

La invención del pasaporte

Estado, vigilancia y ciudadanía

John Torpey



TRADUCCIÓN

Miguel Moro Vallina | Eduardo Romero



© 2000, de la edición original, John Torpey

© 2020, de esta edición, Cambalache

Publicado por acuerdo con Cambridge University Press

La invención del pasaporte. Estado, vigilancia y ciudadanía

Colección migraciones

1ª edición, marzo de 2020

1000 ejemplares

EDITA: cambalache

Calle Martínez Vigil, 30, bajo. 33010, Oviedo. Tfno.: 985 20 22 92

cambalache@localcambalache.org

www.localcambalache.org

AUTORÍA: John Torpey

TRADUCCIÓN: Miguel Moro Vallina y Eduardo Romero

CORRECCIONES: Irene Choya

DISEÑO, CUBIERTA Y MAQUETACIÓN: Amelia Celaya

IMPRESIÓN: Gráficas Summa

Depósito Legal: AS-00848-2020

ISBN: 978-84-121866-0-4

Impreso en papel reciclado

Este libro puede descargarse en nuestra web bajo una Licencia Creative Commons:
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	9
AGRADECIMIENTOS.....	17
INTRODUCCIÓN.....	23
CAPÍTULO 1	
«Ir y venir». Cómo el Estado monopoliza los «medios de movimiento» legítimos.....	29
CAPÍTULO 2	
«Argos de la <i>patrie</i> ». Controversias sobre el pasaporte en la Revolución Francesa.....	59
CAPÍTULO 3	
Barriendo los establos de Augías. La corriente del siglo XIX en favor de la libertad de movimiento	119
CAPÍTULO 4	
Hacia la «nación crustácea»: la proliferación de documentos de identificación entre finales del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial.....	177
CAPÍTULO 5	
¿De lo nacional a lo postnacional? Pasaportes y límites a la movilidad desde el periodo de entreguerras hasta la posguerra	227
CONCLUSIÓN:	
UNA TIPOLOGÍA DE LOS «PAPELES»	287
BIBLIOGRAFÍA	303

PRÓLOGO

Guardias civiles que disparan material antidisturbios contra personas que, a nado, tratan de alcanzar la playa. Cuchillas en las vallas fronterizas que seccionan arterias vitales y provocan la muerte de quien trata de saltarlas. Miles de ahogadas cada año en el Mediterráneo. Cien mil personas –cien mil– capturadas y confinadas en calabozos en un solo año en España en aplicación de la Ley de Extranjería. Es decir, más de doscientas personas diarias tiradas en el catre de un sucio calabozo por no tener los papeles en regla.¹ Cada año, varias miles son expulsadas, por carretera y barco hacia Marruecos y Argelia o mediante vuelos de deportación. En este último caso, son *empotradas* en vuelos turísticos, ocultas junto a sus escoltas en la parte trasera del avión, o trasladadas a la fuerza en operativos destinados exclusivamente a la expulsión. Inglaterra, Suiza, España: hay

¹ En el 2009 se produjo el pico máximo de detenciones, con 289 diarias. Tras una disminución paralela al cambio de ciclo migratorio, las cifras han crecido de nuevo y en 2018 han vuelto a superar las doscientas al día.

todo un rastro de personas muertas o apalizadas en este tipo de operaciones, tan civilizadamente *européas*.

Miles de personas son rechazadas también al tratar de entrar en el territorio del Estado español. La mayoría de ellas –a pesar de la propaganda mediática sobre la frontera sur– son interceptadas en los aeropuertos. Concretamente en Barajas, cada día del año, de media, quince personas –entre ellas, cinco colombianas, dos hondureñas, dos peruanas y una paraguaya– son retenidas y forzadas a coger un avión de vuelta.

Todos estos *logros* no han sido alcanzados por la ultraderecha. Son las políticas de Estado llevadas a cabo desde hace varias décadas, más allá del signo de cada ejecutivo de turno, por el Gobierno de España.



Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, tiene su sede en lo que en su momento fue el *ghetto* de Varsovia. Esta Agencia inició su trayectoria en el año 2005 con una dotación de 6,3 millones de euros. Su presupuesto anual rondó los 330 millones de euros en el 2019, así que sus dineros se han multiplicado más de cincuenta veces en menos de quince años. No cabe duda de que el crecimiento exponencial de sus recursos continuará. De hecho, en las cuentas de la UE del año 2020 se destinan más de cien millones adicionales a Frontex con el objetivo a medio plazo de convertir los actuales mil quinientos policías dependientes de esta Agencia en un cuerpo permanente de diez mil guardias de fronteras. En la misma línea, el Parlamento Europeo acordó recientemente dotar de un presupuesto millonario al Registro de Identidad Común (CIR), que unificará toda una serie de bases de datos de la UE –que incluyen información de 350 millones de personas– e incorporará variables biométricas, como huellas dactilares y datos faciales.

Al calor de las pujantes cifras de inversión en política de control migratorio, el mercado de la seguridad fronteriza se encuentra en pleno auge. Su vinculación con la industria militar es conocida. Finmeccanica, Thales, Airbus o la española Indra ejemplifican esta co-

nexión. Ante la desbordante proliferación de radares y otras tecnologías militares que infestan lugares estratégicos como Lampedusa, sus propios habitantes se plantean abandonar la isla para proteger su salud.



Este libro rastrea el nacimiento y desarrollo de los mecanismos estatales de identificación y vigilancia y da cuenta de la centralidad que para los Estados modernos tiene la implementación de dispositivos que permitan discernir entre quienes tienen derecho a *pertenecer* al Estado y quienes no lo tienen, entre quienes pueden alcanzar la ciudadanía y quienes deben ser excluidas de ella.

Esta genealogía del pasaporte y, con él, de otros variados mecanismos estatales de control, analiza la evolución histórica de muchas de las medidas que forman parte de las actuales políticas de fronteras. Si hoy en día, por ejemplo, las empresas de transporte no sólo han asumido labores de vigilancia de extranjería, sino que firman contratos millonarios para deportar migrantes, en este libro podremos encontrar las primeras medidas destinadas a que las compañías de navegación a vapor supervisaran los permisos de las personas que componían el pasaje.

Hace tres días –primeros de febrero de 2020– la policía aporreó de madrugada la puerta de la habitación de un hotel de Oviedo en la que se encontraba una pareja de nacionalidad ecuatoguineana. Él, que estaba sin papeles, acaba de ser deportado. A través de la lectura de este texto podremos hilar dichas prácticas policiales, propias del Gran Hermano «orwelliano», con las medidas que, hace aproximadamente un siglo, implicaron que en Gran Bretaña los responsables de los hospedajes pasaran a formar parte del aparato de vigilancia, del mismo modo que lo hicieron en la Alemania nazi mediante la Orden de Registro Residencial de 6 de enero de 1939.

En la actualidad, el Estado español establece una ridícula *prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales* para obtener la nacionalidad. John Torpey analiza en *La invención del pasaporte* cómo EE UU implantó exámenes en 1917 que valoraban el nivel de

alfabetización de los migrantes para disponer de un pretexto con el que excluir a aquellos que carecían de escolarización.

Si hoy en día, impunemente, el Estado español radiografía la dentadura y las muñecas de niños para comprobar si son realmente *menores* o ya han cumplido los dieciocho años, o a mujeres migrantes para comparar su estado de salud y seleccionar a las más fuertes para venir a trabajar a España, a través de la lectura de este libro podremos conocer algunos enconados debates que se suscitaron en los EEUU del último tercio del siglo XIX acerca de si era legítimo que el Estado fotografiara a la población china migrante para incluir su imagen en un documento de identidad. La Ley de Exclusión China, por cierto, abrió la veda en los años noventa del siglo XIX para establecer otras barreras contra toda «una serie de grupos impuros, contaminados, idiotas, no blancos, o incapaces de entender los principios del republicanismo». Esta concatenación de exclusiones tampoco nos puede resultar ajena, ahora que se escupen soflamas sobre la supuesta incompatibilidad entre la *cultura* de ciertas poblaciones y los *valores europeos y democráticos*. Tampoco conviene desconocer ni olvidar –en un momento en que las medidas para desnacionalizar vuelven a estar en la agenda de los países europeos– la ley de desnacionalizaciones nazi de 1933. Ni *normalizar* las actuales declaraciones políticas europeas –tan parecidas a las de la conferencia de Evian de 1938– respecto al problema, en un momento de recesión y desempleo, de que los países europeos –esos que en realidad acogen a una mínima cifra de personas refugiadas– se vean *saturados* por hipotéticas avalanchas de migrantes.



Torpey analiza los procesos de desarrollo del Estado que dieron lugar a una dimensión *nacional* del *manejo* de la población. Para ello –cómo no– recorre los debates que se dieron a lo largo de la Revolución Francesa en torno a la cuestión de los pasaportes y las fronteras. En las primeras fases de desarrollo de la capacidad de los Estados para identificar y «abarcar» a su población, la obsesión estatal tiene mucho que ver con fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones

militares y con delimitar el derecho a los programas de alivio de la pobreza, así como con combatir el vagabundeo y el nomadismo. Sírvanos como ejemplo del primer asunto la gran cantidad de italianos que, durante la Primera Guerra Mundial, acometieron la migración como forma de desertión. Respecto al segundo aspecto –el de las ayudas sociales–, se puede rastrear a lo largo de este libro el proceso de producción de un incipiente «Estado de bienestar» de la mano de políticas discriminatorias que pretendían restringir dichas ayudas a la población *nacional*. Nada ajeno, desde luego, a procesos como el de la exclusión sanitaria de la población sin papeles en el Estado español.²

Respecto a la tercera cuestión, la del combate de la itinerancia, que tanta persecución ha supuesto a los gitanos y gitanas en Europa, el propio Torpey señala que

[...] el forastero nómada, el inescrutable extranjero, va paulatinamente sustituyendo como objeto de sospecha habitual a las peligrosas clases itinerantes autóctonas, que desde muy atrás habían sido consideradas como el enemigo interno «extranjero» [...].



