño de 1966 exigían por regla general un año de permanencia previa en la RFA a los trabajadores españoles que quisieran solicitar la reagrupación de sus familiares²⁸⁸.

8. CONCLUSIONES: A MODO DE RECAPITULACIÓN

Solo nos resta, tras desarrollar los resultados de nuestra investigación, recapitular brevemente las principales conclusiones alcanzadas en la misma. La mayoría de los argumentos que expondremos en este apar-

²⁸⁷ "Tagung der deutsch-spanischen Gemischten Kommission nach der deutsch-spanischen Anwerbevereinigung, 25. bis 28. April in Madrid", 1967, en BA B 149/22388. Solo a comienzos de los años setenta comenzó a cambiar la tendencia en la RFA hacia una mayor liberalidad en la concesión de la reagrupación familiar a los *Gastarbeiter*. Este viraje se produjo al hacerse evidente en la segunda mitad de los sesenta que los trabajadores extranjeros permanecerían en el país más tiempo de lo que los alemanes y ellos mismos habían previsto, con lo que la motivación de los *Gastarbeiter* para renunciar a la privacidad de la vivienda, a la vida familiar y al consumo desaparecieron paulatinamente. La reagrupación familiar comenzó entonces a ser fomentada por el Estado alemán, como medio para la estabilización social de la población inmigrante, y por las empresas, interesadas en reducir la movilidad laboral de los trabajadores. *Vid.* Knuth Dohse, *Ausländischer Arbeiter...*, op. cit., p. 303.

²⁸⁸ Anotación del Referat V6 del AA "Spanische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland", s.f. (septiembre 1966), PAAA Ref. IA4 Bd. 280.

tado han ido apareciendo ya a lo largo de las páginas precedentes: se trata ahora simplemente de recordarlos de forma conjunta.

Desde un punto de vista teórico-metodológico, consideramos demostrada la pertinencia de aunar, como en este estudio se hecho, la historia de las relaciones internacionales con la historia las migraciones transfronterizas, puesto que el diálogo entre sendos ámbitos del conocimiento nos permite analizar y explicar las relaciones entre política internacional y flujos de población. En nuestro estudio se confirman cada uno de los tres campos de relación entre ambas facetas que propone C. Mitchell, según la enumeración recogida al comienzo de estas páginas y que recordamos aquí:

- a) las relaciones internacionales ayudan a conformar la migración internacional;
- b) las migraciones pueden influir y servir a los fines de las políticas exteriores nacionales;
- c) y las leyes y políticas interiores de inmigración pueden tener una proyección internacional inevitable.

Respecto a la primera afirmación, en el caso de la emigración irregular entre España y Alemania, este fenómeno venía condicionado por las relaciones internacionales entre ambos países en dos ámbitos principalmente. Por una parte, en el ámbito gubernamental, en el que existía un buen entendimiento entre el régimen de Franco y los gobiernos democristianos (en ocasiones con presencia de los liberales) de la RFA hasta 1966, y un entendimiento más distante y potencialmente conflictivo con los gobiernos alemanes del periodo 1966-1973, en los que figuraban miembros del partido socialdemócrata. Por otra parte, en el ámbito de las relaciones económicas internacionales existentes entre España y Alemania, que integraban a ambos países en un mismo sistema de flujos internacionales de mano de obra, de capitales y de mercancías.

En segundo lugar, una vez establecido ese flujo de emigrantes entre España y la RFA, el simple mantenimiento de esa corriente migratoria se convierte en un instrumento de política exterior. Esto se hacía evidente cuando representantes de la Administración española, por recordar un ejemplo que ha aparecido en estas páginas, amenazaban con obstruir la salida de españoles hacia Alemania porque este país no hacía todo lo que podía para frenar la inmigración ilegal. De este modo se evidenciaba que los emigrantes se habían convertido en una baza, en un activo más de la política exterior española, sobre el que el

gobierno de Madrid podía disponer gracias a leyes y disposiciones internas —permitiendo u obstaculizando la emigración—, y cuyo mantenimiento afectaba tanto a los intereses públicos como privados de la RFA, dada la imperiosa necesidad de la economía de este país de reclutar mano de obra en el extranjero.

En tercer y último lugar, la proyección internacional de las leyes y disposiciones internas sobre emigración ha quedado patente de forma repetida en estas páginas. La aspiración de los gobiernos español y alemán a amoldar la regulación de la emigración practicada por el otro país en función de los intereses propios condujo durante todo el periodo estudiado a lo que hemos denominado una serie de “batallas” en torno a la emigración irregular, batallas que se lucharon en el frente interno —mediante actuaciones de cada gobierno en el ámbito de la política laboral, social y policial domésticas— y también, de forma muy destacada, en el frente de las relaciones gubernamentales bilaterales.

En cuanto a la materia de estudio, corroboramos una idea de partida: la emigración irregular tuvo un carácter central dentro de la emigración entre España y Alemania entre 1960 y 1973. La irregularidad no fue, por tanto, cosa de un puñado de emigrantes díscolos y marginales, sino la forma de emigración seguida por decenas de miles de españoles año tras año, en proporciones casi nunca inferiores al 30%, y en algunos años superiores al 50%. Ello evidencia dos cosas. Por una parte, el fracaso del gobierno español en su aspiración al control total de los flujos migratorios, aunque la tendencia fue a lograr un mayor control según iban pasando los años. En segundo lugar, la capacidad de los emigrantes de actuar al margen de los cauces oficiales, sirviéndose de todo tipo de procedimientos informales, redes familiares y de paisanaje, mecanismos de regularización de su situación legal, etc., sobre los que no tenía posibilidad alguna de control la administración española.

Nos hemos preguntado por qué fueron tantos y durante tantos años los que emigraron de España de forma no asistida. Las respuestas que hemos hallado a esta cuestión son múltiples. En primer lugar, la emigración irregular presentaba una serie de ventajas para los trabajadores: era una forma incomparablemente más rápida de salir del país que el cauce oficial; permitía emigrar a muchos trabajadores que habían sido excluidos de la vía oficial debido a causas médicas, laborales y políticas; dejaba mayor margen de libertad al trabajador, que no se obligaba necesariamente por un contrato anual; incluso era comparativamente ventajoso emigrar con pasaporte ordinario y no verse constreñido por las limitaciones que imponía el pasaporte de emigrante. Por otra parte, en segundo lugar, la persistencia de la emigración irregular se explica

por la imposibilidad del gobierno español de impedirla. El principal obstáculo a este respecto venía de un condicionante externo: de la política alemana de *Gastarbeiter*, en el marco de la cual era plenamente funcional la existencia de una corriente de inmigración “irregular”, reclutada por cauces privados, y que escapara al control del gobierno español. Gracias al mantenimiento de este cauce, por ejemplo, podía la RFA recibir trabajadores cualificados españoles, que de otro modo no hubieran podido salir del país. En tercer lugar, como factor explicativo de la emigración irregular hay que mencionar el estímulo ofrecido por la economía alemana: como hemos visto en las páginas precedentes, el sector privado, preferentemente a través de los mecanismos de asociación del empresariado, presionó a favor del mantenimiento de la emigración irregular, porque era un mecanismo rentable y beneficioso para los intereses del capital alemán. En cuarto lugar, hay que recordar la connivencia de las autoridades alemanas, que en virtud de una concepción sobre el problema de los trabajadores extranjeros diferente de la del gobierno español mantuvo siempre entreabierta —unas veces más y otras menos— la puerta de la RFA a los emigrantes españoles que no venían encauzados por el IEE.

Acompañando a la emigración irregular que podríamos llamar anónima, la que se producía como un lento pero constante goteo a través de las permeables fronteras internacionales, hicieron su aparición una serie de prácticas abusivas que se cebaron en emigrantes dispuestos a pagar a intermediarios y agentes que les ayudaran a llegar de forma ilegal a la RFA del “milagro económico”. Las imágenes de mafias dedicadas a la introducción clandestina de extranjeros y de grupos de emigrantes rechazados en la frontera, que se asocia en la España del siglo XXI a la emigración procedente de Latinoamérica, del África subsahariana, del Maghreb o del Extremo Oriente, eran protagonizadas en los años sesenta en el corazón de Europa por españoles expulsados de su país por la pobreza, por la falta de horizontes, o por el anhelo de los trabajadores de un futuro mejor para ellos y para sus hijos. La actividad de estas redes ilegales fue más significativa en la primera mitad de los años sesenta que en la segunda, lo que podría explicarse, además de por una acción policial cada vez más eficaz, por la formación paulatina de redes migratorias informales entre España y Alemania, que harían cada vez menos necesario recurrir a intermediarios ajenos al círculo de amistad y paisanaje de los propios trabajadores.