España, récord mundial de llegada de población migrante en el período 2000-2008, es ejemplo de reclutamiento repentino de millones de personas para ocupar los segmentos más precarizados del mercado de trabajo, tanto legal como sumergido. El endurecimiento de la política de extranjería en forma de, por un lado, redadas, internamientos y deportaciones y, por otro, un kafkiano laberinto burocrático para la obtención y la renovación de papeles, ha tenido como resultado la producción de una fuerza de trabajo migrante amenazada, directa o indirectamente, de expulsión del país. En la historia

² La ciudadanía siempre se ha construido frente a las no ciudadanas, del mismo modo que el individuo autónomo, independiente –el paradigma del hombre blanco occidental y burgués– siempre ha aparentado su autosuficiencia ocultando los hilos invisibilizados que le ligan a *ellas*, las que cuidan y reproducen la vida.

que recoge este libro podemos encontrarnos con otros procesos, aparentemente paradójicos, en los que se endurecen las condiciones de entrada al mismo tiempo que los patrones claman por más fuerza de trabajo barata y servil. Es el caso de los capitalistas de la costa oeste de EEUU tras la Guerra Civil, deseosos de recibir población *no blanca*, pues las organizaciones sindicales más potentes defendían fundamentalmente los intereses del proletariado de origen anglo-germánico e irlandés. John Torpey relata este proceso, y también la oposición de los supremacistas blancos a la llegada de población no europea, e incluso la imposición de cuotas nacionales para promocionar a los nórdicos frente a los europeos del sur. También recoge la creación de la Patrulla Fronteriza en 1924 y los «equilibrios» de la misma entre las demandas de los terratenientes californianos de más campesinado mexicano y las exigencias de los defensores de las restricciones fronterizas.

No debemos olvidar, en todo caso, que esta disputa entre apertura y cierre de fronteras es, en cierta medida, sólo aparente: en el fondo, y como señalábamos para el caso español, la dureza de los filtros fronterizos no se implementa para evitar la entrada, sino para modularla y, sobre todo, para garantizar el servilismo de quienes entran y permanecen en el país de destino.



En su momento, cuando en esta misma editorial publicamos el libro *Paremos los vuelos. Las deportaciones de inmigrantes y el boicot a Air Europa*, llamábamos la atención sobre el nivel de burocratización, coordinación y sofisticación que implican los operativos de deportación. Nos referíamos a esa planificación que permite capturar al unísono, en diversos puntos del Estado, a migrantes de una misma nacionalidad para llenar un vuelo de deportación. A la logística que implica atender a los calendarios de vuelos, ordenar a las brigadas de extranjería las cacerías de migrantes, el traslado coordinado de todos los deportados junto con sus escoltas, la colaboración con otros países europeos y con Frontex, así como con el país de destino y con aquellos por los que se dispone a volar el avión... En este sentido, apuntába-

mos como precedente de estos dispositivos de expulsión la muy eficaz logística implementada por Adolf Eichmann para organizar la deportación masiva de judíos y gitanos de Austria cuando aún no había sido decidida la *solución final*. Establecíamos esta relación no para caracterizar como *nazis* los vuelos de deportación del Estado español –y de la Agencia Frontex en toda la UE–, sino para llamar la atención sobre el enorme desarrollo en los Estados modernos de las capacidades de control y de vigilancia, condición necesaria para poner en práctica este tipo de operativos. Es habitual encontrarse con una lectura dicotómica que presenta el racismo del régimen nazi como una anomalía frente a la defensa de la igualdad y las libertades de los aliados occidentales –mirada liberal que, en ocasiones, forma parte de la propia visión de Torpey cuando contrapone los totalitarismos y las democracias–. Este discurso legitimador del capitalismo occidental olvida aquello que señalaba Aimé Césaire: que lo que no se le perdonaba a Hitler era el «haber aplicado en Europa procedimientos colonialistas que hasta ahora sólo concernían a los árabes de Argelia, a los *coolies* de la India y a los negros de África». ³ Que se lo pregunten a los herero, cuyos antepasados sufrieron la política de exterminio llevada a cabo por los alemanes. Los miles de negros colgados de los árboles en EEUU en la primera mitad del siglo XX, por cierto, lo fueron en el país que se presenta como adalid de la democracia. En todo caso, la obra de Torpey permite analizar cómo los Estados modernos más desarrollados se habían dotado ya en el primer tercio del siglo XX de toda una serie de instrumentos estadísticos que serán la condición necesaria para que, a finales de la década de 1930, y tras la invasión de Checoslovaquia, Heydrich pueda hacer un llamamiento a la realización de las «tareas de guerra en el ámbito administrativo». En este sentido, resultan extremadamente lúcidas las acciones de la resistencia antifascista holandesa –también reseñadas por Torpey– dirigidas a incendiar los registros de población y a amenazar a los burócratas que los actualizaban.

³ Aimé Césaire (2006): *Discurso sobre el colonialismo*, p. 15. Madrid: Akal.

En este libro se abunda en el carácter moderno de los métodos nazis de clasificación y control, al mismo tiempo que en las *regresiones* a métodos mucho más invasivos de marcado de las personas, supuestamente superados. Es significativa esta mezcla de dispositivos hipertecnológicos y arcaicos, para nada exclusiva del nazismo: Jean Mohr fotografió a los médicos alemanes en los años sesenta, en plenos Treinta Gloriosos, marcando con un número en la piel a los potenciales migrantes turcos en el proceso de selección en Estambul. Estas marcas en el cuerpo han seguido practicándose hasta el presente.



En la actualidad, cuatro procesos relacionados con la movilidad van de la mano: la aceleración de la circulación de las mercancías y las personas –las cifras del turismo han crecido vertiginosamente hasta los mil cuatrocientos millones de desplazamientos anuales–; la erección de muros, vallas y sofisticados mecanismos de control fronterizo; la multiplicación de las razones para abandonar forzosamente muchos lugares del planeta, dada la creciente violencia del capitalismo en crisis y sus exponenciales efectos destructivos sobre los ecosistemas; y, por último, el encarcelamiento masivo (más de dos millones de personas presas sólo en EEUU, país con la mayor tasa tanto absoluta como relativa).

Confiamos en que la edición en castellano de *La invención del pasaporte* contribuya a un objetivo más bien modesto: desnaturalizar este mundo, sobre todo en lo que atañe a la enorme proliferación de fronteras. Desenmascarar la historia de lo que se ha convertido en *normal*, en hegemónico, es siempre una condición necesaria para poder acabar con ello.

Eduardo Romero

AGRADECIMIENTOS

Aunque personalmente confiaba en que escribir un libro sobre «la historia del pasaporte» era una idea ingeniosa, al principio no estaba seguro de que fuera un asunto de verdadera importancia. Estoy por tanto muy en deuda con varios historiadores que me ayudaron a convencerme de que realmente tal empresa se revelaría provechosa: Paul Avrich, Eric Hobsbawm, Stephen Kern, Eugen Weber y Robert Wohl. Mientras que con este último tuve la suerte de disfrutar en el verano de 1994 de un extenso coloquio en el marco de un seminario celebrado y promovido por el *National Endowment for the Humanities* sobre intelectualidad y política –fue durante ese coloquio cuando se formuló la idea inicial de llevar a cabo este trabajo–, el resto de historiadores a los que acabo de nombrar respondió simplemente a la petición espontánea de un joven investigador al que no conocían de nada. Tal generosidad incrementó la admiración que les profesaba, una admiración que, en primera instancia, me había llevado a escribirles. Todd Giltin también respondió con mucho entusiasmo a la idea de este libro. El respaldo de Todd al proyecto, así como el apoyo

constante que nos ha proporcionado a mí y a mi trabajo, han sido una fuente de enorme satisfacción desde hace más de una década; es un honor poder contar con su amistad y su aliento. Sin la generosidad de estas personas, este asunto no habría pasado nunca de ser una idea curiosa sin consecuencias.

Una vez que me embarqué seriamente en el proyecto, dos personas más, Gérard Noiriel y Jane Caplan, me brindaron su entusiasmo y me ofrecieron un ejemplo brillante del tipo de trabajo académico que yo deseaba efectuar. Los trabajos de Noiriel sobre la historia de la inmigración, la ciudadanía y los documentos identificatorios en Francia han sido una importantísima fuente de inspiración para mí. Las citas de sus escritos constituyen solamente la punta visible de un enorme iceberg de deuda académica con él. El apoyo de Jane Caplan a este proyecto condujo rápidamente a una cooperación mutua sobre cuestiones relativas a las prácticas desarrolladas por los Estados para identificar a los individuos durante la modernidad, y que habrán de ser publicadas en otros trabajos. Colaborar con ella ha sido un placer y, por añadidura, toda una lección (que no he podido recompensar adecuadamente) sobre profesionalidad académica. Me siento profundamente afortunado y agradecido por el hecho de que David Abraham nos pusiera un día en contacto, acaso intuyendo—como resultado de mis trabajos sobre pasaportes y de los de Jane Caplan sobre tatuaje— que «estábamos trabajando sobre las mismas cuestiones».

También tengo una deuda especial con Aristide Zolberg, cuyos análisis sobre las dinámicas migratorias internacionales modernas han influido profundamente en mis propias ideas al respecto. Aunque nos habíamos encontrado en un par de ocasiones previamente, y yo estaba familiarizado con varios de sus escritos sobre estas cuestiones, fue a resultas de mi participación en el *German American Academic Council—SSRC Summer Institute of Immigration, Integration and Citizenship*, organizado por Zolberg y el excelente especialista en la migración austríaca Rainer Münz en los veranos de 1996 y 1997, cuando logré aprehender plenamente el enfoque de Zolberg al respecto de la comprensión de los fenómenos migratorios. Sus ideas están presentes por doquier en esta obra, de la que solo puedo preten-

der que constituya un complemento útil a sus investigaciones sobre el papel de los Estados en la modelación de los procesos migratorios.

Aunque es larga la lista de otras personas a las que deseo mostrar mi agradecimiento, espero que ello no se perciba simplemente como un subrepticio intento de autobombo. El hecho de que estas personas e instituciones estén ubicadas en diversos países de tres continentes distintos da cuenta, por una parte, de la suerte que he tenido en el desarrollo de este proyecto y, por otra, de la realidad de una comunidad académica internacional de la que estoy entusiasmado de formar parte.