El gobierno español batalló sin descanso —y sin demasiado éxito, hay que añadir— contra la emigración irregular de españoles a Alemania. Lo hizo en el frente interior, pero también en el plano de las relaciones inter-

gubernamentales, utilizando los instrumentos clásicos de la diplomacia para tratar de inducir al gobierno de Bonn a un cambio de su política. Madrid halló distintos grados de sensibilidad a sus demandas dentro de la administración alemana: desde la postura comprensiva por motivos de política laboral de la Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung y del Ministerio Federal de Trabajo, así como del Ministerio Federal del Interior —interesado ante todo en el control de los extranjeros en la RFA— hasta el liberalismo militante del Ministerio de Economía, en las antípodas de la posición del gobierno español. El resultado de las largas gestiones y de toda una serie de protestas e iniciativas de Madrid, que han quedado reseñadas en estas páginas, fue claramente insatisfactorio para las posiciones del gobierno de España.

La emigración irregular, “clandestina” o “espontánea” constituye, como hemos visto, un interesante caso de estudio que muestra la interacción entre relaciones internacionales y movimientos migratorios. Más aún: constituye un fenómeno cuyo conocimiento resulta de vital importancia en nuestra actual coyuntura histórica, en la que España ha pasado en pocas décadas de ser un país de emigrantes a ser tierra de inmigración. Una mirada crítica y documentada al pasado, como es la que hemos intentado aquí, ayudaría como mínimo a derruir las barreras mentales que establecemos entre “nosotros” como emigrantes de antaño y «éstos» que vienen ahora a nuestro país, destruyendo el mito —pues de un mito, y no de otra cosa, se trata— de que los españoles bajo el régimen de Franco emigraban a Europa, sin excepción, con todos los papeles en regla y en el más exquisito respeto de la legalidad. Saber que no fue así, saber por qué y saber qué respuestas se han dado en el pasado a un problema que ni es nuevo ni es privativo de un solo país son los primeros pasos para contemplar desde una óptica más ecuánime —y cabría esperar que también más justa— la cuestión de la emigración internacional en la actualidad.

9. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

I. FUENTES

1. ARCHIVOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

- A) *Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), fondo Renovado (R).*
- B) *Archivo General de la Administración (AGA).*
Archivo Institucional de Servicios Socioeconómicos (AISS), Servicio de Relaciones Exteriores de la Delegación Nacional de Sindicatos (SRE).

2. ARCHIVOS PÚBLICOS EN ALEMANIA

- A) *Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), Berlín.*
- B) *Bundesarchiv (BA), Koblenz.*

3. PUBLICACIONES OFICIALES DEL PERIODO

- BAA-Dienstblatt (Nuremberg)*
- Boletín Oficial del Estado (Madrid)*

4. PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- ABC*
- Arriba*
- Bergische Morgenpost*
- Deutsche Zeitung*
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*
- Gaceta del Norte*
- Generalanzeiger*
- Hamburger Echo*
- Handelsblatt*
- Neue Rheinische Zeitung*
- Reutlinger Nachrichten*
- Rheinischer Merkur*
- Stuttgarter Zeitung*
- La Vanguardia Española*
- La Wallonie*
- Ya*

II. BIBLIOGRAFÍA

- ASCHMANN, BIRGIT, *Treue Freunde...? Westdeutschland und Spanien 1945-1963*, Stuttgart, Franz Steiner, 1999.
- BABIANO MORA, JOSÉ, Y FERNÁNDEZ ASPERILLA, ANA: *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta*. Madrid: Fundación 1.º de Mayo, 2002 (Serie Documentos de Trabajo, DOC 3/2002).
- BADE KLAUS, J.: "Emigración transatlántica e inmigración continental: pasado y futuro de la experiencia alemana", en BADE KLAUS, J. (comp.), *Población, trabajo y migración en los siglos XIX y XX en Alemania*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, pp. 205-240.
- BAEZA SANJUÁN, RAMÓN: *Agregados laborales y acción exterior de la Organización Sindical Española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.
- BIESCAS, JOSÉ ANTONIO, y TUÑÓN DE LARA, MANUEL: *España bajo la dictadura franquista*. Barcelona: Labor, 1980.
- CAZORLA PÉREZ, JOSÉ: *Retorno al Sur. Panorama de la emigración española en Europa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.
- COLLADO SEIDEL, CARLOS: *Die deutsch-spanischen Beziehungen in der Nachkriegszeit. Das Projekt deutscher Militärstützpunkte in Spanien 1960*. Saarbrücken, Breitenbach, 1991.
- COLLINSON, SARAH: *Europe and international migration*. London: Pinter, 1993.
- D'AMATO, GIANNI: *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster: LIT, 2001.
- DÍAZ PLAJA, GUILLERMO: *La condición emigrante. Los trabajadores españoles en Europa*. Madrid: Edicusa, 1974.
- DOHSE, KNUTH: *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Express Edition, 1985 (2ª ed.).
- FERNÁNDEZ ASPERILLA, ANA: "La emigración como exportación de mano de obra: el fenómeno migratorio a Europa durante el franquismo", en *Historia Social*, n.º 30, 1998, p. 63-81.
- FIJALKOWSKI, JÜRGEN: "Gastarbeiter als industrielle Reservearmee? Zur Bedeutung der Arbeitsimmigration für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland", en *Archiv für Sozialgeschichte*, Bd. XXIV (1984), pp. 399-456.
- FRANZ, FRITZ: "Die Rechtsstellung der ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland", en KLEE, ERNST (Hrsg.): *Gastarbeiter. Analysen und Berichte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1972, pp. 36-57.
- GARMENDIA, JOSÉ A. (comp.): *La emigración española en la encrucijada: marco general de la emigración de retorno*. Madrid, CIS, 1981.

- HARDACH, KART: *Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert (1914-1970)*. 3ª ed. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1993.
- HAUG, SONJA, Y PICHLER, EDITH: "Soziale Netzwerke und Transnationalität. Neue Ansätze für die historische Migrationsforschung", en MOTTE, JAN; OHLIGER, RAINER; OSWALD, ANNE VON (Hrs.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1999, pp. 259-284.
- HENTSCHEL, VOLKER: *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*. Manchen: Günter Olzog Verlag, 1996.
- HERBERT, ULRICH: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München: Beck, 2001.
- HILDEBRAND, KLAUS: *Von Erhard zur Grossen Koalition, 1963-1969*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt/Wiesbaden: F.A. Brockhaus, 1984.
- KADE, GERHARD, Y SCHILLER, GÜNTER: "Los trabajadores andaluces en Alemania: resultados de una investigación", en *Anales de Sociología*, n.º 4-5, año IV (1968-1969), p. 159-188.
- LOHRMANN, REINHARD, Y MANFRASS, KLAUS (Hrsg.): *Ausländerbeschäftigung und internationale Politik. Zur Analyse transnationaler Sozialprozesse*. München; Wien: Oldenbourg, 1974.
- MARTÍNEZ CACHERO, LUIS ALFONSO: *La emigración española, a examen*, Madrid, ASE, 1970.
- MARTÍNEZ VEIGA, UBALDO: *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Ed. Trotta/Fundación 1.º de Mayo, 1997.
- MATTES, MONIKA: "Zum Verhältnis von Migration und Geschlecht. Anwerbung und Beschäftigung von 'Gastarbeiterinnen' in der Bundesrepublik 1960 bis 1973", en MOTTE, JAN; OHLIGER, RAINER; OSWALD, ANNE VON (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1999, pp. 285-309.
- MEHRLANDER, URSULA: "Bundesrepublik Deutschland", en GEHMACHER, ERNST; KUBAT, DANIEL; MEHRLANDER, URSULA (Hrsg.): *Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 1978, pp. 115-137.
- MILZA, PIERRE: "La migration internationale: un enjeu épistémologique?", en *Relations internationales*, n.º 54 (1988), pp. 127-137.
- MINISTERIO DE TRABAJO: *La emigración en 1970*. Madrid, 1970.
- MINTA, HELMUT: "Die individuelle Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen bi- und multilateral Abkommen und zur Fortbildung von Staatsangehörigen der Entwicklungsländer", en HESSISCHES INSTITUT FÜR BETRIEBSWIRTSCHAFT E.V. (ed.): *Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland*. Düsseldorf: Econ-Verlag, 1961.