Buena parte de las investigaciones en las que se basa este libro fueron efectuadas cuando disfruté de una beca de investigación Jean Monnet en el Instituto Universitario Europeo, en Florencia, durante los años 1995 y 1996. A mi llegada a la ciudad más hermosa del mundo, un joven historiador del Derecho, Stefano Mannoni, me insistió en que el lugar en el que debía efectuar mi trabajo era la biblioteca del Parlamento, felizmente situado a la sombra del Panteón en Roma. Stefano me puso en contacto con su amigo, el *bibliotecario straordinario* Mario di Napoli, y el resto fue navegar en una balsa de aceite. Debo mucho al colega de Mario, Silvano Ferrari, que logró localizar fuentes que para mí habrían resultado inhallables; cuando Silvano tampoco lograba encontrarlas, me invitaba a bucear junto a él en pilas de papeles que, de no ser por su presencia, me habrían sido inaccesibles. En el Instituto, el entusiasmo por el proyecto que desplegó Raffaella Romanelli constituyó un gran apoyo para mí en algunos momentos de incertidumbre; mi amigo Christian Joppke me animó a continuar y me brindó su ayuda y su compañía.

Por su amabilidad, críticas, ayuda, sugerencias, hospitalidad, citas, y en ocasiones perplejas miradas, me gustaría extender mi más sincero agradecimiento a Peter Benda, Didier Bigo, Scott Busby, Kitty Calavita, Craig Calhoun, Mathieu Deflem, Gary Freeman, Bernard Gainot, Janet Gilboy, Phil Gorski, Valentin Groebner, Virginie Guiraudon, David Jacobson, David Laitin, Leo Lucassen, Michael Mann, John McCormick, Bob Moeller, Daniel Nordman, Giovanna Procacci, Marian Smith, Peggy Somers, Yasemin Soysal, Anthony Richmond, Tim Tackett, Sara Warneke, el difunto Myron Weiner y

Bruce Western. Estoy especialmente agradecido a Susan Sibey por haberme ofrecido incluir este volumen en la serie de la editorial Cambridge sobre Derecho y Sociedad.

En el curso de la preparación de esta obra, he sido beneficiario de la generosidad de varias instituciones que me han proporcionado financiación para las investigaciones y, con ello, la posibilidad de dedicarles tiempo fuera de las tareas académicas habituales, así como un entorno agradable en el que poder llevar a cabo el proyecto. En un momento en el que el apoyo público al trabajo académico es objeto de un ataque acerado en los Estados Unidos, me gustaría mencionar especialmente la beca del *National Endowment for Humanities*, pues considero un honor especial el haberla obtenido. También ha sido un placer que el *German Marshall Fund* haya considerado mi trabajo digno de apoyo. En París, pude disfrutar de la ayuda de la profesora Catherine Duprat del *Institut de l'Histoire de la Révolution Française* y de la hospitalidad que me proporcionaron en la *Maison Suger/Maison des Sciences de l'Homme*, el apoyo de cuyo director, Maurice Aymard, me fue de gran utilidad. Me es grato asimismo señalar que la Universidad de California en Irvine también me ha apoyado, a mí personalmente y a este trabajo.

He conversado sobre aspectos de esta obra en lugares y oportunidades tan numerosas que sería difícil mencionarlas todas aquí, pero quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer a Charles Maier –director del *Center for European Studies* en Harvard– y a Nancy Green –una distinguida historiadora de las migraciones en la *École des Hautes Études en Sciences Sociales*– por haberme invitado a impartir conferencias sobre este proyecto en sus respectivas instituciones, y por los provechosos comentarios que recibí en tales ocasiones.

Una primera versión del capítulo 1, junto con la conclusión, fueron publicadas previamente como «Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate 'Means of Movement'», *Sociological Theory* 16 (3) (noviembre de 1998): pp. 239-259. Ese artículo ha aparecido asimismo en francés como «Aller et venir: le monopole étatique des 'moyens légitimes de circulation'», *Cultures et conflits*, 31-32 (otoño-invierno de 1998), pp. 63-100. Una traducción francesa del ca-

pítulo 3 fue publicada como «Le contrôle des passeports et la liberté de circulation: le cas de l'Allemagne au XIXe siècle», *Genèses: Sciences sociales et histoire* 30 (marzo de 1998), pp. 53-76.

Debo asimismo agradecer a mis investigadores asistentes, Derek Martin y Sharon McConnell, que me ayudaron a escapar por la trampilla antes de que el edificio se derrumbase. He aquí que, a diferencia de lo que le ocurre a Harrison Ford, la trampilla se cerró antes de que hubiera oportunidad de llevar a cabo un postrero acto de heroísmo. Gracias también a Phillipa McGuinness y a Sharon Mullins de la Cambridge University Press por su entusiasmo con el proyecto, y por mantener la trampilla abierta un poco más de lo que habrían deseado. Espero que el resultado justifique su paciencia.

Y por último, mi más profunda gratitud a Caroline, quien ha hecho que todo esto merezca la pena.

INTRODUCCIÓN

En un oscuro párrafo perteneciente a un paquete de reformas migratorias aprobado en 1996, el gobierno estadounidense se comprometía a desarrollar «un sistema automático para registrar la entrada y salida de todas las personas que no sean ciudadanas del país, proporcionando así una forma de identificar a los inmigrantes que permanecen en nuestro territorio durante más tiempo que el que sus visados les permiten». No obstante, en el momento en que esta legislación debía entrar en vigor, algunas personas en el gobierno consideraron que esta medida probablemente causaría problemas y complicaciones innecesarias a millones de hombres y mujeres que cruzaban la frontera, con lo que la introducción de la ley fue pospuesta durante dos años y medio. El aplazamiento también se consideró aconsejable debido a que el Servicio de Inmigración y Naturalización, la agencia encargada de diseñar el sistema, estaba aún lejos de haber adquirido la tecnología necesaria «para procesar una información que, según nuestras estimaciones, es tan extensa como para superar en tan solo

un año todos los datos existentes en la Biblioteca del Congreso».¹ No hay duda de que este proyecto sería una empresa ingente y sin precedentes.

Este libro examina una parte de la historia de esta clase de iniciativas para identificar y registrar el movimiento de personas extranjeras. La investigación se concentra en el desarrollo histórico de los controles de pasaporte para esclarecer la institucionalización del concepto de «Estado-nación» como una entidad étnico-cultural potencialmente homogénea, un proceso que inevitablemente trajo consigo medidas para regular los movimientos de las personas. Como los Estados-nación son a la vez organizaciones territoriales y de pertenencia, se ven obligados a erigir y mantener barreras para distinguir nativos y no nativos, tanto en sus fronteras físicas como entre las personas que viven dentro de su perímetro.² Pero resulta que las barreras entre personas fundamentadas en la categoría jurídica de nacionalidad sólo pueden mantenerse mediante documentos que atestigüen la nacionalidad de esas personas, porque sencillamente no hay otra manera de saberla. En consecuencia, una investigación que comience preguntándose cómo se ha desarrollado el régimen contemporáneo de pasaportes y cómo los Estados nación han utilizado los documentos con el objetivo de controlar la movilidad, inevitablemente debe ampliar sus horizontes y tomar en consideración otros tipos de documentos, vinculados a la inclusión y exclusión de la ciudadanía y a la admisión o rechazo a la entrada en determinados territorios.

Mi argumento es que, en el curso de unos pocos siglos, los Estados han logrado usurpar a instituciones rivales tales como la iglesia y las entidades privadas el «monopolio de los medios legítimos de movilidad»; es decir, su desarrollo como tales Estados se ha basado en la distinción eficaz entre ciudadanos/miembros [*subjects*] y posibles

intrusos, y en la regulación de los movimientos de unos y otros. Este proceso de «adquisición de tal monopolio» está vinculado al hecho de que los Estados deben desarrollar la capacidad para «abarcar» [embrace] a su propia ciudadanía para extraer de sus miembros los recursos que necesitan para reproducirse en el tiempo. La capacidad de dichos Estados para «abarcar» a sus propios miembros, distinguir entre nativos y no nativos y registrar los movimientos de las personas para mantener el lindero que separa ambos grupos (ya sea o no en la frontera) se ha sustentado en buena medida en la creación de documentos que han permitido que las diferencias relevantes entre unos y otros sean cognoscibles y por tanto aplicables. Los pasaportes, así como los carnés de identidad de diversos tipos, han sido un elemento de gran importancia en estos procesos, si bien los controles documentales sobre la movilidad y para la identificación de las personas se han desarrollado con muy diverso grado de severidad según el país y la época.

Esta investigación está focalizada en las vicisitudes de los controles documentales sobre la movilidad en Europa occidental y en los Estados Unidos desde la época de la Revolución Francesa hasta un pasado relativamente reciente. Comenzamos por la Revolución Francesa por su estatus canónico como «cuna del Estado nación moderno». Aun así, el proceso de transformación estatal que inauguró la Revolución tuvo mucho más de proceso de inclusión gradual de amplios estratos sociales en el orden político que de construcción de una población «francesa» étnicamente pura, si bien en el libro se examinan también las tentativas llevadas a cabo en esta última línea. El giro que condujo a la incorporación del pueblo a la toma de decisiones se refleja en los debates que se narran en el capítulo 2, en el que relatamos la forma en la que los revolucionarios debatieron públicamente, por primera vez en la historia europea, acerca de los controles de pasaporte. Intrigado por quién apoyó y quién se opuso a los controles documentales sobre la movilidad en diversos contextos, y por qué lo hicieron, he participado en debates sobre esta materia en todos los países en los que he sido capaz de encontrar fuentes adecuadas. Esta obra cubre la historia jurídica de los controles de pasaporte en estos países hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial. He escrito

¹ Véase «Law to Track Foreigners Entering US Postponed», *New York Times* (edición de la Costa Oeste), 4 de octubre de 1998, A4; «Agreement Resolved Many Differences Over Policy as Well as Money», *New York Times* (edición de la Costa Oeste), 16 de octubre de 1998, A17.

² Véase Brubaker, 1992, capítulo 1; Crowley, 1988.

relativamente poco sobre el período de posguerra, porque otras personas han analizado el proceso de unificación europea y su concomitante relajamiento en los controles documentales con mucho más detalle de lo que yo podría lograr hacer.³ De hecho, sobre el período de posguerra he dicho solo lo suficiente como para expresar ciertos recelos respecto a la afirmación de algunos analistas según la cual estaríamos entrando en una era de «pertenencia post-nacional».⁴

El marco geográfico del análisis surge de una convicción: el dominio de los Estados occidentales en el período analizado ha sido relativamente nítido, y la imposición de los criterios occidentales en el resto del mundo —o en su mayor parte— ha sido uno de los rasgos más destacables de nuestra era. En este aspecto, no estoy sino reiterando el lugar común sobre el ascenso y hegemonía de Occidente en la modernidad. Ello no implica en modo alguno denigrar las culturas no occidentales, sino solamente constatar que dichas sociedades no han tenido el poder necesario para imponer sus criterios en el resto del mundo. De hecho, me alegraría que este trabajo llegase a incitar investigaciones sobre los sistemas de control documental sobre el movimiento y la identidad en otras zonas del orbe y en otras épocas.⁵ Pero por el momento lo más lógico puede ser comenzar tratando de comprender los procesos que, en los dos últimos siglos, dieron lugar al sistema de controles de pasaporte sobre la movilidad internacional, un sistema surgido del fortalecimiento gradual de los aparatos estatales en Europa y Estados Unidos y que ha terminado por abarcar el mundo entero.

Puesto que el sistema de pasaportes se edificó sobre los cimientos del sistema internacional que existía en el siglo XIX —y que era relativamente incipiente—, he evitado efectuar comparaciones sistemáticas de unos países con otros. Sostengo que la aparición de los controles de pasaporte, y otros relacionados, constituye un rasgo fun-

³ Véase especialmente Wiener, 1998.

⁴ Véase Soysal, 1994.

⁵ He estado personalmente implicado en organizar una iniciativa en este sentido, pero el marco temporal y geográfico que alcanzamos fue en última instancia más limitado de lo que hubiéramos deseado; véase Caplan y Torpey, 2000.

damental del proceso de «estatalización» de los Estados, y por ello tratar de comparar a unos con otros, como si fuesen entidades «nítidas», «realmente existentes», del tipo al que se aproximarían tras la Primera Guerra Mundial, se me antojaba como poner el carro delante de los bueyes. Es más, lo destacable del sistema contemporáneo de controles de pasaporte es precisamente que atestigua una «sociedad internacional» cooperativa, así como un sistema global de normas y prescripciones a las que cada Estado debe responder.⁶ Todo ello no significa —como algunos autores parecen dar a entender— que la «soberanía» no exista, sino que ésta es tan solo una *pretensión* que el Estado desarrolla en un contexto que éste no ha creado. Parafraseando a Marx, diríamos que los Estados realizan su propia política, «pero no la hacen a su antojo; no la desarrollan en circunstancias elegidas por sí mismos, sino en otras dadas y transmitidas» *desde fuera*.

El análisis que presentamos a continuación trata de demostrar que los pasaportes y otras formas de control documental han sido esenciales para el monopolio por parte de los Estados de los medios legítimos de movilidad desde la Revolución Francesa, y que dicho proceso ha sido un elemento central de su desarrollo *como Estados* durante ese período. En buena medida, la motivación del proyecto fue la desagradable sensación de que gran parte de los análisis sociológicos sobre el Estado son insoportablemente abstractos y no son capaces de explicar cómo se conforman los Estados realmente a sí mismos y cómo se mantienen en pie. Al concentrarme no en las grandes florituras de la construcción estatal, sino en lo que Foucault, en algún lugar, describe como las «humildes modalidades» del poder, espero estar contribuyendo a una comprensión más atinada de la capacidad que, en los dos siglos pasados, han acumulado los Estados para invadir nuestras vidas.

⁶ Lo que pienso sobre este asunto debe mucho a Bull, 1995.

«Ir y venir». Cómo el Estado monopoliza los «medios de movimiento» legítimos

En sus escritos, Karl Marx trató de mostrar que el proceso de desarrollo capitalista conllevaba la expropiación de los «medios de producción» de los trabajadores por parte de los capitalistas. Como resultado de este proceso, los trabajadores se veían privados de su capacidad de producir por sí mismos y su supervivencia pasaba a depender del salario pagado por los propietarios de los medios de producción. Max Weber, el gran heredero y crítico de Marx, siguiendo este modo de razonar, argumentaba que una característica central en la experiencia de la modernidad consistía en la expropiación efectiva a los individuos por parte del Estado de las «formas legítimas de violencia». En el mundo moderno, al contrario que en la Edad Media en Europa y en otros muchos momentos históricos en lugares diversos, sólo los Estados pueden emplear la violencia de modo «legítimo»; fuera de ellos, quien pretenda ejercerla debe obtener permiso estatal para hacerlo. Quienes carecen de él se ven privados de la libertad para emplear la violencia contra otros. En esta obra, siguiendo el lenguaje empleado por Marx y por Weber, tratamos de demostrar la hipótesis de que los Estados modernos –y el sistema internacional de Estados del que forman parte– han expropiado a los individuos y a las entidades privadas las «formas legítimas de movilidad», particularmente –aunque en absoluto de modo exclusivo– a través de las fronteras internacionales.

El resultado de este proceso ha sido privar a las personas de la libertad de moverse a través de determinados espacios y hacerlas dependientes del Estado y del sistema estatal para lograr la autorización para ello, una autorización que anteriormente estaba principalmente en manos privadas. Un aspecto fundamental de este proceso ha sido que la gente ha pasado también a depender de los Estados para la posesión de una «identidad», de la que difícilmente puede escapar y que puede condicionar considerablemente su acceso a diversos espacios. Obviamente, este sistema posee ciertas virtudes –de naturaleza principalmente diplomática–, del mismo modo que la expropiación de los trabajadores por parte de los capitalistas permite sobrevivir a los obreros no propietarios y la expropiación de las formas de violencia por parte de los Estados tiende a pacificar la vida cotidiana. Ahora bien, en el curso de estas transformaciones, los trabajadores, quienes practican la violencia y quienes se desplazan han sido sometidos, respectivamente, a formas de dependencia que hasta entonces desconocían.

Permítanme subrayar que no pretendo afirmar que los Estados y el sistema estatal controlen *efectivamente* todos los movimientos de las personas, sino solamente que han monopolizado la *autoridad* para restringir su movimiento, frente a otros agentes potenciales, como las entidades económicas de naturaleza privada o las organizaciones religiosas. Éstas pueden desempeñar un cierto papel en el control del movimiento de las personas, pero hoy en día lo ejercen bajo el mandato del Estado. Tampoco pretendo afirmar que la monopolización de los medios legítimos de movilidad por parte de los Estados sea válida de modo general para todas las épocas y lugares; dicho monopolio apareció de modo gradual tras la Edad Media y corrió parejo a la monopolización de los medios legítimos de violencia. Mi planteamiento es similar al que tiene John Meyer al abordar la progresiva pérdida de legitimidad de las formas organizativas alternativas al Estado-nación cuando emergen las «formas de gobierno mundiales». Tal como indica este autor:

[A diversas organizaciones no estatales] se les impide disponer de ejércitos privados, su territorio y sus propiedades quedan

sometidos a la expropiación por parte del Estado, y sus tentativas para controlar a la población son tildadas de esclavitud... a pesar de que los Estados ejercen rutinariamente estos mismos controles sin apenas cuestionamientos. A un trabajador se le puede impedir que cruce una frontera, e incluso se le puede impedir que entre en los terrenos de una empresa, pero quien lo impide es el Estado, no la empresa.¹

Precisémoslo: las empresas pueden impedir que un trabajador entre en sus dominios, pero lo hacen en virtud de una autoridad que les otorga el Estado.

Entender el proceso mediante el cual los Estados monopolizan los medios legítimos de movilidad es crucial para comprender cómo funcionan realmente los Estados modernos. Hasta ahora, la mayor parte de los análisis acerca de la formación de los Estados se ha centrado en su capacidad para penetrar la sociedad, sin indicarnos explícitamente *cómo* efectúan esta penetración. Dichos análisis postulan que los Estados, para sobrevivir y consolidarse, han desarrollado la capacidad de poner la sociedad a su alcance para extraer de ella recursos de diversas clases; pero, por lo general, los mencionados análisis no nos indican qué medios específicos adoptan los Estados para lograr dichos objetivos. Los trabajos de Foucault sobre la «gubernamentalidad» y las técnicas de gobierno moderno han supuesto una crítica importante de esta tradición. Sin embargo, a pesar de todo su interés acerca de la política, la población y el «poder pastoral», en las consideraciones efectuadas por Foucault acerca de estos temas se echa en falta un tratamiento preciso de las técnicas de identificación, que han desempeñado un papel crucial en el desarrollo de los Estados territoriales modernos y que se basan en la distinción entre los ciudadanos-nacionales y los extranjeros.²

¹ Meyer, 1987, p. 53.

² Véase Foucault, 1979; 1980b; 1991.

Entretanto, los análisis de los flujos y las políticas migratorias han tendido, en buena medida, a dar por supuesta la existencia de los Estados, y han atribuido normalmente las migraciones a una diversidad de procesos socio-económicos (procesos «*push-pull*», «migraciones en cadena», «comunidades transnacionales», etc.); lo han hecho sin prestar una adecuada atención a las necesidades que los Estados territoriales tienen de distinguir «sobre el terreno» entre los diversos tipos de población, ni tampoco a las vías mediante las cuales la actividad de los Estados —especialmente la guerra y la propia construcción de dichos Estados— provoca importantes movimientos demográficos. La principal excepción a este modo de generalizar puede hallarse en los trabajos de Aristide Zolberg, quien durante dos décadas ha venido reclamando que, junto con un examen más pormenorizado de las políticas migratorias, la creación (y destrucción) estatales ocupen un papel central en el estudio de los flujos migratorios.³ En lugar de abordar el papel de los Estados, los estudios sobre las políticas migratorias los dan por supuestos, y así fracasan en esclarecer las vías mediante las cuales la regulación del movimiento demográfico contribuye a conformar la propia esencia de los Estados.