- MITCHELL, CHRISTOPHER: "International migration, international relations and foreign policy", en *International Migration Review*, vol. 23, n.º 3 (1989), pp. 681-708.
- OLMO, LAURO: *La camisa. El cuarto poder* (Edición de Ángel Berenguer). Madrid: Cátedra, 2002 (8.ª ed.).
- PAGENSTECHER, Cord: *Ausländerpolitik und Immigrantidentität. Zur Geschichte der "Gastarbeiter" in der Bundesrepublik*, Berlín, Betz, 1994.
- PONTY, JANINE: "Mouvements migratoires et relations internationales", en *Enjeux et puissances. Pour une histoire des relations internationales au XX^e siècle. Mélanges en l'honneur de Jean-Baptiste Duroselle*. Paris: Sorbonne, 1986, pp. 57-68.
- RENOUVIN, PIERRE: *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris : A. Colin, 1964.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, FRANCISCO: *Emigración española a Europa*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1969.
- SANZ DÍAZ, CARLOS: "Emigración económica, movilización política y relaciones internacionales. Los trabajadores españoles en Alemania, 1960-1966", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 21 (2001), pp. 315-341.
- : "La emigración española a Alemania en los años cincuenta y el Acuerdo de Emigración de 1960", en *V Encuentro de Investigadores del Franquismo. Comunicaciones. Albacete, 13-15 noviembre 2003*. Universidad de Castilla-La Mancha; Fundación 1.º de Mayo; Centro de Estudios de Castilla-La Mancha; Grupo de Estudios de Asociacionismo y Sociabilidad, 2003 (CD-ROM).
- SEBASTIÁN DE ERICE O'SHEA, JOSÉ: *De U.N.O. en U.N.O. Memorias de mis 50 años de diplomático*. Madrid: Editorial Prensa Española, 1974.
- SCHÖNWALDER, KAREN: "Ist nur Liberalisierung Fortschritt?" Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik», en JAN MOTTE, RAINER OHLIGER, ANNE VON OSWALD (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1999, pp. 127-144.
- SOREL, ANDRÉS: *4º mundo. Emigración española en Europa*. Bilbao: Zero, 1974.
- SORRIBES PERIS, LUIS ENRIQUE: "Die Auswahl spanischer Arbeitskräfte für Deutschland und ihr Einsatz in deutschen Betrieben", en HESSISCHES INSTITUT FÜR BETRIEBSWIRTSCHAFT E.V.: *Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland*. Düsseldorf: Econ-Verlag, 1961, pp. 69-80.
- STEINERT, JOHANNES-DIETER: *Migration und Politik. Westdeutschland-Europa-Übersee 1945-1961*, Osnabrück, Socolo Verlag, 1995.
- : "Arbeit in Westdeutschland: Die Wanderungsve-reinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei und der Beginn der organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte", en *Archiv für Sozialgeschichte*, 35 (1995), p. 197-209.

VILAR, JUAN B., Y VILAR, MARÍA JOSÉ: *La emigración española a Europa en el siglo XX*. Madrid: Arco Libros, 1999.

———: “España de la emigración a la inmigración: incidencia en su proyección internacional”, en JUAN CARLOS PEREIRA (coord.): *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*. Barcelona, Ariel, 2003, pp. 217-236.

WEICKEN, HELMUTH: “Anwerbung und Vermittlung italienischer, spanischer und griechischer Arbeitskräfte im Rahmen bilateraler Anwerbevereinbarungen”, en HESSISCHES INSTITUT FÜR BETRIEBSWIRTSCHAFT E.V.: *Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland*. Düsseldorf: Econ-Verlag, 1961, pp. 9-43.