Estos enfoques no son adecuados para comprender ni el desarrollo de los Estados modernos ni los patrones migratorios. En lo que sigue, trataremos de superar estas perspectivas parciales y mostrar que, desde el ascenso del absolutismo en Europa en los inicios de la Modernidad, el monopolio estatal del derecho a autorizar y regular el movimiento ha sido intrínseco a la propia construcción de los Estados. También trataremos de demostrar que los procedimientos y mecanismos para identificar a las personas han sido esenciales en este proceso, y que, para poder desarrollarse en la práctica, la noción de

³ Véase Zolberg, 1978; 1983. Tengo la impresión de que las críticas que ha efectuado Zolberg no han comenzado a ser tenidas en cuenta hasta hace poco. Ver, por ejemplo, Skran 1995.

comunidades nacionales debe ser codificada en forma de documentos, y no meramente «imaginada».⁴

En este capítulo nos proponemos cuatro tareas. La primera, mostrar cómo y por qué los Estados han tratado de monopolizar los «medios legítimos de movilidad», es decir, por qué han tratado de tomar en sus manos el derecho exclusivo para autorizar y regular el movimiento. A continuación, plantearemos que el proceso que conlleva esta monopolización nos obliga a repensar la propia naturaleza de los Estados modernos y el retrato que han efectuado de ellos las corrientes dominantes de la Sociología del Estado. En particular, trataremos de mostrar que la idea de que los Estados «penetran» paulatinamente en las sociedades no logra caracterizar adecuadamente la naturaleza del desarrollo estatal; en su lugar, pensamos que sería preferible concebir los Estados como entidades que tratan de «abarcar» o «aprehender» [*embrace*] paulatinamente a su ciudadanía. Después, analizaremos la necesidad que tiene el Estado de identificar sin ambigüedades quién pertenece a él y quién no, con objeto de «abarcar» a sus miembros de forma más efectiva y excluir a los intrusos no deseados. Por último, examinaremos algunos de los intentos que han llevado a cabo los Estados nacientes de Europa, en los inicios de la Modernidad, para desarrollar restricciones documentales al movimiento y, de este modo, lograr que las poblaciones fueran más fáciles de aprehender.

El monopolio de los medios legítimos de movimiento

Los Estados han tratado de monopolizar la capacidad de autorizar el movimiento de las personas —y, para imponer esta autoridad, de establecer inequívocamente sus identidades— debido a muy diversas razones, que reflejan la ambigua naturaleza de los Estados modernos, en su doble función de protección y dominio. Entre estas razo-

⁴ Véase Anderson, 1991. Michael Mann (1993: 218) ha puntualizado que «el 'capitalismo impreso' de Anderson podría igualmente generar un Occidente multinacional como comunidad de naciones» si este último no estuviera institucionalizado.

nes, podemos citar objetivos tales como las levas para el servicio militar, la recaudación de impuestos y la obtención de mano de obra; el cumplimiento de la ley; el control de la «fuga de cerebros» (es decir, el establecimiento de límites de salida para evitar la pérdida de trabajadores con una cualificación especialmente valiosa); la restricción del acceso a determinadas áreas, consideradas «límites exteriores» por el Estado, por razones de «seguridad» o para proteger a la población frente a daños y peligros desconocidos o inesperados; la exclusión, la vigilancia y el confinamiento de «elementos indeseables», ya sean de carácter étnico, nacional, racial, económico, religioso, ideológico o sanitario; y la supervisión del crecimiento, la distribución espacial y la composición social de la población en el seno de sus territorios.

La apuesta estatal por monopolizar los medios legítimos de movilidad ha conllevado una serie de aspectos que se han reforzado mutuamente: la ubicua (y progresiva) definición de los Estados como «nacionales» (es decir, como «Estados-nación» compuestos de miembros concebidos como ciudadanos), al menos desde el punto de vista del sistema internacional; la promulgación de leyes que establecen qué clase de personas pueden moverse por su interior o cruzar sus fronteras, y la determinación de cómo, cuándo y dónde pueden hacerlo; el estímulo al desarrollo a escala mundial de técnicas para identificar de modo unívoco y sin ambigüedades a cada una de las personas sobre la faz de la tierra, desde su nacimiento hasta su muerte; la constitución de una burocracia diseñada para desarrollar este régimen de identificación y para escrutar a personas y documentos con el objetivo de verificar su identidad; y la creación de un acervo de normas legales destinado a resolver las peticiones de los individuos para entrar en espacios y territorios concretos. De todos modos, no es hasta una época relativamente reciente cuando los Estados han desarrollado realmente las capacidades necesarias para monopolizar la regulación de la movilidad.

Sin duda alguna, ha habido regímenes despóticos en todo el mundo que, en épocas pre-modernas, ejercieron controles sobre el movimiento, pero estos Estados, por regla general, carecían de la extensa estructura administrativa que se precisa para llevar a cabo dicha

regulación de modo generalizado y sistemático. Para que los Estados y el sistema estatal pudieran ejercer *eficazmente* el monopolio de los medios legítimos de movimiento era preciso crear burocracias y tecnologías complejas, cuya aparición no fue sino gradual, aunque fuera una tendencia que se intensificó abruptamente hacia finales del siglo XIX. En buena medida, el proceso dependía de lo que Gérard Noiriel ha llamado la «*révolution identificatoire*», el desarrollo de «carnés» y «códigos» que identificaban de modo (más o menos) unívoco a las personas y las distinguían unas de otras con fines administrativos.⁵ Es obvio que estos documentos ya existían anteriormente, pero no había llegado el momento en que se diseminasen de modo uniforme en todas las sociedades, y no digamos para que se extendiese por todo el mundo el pasaporte internacional que hoy en día nos resulta familiar. No obstante, una vez que estos estuvieron al alcance de (casi) cualquiera, se convirtieron asimismo en un requisito para moverse legalmente entre territorios.

Las cosas no siempre han funcionado de este modo. De lo contrario, las grandes migraciones que poblaron muchos de los territorios deshabitados del globo habrían sido, si no imposibles, extraordinariamente complejas. Antes de la consolidación del moderno sistema estatal (y de hecho hasta mucho tiempo después de su aparición), el derecho a autorizar el movimiento era controlado por grupos sociales específicos, unas veces entidades y otras autoridades políticas constituidas. Por ejemplo, en el caso de los siervos ligados a un contrato obligatorio [*indentured servant*], el derecho a la libre movilidad se hallaba bajo el control de sus señores. Bajo la servidumbre, la capacidad legal de los siervos para moverse depende de sus terratenientes, quienes gozan de jurisdicción sobre ellos. Bajo el régimen esclavista, aun

⁵ Sobre la «revolución identificatoria», véase Noiriel, 1991; esta autora desarrolla la noción de «El carné y el código» (1996, Capítulo 2). En su trabajo sobre las leyes relativas a la nomenclatura, Jane Caplan (2000) habla del surgimiento de una «cultura de la identificación» durante el siglo XIX.

cuando no usaran grilletos, los propietarios tenían el poder de otorgar y denegar el derecho a la movilidad a la población esclavizada.⁶

No obstante, con el avance de los Estados modernos y la decadencia de los sistemas de trabajo forzado como la esclavitud y la servidumbre, los Estados y el sistema estatal internacional despojaron a esas entidades privadas de su poder para autorizar y prohibir el movimiento y reunieron dicho poder en su seno. Al hacerlo, estaban respondiendo en buena medida a los imperativos de regulación territorial característicos de los Estados modernos, así como al problema que generaban los avances de la libertad personal: la aparición de «personas sin dueño».⁷ Karl Polanyi capta muy bien este fenómeno cuando aborda la aparición de «los pobres» como grupo social diferenciado en Inglaterra en los albores de la modernidad:

[Estos] se volvieron llamativos *como individuos sin ataduras con los señoríos*, o «con algún superior feudal», y su transformación gradual en una clase de trabajadores libres fue el resultado conjunto de la feroz persecución del vagabundeo y el fomento de la industria nacional.⁸

Esta transición del control privado sobre el movimiento al control estatal constituyó un aspecto esencial de la transición del feudalismo al capitalismo.

Por tanto, el proceso a través del cual los Estados comenzaron a monopolizar los medios legítimos de movimiento tardó siglos en fructificar. Fue la consecuencia del cambio de orientación de lo «local» a lo «nacional» que acompañó el desarrollo de «Estados-nación» a partir de la panoplia de imperios, pequeñas ciudades-Estado y principa-

dos que moteaban el mapa de Europa a comienzos de la era moderna. El proceso también corrió parejo a la racionalización y nacionalización del sistema de ayudas frente a la pobreza [*poor relief*], puesto que la obligación comunitaria de proporcionar dichas ayudas fue uno de los elementos que impulsaron la aparición de controles a la movilidad. Previamente, la administración de este sistema de socorros había sido paulatinamente enajenada del ámbito de las organizaciones privadas y religiosas y se había ubicado en el ámbito estatal. El sistema de alivio de la pobreza pasó asimismo de la escena local a la nacional a medida que se redujo el número de Estados en Europa, aumentó su tamaño y se promovieron mercados de mayor escala para la fuerza de trabajo fuera del alcance de los terratenientes y de las tradicionales trabas impuestas por los poderes locales.⁹ Estas transformaciones, a su vez, ayudaron a extender «hacia afuera», hacia las fronteras «nacionales», el área en la que se suponía que los individuos podían moverse libremente y sin necesidad de autorizaciones. Llegó el momento en el que la principal frontera a tener en cuenta no era ya la municipal sino la del Estado-nación.

El proceso tuvo lugar de modo desigual, desarrollándose al compás del propio movimiento por el cual los Estados modernos se impusieron a las formas no territoriales de organización política,¹⁰ y de la sustitución de las variadas formas de la servidumbre por el trabajo asalariado «libre». A medida que las personas de los diversos estamentos sociales se encontraban frente al Estado en posición de mayor igualdad, los controles que éste ejercía frente al movimiento en el seno de su territorio, entre espacios locales, fueron resquebrajándose, para ser sustituidos por restricciones relativas solamente a

⁶ Para un análisis comparativo de la esclavitud y la servidumbre como sistemas de control de la movilidad, véase Kolchin, 1987, especialmente el Capítulo 1, «La gestión de la fuerza de trabajo».

⁷ En Beier, 1985, podemos hallar un estudio en profundidad de tales personas en un país en concreto.

⁸ Polanyi, 1944, p. 104 (cursivas mías); véase asimismo Chambliss, 1964.

⁹ Para el análisis del origen de los sistemas modernos de alivio frente a la pobreza, véase Gorski, 1996, 1997. Sobre la «nacionalización» de dicho sistema en Alemania, puede consultarse Steinmetz, 1993. Podríamos preguntarnos si los cambios recientes en la legislación estadounidense sobre prestaciones sociales, al trasladar la responsabilidad de tales prestaciones del nivel federal al de los Estados individuales, no habrán comenzado a revertir tal tendencia.

¹⁰ Acerca de tales organizaciones, véase Spruyt, 1994.

las fronteras exteriores de los «Estados-nación». A la postre, la regulación del movimiento pasó a ser principalmente potestad del sistema internacional en su conjunto, es decir, de la actuación aunada de los Estados-nación con objeto de imponer sus intereses en el control del movimiento de las personas. Allí donde hoy en día encontramos prominentes controles estatales sobre la movilidad en el interior del Estado —especialmente cuando estos controles van en detrimento de grupos y estamentos «desfavorecidos»—, podemos suponer la presencia de un Estado autoritario (o peor aún). Los casos de la Unión Soviética, la Alemania nazi, Sudáfrica en la era del apartheid, y la China comunista (al menos antes de la década de 1980) respaldan esta generalización.¹¹

La creación del sistema del pasaporte moderno y el uso de otros similares en el interior de una serie de países —producto de una lenta y minuciosa construcción burocrática, que se ha prolongado durante siglos— marcaron así el inicio de una nueva era en los asuntos sociales, en la que los Estados, individualmente y como parte del sistema estatal en su conjunto, comenzaron a monopolizar eficazmente la autoridad legítima para permitir el movimiento dentro y fuera de su territorio jurisdiccional. Obviamente, la cuestión de mayor importancia aquí no radica en que no exista migración (internacional) no autorizada, sino en que dicho movimiento sea específicamente «ilegal»; esto es, hablamos de migración «ilegal» (o más frecuentemente de «sin papeles») como resultado del monopolio estatal de los medios legítimos de movilidad. Lo que ahora concebimos como movimiento «interno» —una noción anacrónica y carente de significado antes del desarrollo de los Estados modernos y el sistema estatal— ha pasado a significar movimiento en el interior de las naciones o los «Estados-nación». Las evidencias históricas prueban claramente que, hasta bien avanzado el siglo XIX, la población veía habitualmente como «extranjeras» a las personas que venían de la provincia vecina, exactamente igual que si venían de otros «países».

¹¹ Véase Torpey, 1997, para un análisis sobre los controles de pasaporte en la Unión Soviética y en China.

Nada de lo anterior significa en absoluto que los actores privados no desempeñen hoy en día un papel en la regulación del movimiento. Aun así, han sido relegados al papel de «cómplices de la policía», de modo que participan en la regulación de la movilidad a instancias de los Estados. Durante el siglo XIX y parte del XX, por ejemplo, los gobiernos europeos instaban a las compañías de navegación a vapor para que fueran ellas las que supervisaran la concesión de permiso a cada persona que optara por viajar a un determinado destino. Con el desarrollo del transporte aéreo, las aerolíneas se han visto sometidas a obligaciones equivalentes. Tanto las empresas navieras como las aerolíneas se han resistido a menudo a ejercer esas funciones policiales, principalmente por temor a que su participación en estas actividades cuasi-gubernamentales vaya en detrimento de su rentabilidad. Para que no parezca que se posicionan así por mera codicia, su argumento suele ser que la regulación de la movilidad es una tarea específicamente estatal. Y así es.¹²

Para poder monopolizar los medios legítimos de movilidad —al igual que intentan monopolizar el uso legítimo de la violencia—, los Estados deben contar con medios para poner en práctica las restricciones que hayan sido establecidas. Para hacerlo, deben ser capaces de construir un equilibrio entre los diversos intereses conformados por los Estados, por las poblaciones a las que gobiernan y por los posibles intrusos. Este hecho nos obliga a reconsiderar la principal línea argumental que ha articulado la sociología respecto a cómo se han desarrollado los Estados.

Los Estados modernos, ¿«penetran» la sociedad o la «abrazan»?

Hasta ahora, la mayor parte de las teorías sociológicas sobre el desarrollo de los Estados modernos ha centrado su atención principalmente en su creciente capacidad para «penetrar» o «introducirse» en la sociedad y extraer de ella lo que necesitan para sobrevivir. En casi

¹² Sobre esta cuestión, véase Gilboy, 1997.

cualquier tratado sociológico reciente acerca de la naturaleza de los Estados modernos, estos se conciben como entidades que han «penetrado» las sociedades de modo más o menos eficaz a lo largo de la modernidad.¹³ Jürgen Habermas ha ido incluso más allá de los teóricos del Estado y ha extendido la metáfora de la «penetración» para caracterizar no sólo la actividad de los Estados burocráticos sino también la de la propia economía capitalista. Así, Habermas habla de la «colonización del mundo vital» a través de los «medios directores» del dinero y el poder.¹⁴ A pesar de todo, el análisis de Habermas comparte las debilidades del paradigma «penetracionista» de la teoría del Estado, puesto que el «dinero» es un mecanismo bastante más concreto que el «poder» para facilitar y constreñir las elecciones sociales. Aun así, podemos corregir el carácter abstracto del «poder» en relación con el del dinero si concebimos que las diversas clases de documentos identificativos constituyen el equivalente burocrático del dinero: son la moneda de la administración estatal moderna.

No obstante, el imaginario tradicional (e inequívocamente sexual) de las sociedades siendo «penetradas» por el Estado limita de manera innecesaria y engañosa nuestro análisis sobre la naturaleza de los Estados modernos. En particular, el enfoque «penetracionista» no ha sido capaz de decir gran cosa acerca de los mecanismos adoptados y empleados por los Estados para construir y mantener relaciones duraderas entre ellos mismos y sus poblaciones, la «base social» de su reproducción. De este modo, al centrar nuestra atención casi exclusivamente en la idea de que los Estados «se erigen» sobre sociedades aisladas, superándolas con su conformación, la metáfora de la «penetración» de la sociedades por parte de los Estados distorsiona la naturaleza del proceso mediante el cual estos han atesorado poderes

¹³ Véase, por ejemplo, Mann, 1993; Skocpol, 1978; Tilly, 1990. Randall Collins, en sus comentarios a la presentación de Michael Mann en el Centro de Sociología e Historia Comparada, ha empleado el término *penetración* como una suerte de abreviatura que damos por supuesta para comprender las actividades esenciales de los Estados modernos. UCLA, 27 de enero de 1997.

¹⁴ Véase Habermas, 1987.

para reconfigurar la vida social; una metáfora en la que aquellas parecen yacer postradas bajo los Estados. De forma más o menos explícita, este imaginario de la penetración, que hoy se ha convertido en hegemónico, sugiere la existencia de sociedades débiles que simplemente reciben los progresos de Estados más o menos poderosos. Una vez penetradas, las sociedades terminan capitulando y entregando al Estado lo que éste les demanda. Pero, ¿cómo ocurre realmente este proceso? ¿De qué forma las personas que componen las «sociedades» se ven obligadas a «dar al César lo que es del César»?

Para extraer los recursos que necesitan y así implementar sus políticas, los Estados deben encontrarse en una posición que les permita localizar a las personas y a las mercancías y afirmar sus derechos sobre ellas. Esta realidad sugiere un imaginario alternativo para comprender la acumulación de capacidad e infraestructura por parte de los Estados modernos. Foucault, obviamente, ha subrayado la importancia de la «vigilancia» en las sociedades modernas, pero en sus escritos muchas veces no están claros los objetivos con los que se pone en práctica dicha vigilancia. Creo que haríamos bien en concebir los Estados como entidades que no solamente tratan de penetrar sino también de «abarcarse» o «aprehender» las sociedades, «arrojando» a sus miembros y «haciéndose cargo» de ellos, individual y colectivamente, a medida que el tamaño de estos Estados crece y su administración se vuelve más eficaz. Más aún, los Estados *deben* abarcar a las sociedades *para poder penetrarlas* de forma eficaz. Las personas que quedan fuera de esta capacidad estatal de aprehenderlas representan necesariamente un límite a dicha penetración. El *alcance* [*reach*] del Estado, en otras palabras, no puede sobrepasar su *capacidad de aprehensión* [*grasp*]. Michael Mann afirma acertadamente que el «extraordinario poder de los Estados modernos se basa en su infraestructura»¹⁵ y que su capacidad para abarcar a sus propios miembros y para excluir a otros no deseados constituye la esencia de ese poder infraestructural.

¹⁵ Mann, 1993, p. 60.

El uso que hago del término «abarcar» deriva del alemán *erfassen*, que significa «aprehender» o «tomar en consideración» en el sentido de «registrar». Así, por ejemplo, de la población extranjera registrada en la *Ausländerbehörde* (Oficina de Extranjería) se dice que está *ausländerbehördlich erfasst*, es decir, registrada con fines de vigilancia, administración y regulación por parte de dicha Oficina. Las personas también son *erfasst* para el censo. El hecho de que en inglés carezcamos de equivalentes del alemán *erfassen* (así como del verbo francés *surveiller*) revela las divergencias en el proceso de construcción estatal entre la Europa continental y el mundo anglo-americano. En cualquier caso, independientemente de que el inglés refleje de modo adecuado esta realidad, lo cierto es que las actividades mediante las cuales los Estados «abarcan» a las poblaciones se han vuelto esenciales para su producción y reproducción en el mundo moderno.

En contraste con la imagen viril de Estados que «penetran» y se sitúan por encima de las sociedades, la metáfora de la aprehensión de éstas por parte de aquellos dirige nuestras preocupaciones teóricas hacia las formas mediante las que los Estados se vinculan —e incluso en ciertos sentidos «crían»— a las sociedades que tienen en sus manos. En ese sentido, el imaginario del Estado «abarcador» es similar a la noción acuñada por Michael Mann sobre la forma en la cual los Estados «enjaulan» en su seno la actividad social; y en particular la forma en la que el auge de los Estados nación ha permitido reorientar la actividad política del ámbito local y regional al nacional.¹⁶ Sin embargo, la metáfora del «enjaulamiento» de Mann no logra captar la manera en la que los Estados, para llevar a cabo sus objetivos, «aprehenden» metafóricamente tanto a las sociedades en su conjunto como a las personas individualmente. Mi metáfora de los Estados «abarcando» a sus poblaciones es mucho más afín a la concepción ela-

¹⁶ *Ibid.*, p. 61.

borada por James Scott según la cual estos tratan de hacer a las sociedades «legibles» y por tanto más susceptibles de ser gobernadas.¹⁷

No obstante, esta idea de que los Estados «abarcan» a los individuos va más allá, pues trata de poner de relieve el hecho de que estos captan a unas personas *en particular*, excluyendo a otras. Esta consideración es especialmente importante en un sistema mundial de Estados que se definen como Estados-nación —es decir, compuestos de personas concebidas como ciudadanas— y que se preocupan de monopolizar los medios legítimos de movilidad. En contraste con ello, el imaginario de la «penetración» es insensible a las peculiaridades de la sociedad que se ve invadida por el Estado. Sin lugar a dudas, la metáfora de la «aprehensión» contribuye a captar mejor un sistema de Estados que, tal como están concebidos, se componen de conjuntos mutuamente excluyentes de ciudadanos, cuya movilidad como tales puede verse restringida.

Los sistemas de registro, censos y similares, junto con documentos como pasaportes y carnés de identidad —que actúan como versiones móviles de los «ficheros» que los Estados utilizan para almacenar el conocimiento que poseen sobre sus ciudadanos—, han sido cruciales para llevar a cabo estos objetivos. Aun con obvios defectos y fisuras, estos sistemas de registro han permitido en buena medida a los Estados «abarcar» efectivamente a sus poblaciones y obtener así de ellas los recursos necesarios para su supervivencia; y han servido para excluir de su generosidad a aquellos grupos a los que se considera sin derecho a sus beneficios.

¹⁷ Véase Scott, 1998. Si se me permite utilizar la metáfora con la que Scott describe cómo él y Stephen Marglin llegaron a conclusiones más o menos parecidas sobre el funcionamiento de los Estados, diría que él y yo nos hemos subido a trenes diferentes que en buena medida van al mismo destino; pero si el suyo es un «cercanías», el mío es un «expreso». Es decir, Scott explora la serie de formas mediante las que los Estados han tratado de hacer «legibles» las sociedades, mientras que yo he tratado de centrarme en un aspecto particular de dicha apuesta: a saber, los documentos de identidad desplegados con el objetivo de regular la movilidad.

Los «Estados nación» modernos y el sistema internacional en el que están insertos se han implicado (y basado) cada vez más en mejorar su capacidad para establecer demarcaciones estrictas entre conjuntos disjuntos de ciudadanos, así como entre subconjuntos formados por sus propios miembros cuando uno o más de estos grupos requiere un «tratamiento especial». La necesidad de determinar «quién es quién» y –quizás más importante aún– «qué es qué» deviene especialmente acuciante cuando los Estados tratan de regular la movilidad a través de sus fronteras exteriores. Por esta razón, tal como escribió Mary Douglas hace algunos años, «todos los márgenes son peligrosos (...). Cualquier estructura ideológica se vuelve vulnerable en sus márgenes».¹⁸ La idea de pertenencia que está en la raíz del concepto de ciudadanía se ve amenazada cuando las personas cruzan las fronteras, abandonando los espacios a los que «pertenecen» y entrando a otros a los que no pertenecen.

No obstante, el Estado-nación es mucho más que una «estructura ideológica». También es –y ello resulta mucho más importante para nuestros objetivos– una red de *instituciones*. En este sentido, los desarrollos recientes en la sociología nos orientan en una dirección fructífera para dar cuenta de la forma en la que los Estados abarcan a las sociedades que intentan gobernar y la manera en que distinguen entre quienes son miembros y quienes no lo son. En lugar de sugerir meramente de qué modo las instituciones modelan nuestra vida cotidiana, el «nuevo institucionalismo» dirige nuestra atención hacia la «construcción institucional tanto de los intereses como de los actores».¹⁹

Esta cuestión es de especial relevancia en lo tocante a la identidad. En las publicaciones académicas recientes, con demasiada frecuencia las identidades han sido tratadas en términos puramente subjetivos, sin hacer referencia a cómo dichas identidades se anclan en la legislación y la política. Este enfoque subjetivista, que adquirió

¹⁸ Douglas, 1966, p. 121.

¹⁹ Brubaker, 1996, p. 24; véase asimismo Powell y Dimaggio, 1991.

una gran relevancia tras la amplia (y merecida) atención otorgada a la noción de «comunidades imaginarias» acuñada por Benedict Anderson, tiende a ignorar hasta qué punto esas identidades tienen que verse codificadas e institucionalizadas para adquirir todo su significado social. Noiriel ha subrayado esta cuestión con gran vehemencia en lo tocante a las personas migrantes: «A menudo se pasa por alto que el registro legal, los documentos de identidad y la legislación son lo que determina en última instancia la “identidad” de las personas migrantes».²⁰

Pero esta apreciación posee un carácter mucho más general. El caso de la población «hispana» (en oposición a la caribeña, la sudamericana o la centroamericana, por ejemplo) o de la «asioamericana» (en oposición a la japonesa-americana, coreana-americana, etc.) en los Estados Unidos, categorías diseñadas para el censo y las políticas gubernamentales que apenas tenían un correlato subjetivo en la época en que comenzaron a usarse, ilustran nuestro argumento. Que exista o no un número sustancial de personas que se conciben a sí mismas en estos términos es una cuestión empírica abierta; pero está fuera de duda que seguramente no lo harían sin el fundamento institucional proporcionado por la previa codificación legal de estas categorías.

Como «naciones-Estado» –Estados de y para «pueblos» particulares definidos como grupos de ciudadanos mutuamente excluyentes–,²¹ los Estados modernos, por regla general, se han afanado por abarcar a sus poblaciones y regular la movilidad de las personas en su interior y a través de sus fronteras. Los esfuerzos por llevar a cabo dicha regulación los han llevado a crear medios para identificar a las personas (ya sean «suyas» o ajenas) individualmente, de forma unívoca y sin ambigüedades. Para monopolizar los medios legítimos de movilidad, los Estados y el sistema estatal se han visto obligados a definir quién pertenece y quién no, quién puede ir y venir y quién no puede, y hacer que estas distinciones sean inteligibles y aplica-

²⁰ Noiriel, 1996, p. 45.

²¹ Véase Brubaker, 1992.

bles. La existencia de documentos como los pasaportes y los carnés de identidad ha sido crucial para lograr estos objetivos. Más que el simple discurso acerca de definiciones y categorías relacionadas con la identidad, los Estados deben *poner en práctica* estas distinciones, y esa es la razón de que exijan «papeles».

Someter y manejar: la institucionalización del Estado-nación

Para comprender que los Estados existen «por y para pueblos en particular», conocidos por lo general hoy en día como «naciones», debemos considerar en primer lugar qué es una «nación». El concepto de nación, según Weber, supone que «podemos esperar de ciertos grupos un sentimiento específico de solidaridad frente a otros grupos» sin necesidad de que existan «cualidades empíricas comunes a quienes se cuentan como miembros de la nación».²² Siguiendo los pasos de Weber, Rogers Brubaker ha subrayado hasta qué punto ese «ser nación» posee cualidades «contingentes, precarias y fluctuantes»; este autor apunta que «no deberíamos preguntarnos qué es una nación, sino más bien cómo se institucionaliza un sentido nacional [*nationhood*] como forma política y cultural en el seno de los Estados y a través de ellos».²³ El constructivismo institucionalista de Brubaker corrige significativamente las concepciones (presentes sobre todo en los propios nacionalistas) que sugieren que «la nación» es una entidad histórica real e imperecedera. Al contrario, si fracasan en su institucionalización, las «naciones» quedan condenadas a una vida efímera y difusa.

En realidad, ¿cómo se institucionaliza un sentido nacional? O, de modo más específico, ¿a través de qué mecanismos se genera y mantiene el nexo entre los Estados, sus miembros y los posibles intrusos? Para extraer los recursos que necesitan para sobrevivir y para imponer la participación en las fuerzas represivas allí donde es preciso, los Estados deben abarcar a la población de la que esperan obtener

²² Weber, 1978, p. 922.

²³ Brubaker, 1996, pp. 16, 19.

estos recursos, es decir, tienen que ser capaces de identificarla y de acceder a ella de forma continuada. Los Estados también deben estar en condiciones de esclarecer si una persona susceptible de entrar en su territorio cumple con los requisitos necesarios para hacerlo. Charles Tilly ha señalado cómo la Revolución Francesa, al inaugurar lo que denomina atinadamente como «regulación directa», proporcionó a los legisladores «acceso al conjunto de la ciudadanía y a los recursos controlados por ella, mediante mecanismos como los impuestos sobre la vivienda, el reclutamiento militar generalizado, el censo, los sistemas policiales y otras muchas intromisiones en el microcosmos de la vida social».²⁴ Con todo, este listado nos sigue resultando demasiado vago para comprender correctamente la forma en la que los Estados, de hecho, han «invadido» ese microcosmos social y tratado de hacer a las poblaciones susceptibles de verse aprehendidas o abarcadas por ellos.

En particular, la enumeración que Tilly efectúa respecto a estas irrupciones del Estado no nos aclara de qué manera mecanismos de vigilancia como los censos o el registro de viviendas, los pasaportes (internos y externos) y otros documentos de identificación han sido decisivos para la recaudación de impuestos o las levadas de reclutas. De hecho, sólo fue posible poner en práctica de modo sistemático las actividades que habitualmente asociamos a la aparición de los Estados modernos cuando estos estuvieron en condiciones de abarcar a sus poblaciones con objeto de llevar a cabo dichas actividades. Por ello, dispositivos tales como los documentos de identidad, los censos y los certificados necesarios para viajar –como elementos de la construcción estatal– no iban simplemente a la par con la recaudación tributaria o el reclutamiento militar; para la adecuada materialización del Estado y para su crecimiento, estos documentos fueron herramientas administrativas esenciales que permitieron ejercer (o al menos imponer) estas otras actividades fiscales o militares.

²⁴ Tilly, 1990, p. 25.

Recientemente, la sociología del Estado ha comenzado a abordar de modo más adecuado cómo los Estados construyen una relación duradera entre ellos y sus miembros/su ciudadanía para la consecución de sus objetivos. Anthony Giddens es quizá el autor que se ha preocupado de modo más destacado por este asunto. En su importante trabajo *El Estado-nación y la violencia*, Giddens presta una atención considerable al creciente papel de la vigilancia en el desarrollo de la «regulación directa». En contraposición a los «Estados tradicionales», Giddens ha señalado que la existencia de una administración regularizada constituye una condición necesaria para el Estado moderno, y que buena parte de la capacidad administrativa que éste precisa está anclada en *lo escrito*. Mucha de la labor de vigilancia que conlleva el Estado moderno se lleva a cabo mediante documentos escritos —entre ellos, los de identidad—: «El poder administrativo sólo puede implantarse cuando la información codificada se utiliza de modo directo para la supervisión de las actividades humanas».²⁵ Por supuesto, Max Weber había señalado anteriormente la importancia de los «registros» como elemento importante de la burocratización, pero no había logrado identificar su ingente papel en la construcción del poder estatal para abarcar de forma duradera a sus ciudadanos. Con todo, a pesar de que los trabajos recientes sobre el desarrollo de los poderes estatales presten mayor atención a la relación entre los Estados y sus miembros/su ciudadanía, seguimos teniendo un escaso conocimiento de cómo se construye y mantiene realmente esta relación.

La esencia del problema puede formularse en términos de la necesidad que tienen los Estados de aprehender a su población y distinguirla de otras. Desde este punto de vista, las personas son poco más que «estigmas» debidamente procesados para su uso administrativo. El análisis clásico del manejo de dichos estigmas y las respuestas a ellos en las interacciones informales puede hallarse en la

²⁵ Giddens, 1987, p. 47. Leonard Dudley (1991) ha apuntado que la escritura se originó (en la antigua Sumeria) no como medio para registrar la palabra hablada, sino con el objetivo de facilitar la recaudación de tributos.

obra *Estigma* de Erving Goffman,²⁶ buena parte de la cual se dedica a analizar cómo se gestiona la «identidad deteriorada». Sin embargo, el problema es más general de lo que ha indicado Goffman, lo que sin duda él mismo habría sido capaz de diagnosticar si hubiera prestado más atención a las operaciones llevadas a cabo por las instituciones burocráticas.

En una de las pocas obras en las que ha tratado de modo sistemático los entornos institucionales formales, el insustituible ensayo que efectúa en *Los asilos*²⁷ sobre las «instituciones totales», Goffman muestra cómo los esfuerzos para imponer el control en tales instituciones comienza con un intento sistemático de aniquilar las «identidades» —es decir, la propia naturaleza o el mismo ser— de las personas internas. En las instituciones totales es crucial despojar a los individuos de los recursos de su personalidad que podrían usar para defenderse frente a su condición. Fuera de ellas, no obstante, la anulación de la identidad individual sería ruinoso para el Estado, puesto que cortocircuitaría el proceso crucial de identificación de los individuos con fines administrativos. Este proceso frustraría el éxito de una actividad globalmente clave para el Estado: la extracción de recursos de sus miembros con objeto de alimentar las instancias administrativas que, siempre que éste siga funcionando de modo coherente, constituyen y avivan la función del Estado.

Michel Foucault ha extrapolado estas hipótesis básicas a una visión catastrófica, distópica, incluso absurda de la sociedad moderna como «sistema carcelario», impregnada de medios de disciplina y control «amables», posibles gracias al ojo vigilante que caracteriza la «mirada individualizadora».²⁸ Foucault dramatizó esta intuición su-

²⁶ Véase Goffman, 1963.

²⁷ Véase *ibíd.*, 1961.

²⁸ Véase Foucault, 1979; 1980a. Para una crítica de la valoración negativa que la visibilidad ha recibido en el pensamiento sociológico reciente en Francia y su consiguiente ataque a las concepciones de la Ilustración, y a su insistencia en la transparencia, la luminosidad y, en definitiva, el esclarecimiento [*enlightenment*], véase Jay, 1993.

giriendo que el «Panóptico» de Bentham (que nunca llegó a construirse), en el que todos y cada uno de los prisioneros pueden ser vigilados por un solo guardia, ubicado en el centro, invisible frente a ellos, se había convertido en el modelo básico de la organización social moderna. En cierto sentido, Foucault no hizo más que deducir las consecuencias lógicas del persistente temor expresado por Weber acerca de la fuerza gigantesca de la racionalización burocrática. Aun así, resulta extraordinariamente sugerente el énfasis que Foucault ha puesto sobre las íntimas conexiones entre el poder y el saber, y sobre la importancia crucial que adquiere la vigilancia del individuo en los sistemas administrativos modernos.

Citaremos a continuación un fragmento del manual para la obtención del permiso de conducción en el Estado de California, que nos proporciona una evidencia clara y notoria de la profunda importancia que las técnicas de identificación han adquirido en la actualidad:

IDENTIFICACIÓN: La identificación –su fiabilidad, integridad, confidencialidad, etc.– es una preocupación de primer orden en todos los niveles del sector público, así como también en el privado. La adecuación de los servicios estatales, la emisión de diversas clases de licencias, los cálculos impositivos, el derecho de voto, etc. se determinan mediante evaluaciones basadas en parte en los documentos identificativos que usted presenta. *Que tales documentos posean una autenticidad y precisión fuera de dudas es de gran importancia para identificar a cada individuo de forma única y fiable.*²⁹

Así, para llevar a cabo sus tareas fundamentales, los Estados han comenzado a depender decisivamente de su capacidad para identificar

²⁹ Manual del Permiso de Conducción para California, 1996. Departamento de Vehículos Motorizados, Estado de California (sin fecha ni lugar de edición). Cursivas mías.

de modo unívoco y sin ambigüedades a cada persona.³⁰ El examen de los estigmas individuales, figura indispensable en todos los sistemas identificativos modernos, «ubica a las personas en un entorno de continua vigilancia [y también] las coloca dentro de una red de documentos escritos; las inscribe en toda una maraña de documentos que las atrapan y las constriñen».³¹ Por tanto, el documento que posee la persona como carné de identidad corresponde a toda una serie de ficheros que registran la cronología de movimientos, transacciones económicas, lazos familiares, enfermedades y muchos más datos; una red de poder/saber en la que las personas se ven procesadas como miembros administrativos de los Estados.

Sin embargo, consolidar ese saber administrativo implicó un lento proceso; con el tiempo, las prácticas identificatorias promovidas por el Estado con objeto de extender su capacidad de aprehensión sobre sus poblaciones han ido evolucionando notoriamente. Antes de la Revolución Francesa, por ejemplo, la mera descripción de la posición social de una persona –su residencia, ocupación, estado familiar, etc.– se consideraba en Francia, por regla general, como una forma apropiada de establecer su identidad de cara a los controles internos de pasaporte.³² Posteriormente, ante la combinación de la preocupación creciente por la vigilancia y los avances de la ciencia moderna, estas prácticas artesanales comenzaron a considerarse insuficientes. Los Estados necesitaban abarcar a sus habitantes con más firmeza, y diferenciarlos más claramente de los forasteros de lo que permitían dichos métodos. La consecución de este objetivo requería una mayor precisión en la tarea identificatoria. Al mismo tiempo, el ascenso de

³⁰ Para una revisión crítica de los desarrollos recientes en la comprensión de la vigilancia en las sociedades modernas, véase Lyon, 1994. La exposición de este autor deja claro que no son sólo los Estados quienes tienen interés en la intensificación de la vigilancia, sino también las entidades económicas de naturaleza privada; nuestro libro se centra solamente en la forma en la que los Estados usan las técnicas de vigilancia (y dependen de ellas) para controlar la movilidad.

³¹ Foucault, 1979, p. 189.

³² Nordman, 1996, pp. 1123-1124.

las ideas liberales y del derecho natural que proclamaba la libertad individual y la inviolabilidad personal desacreditaban viejas prácticas de «escritura en el cuerpo», como el marcado, la escarificación o el tatuado, así como la presencia de códigos en la ropa para identificar a las personas (excepto, claro, en los casos en los que estos métodos de marcado fueran realizados por voluntad propia).

Por esta razón, los Estados, cada vez más interesados en abarcar a sus poblaciones, tuvieron que desarrollar mecanismos menos invasivos para identificar a las personas. El enfoque adoptado emplea en esencia el mismo principio que subyace en la práctica del *jiu-jitsu*: el cuerpo de la persona es usado *contra ella*, en este caso como evidencia de su identidad. Las técnicas de «lectura del cuerpo» se han ido sofisticando paulatinamente; en lugar de descripciones subjetivas poco fiables, o antropométricas, se ha pasado a las fotografías (que la policía, al principio, consideraba también poco fiables), huellas digitales, huellas de la palma de la mano escaneadas electrónicamente, huellas de ADN y escáneres de retina como los que aparecen en la reciente versión de la película *Misión imposible*. El permanente proceso de ensayos con estas técnicas revela que los Estados (y por supuesto también otras entidades) tienen un gran y persistente interés en identificar a las personas, ya sean sus propias ciudadanas o aquellas procedentes de otros países. Su capacidad para identificarlas de forma unívoca y sin ambigüedades, ya sean nativas o forasteras, está en el corazón del proceso por el cual los Estados y el sistema internacional de Estados ha ido monopolizando de forma creciente los medios legítimos de movilidad en el mundo actual.

Con este trasfondo, permítasenos examinar sucintamente la imposición de controles de pasaporte en los primeros Estados modernos europeos, en una época en la que los gobernantes planteaban demandas ilimitadas sobre los territorios y las personas. Inconscientemente, dichos gobernantes comenzaron a apartarse de «un mapa político inextricable, enmarañado y superpuesto, en el que diversas instancias judiciales se entretejían y estratificaban geográficamente, y en el que abundaba la pluralidad de lealtades, las soberanías

asimétricas y los enclaves anómalos».³³ Al hacerlo, desbrozaron parte de esa suerte de maleza medieval que se interponía entre ellos y el Estado-nación.

El predominio de los controles de pasaporte en la Europa absolutista

No se puede afirmar que los controles de pasaporte en Europa constituyan un invento reciente. Para poder gobernar, los Estados europeos, en los albores de la modernidad, comenzaron a poner mucho interés en reforzar sus poderes para regular las idas y venidas de sus habitantes. Las políticas mercantilistas que perseguían estos Estados se basaban todas ellas en el supuesto de que la población era equivalente a (o como mínimo convertible en) riqueza y poder militar. Por ello, estos gobernantes tenían mucho interés en identificar y controlar sus movimientos. Para lograrlo, emplearon toda una serie de restricciones a la movilidad para cuya imposición fue precisa a menudo la existencia de documentos escritos.

Por ejemplo, mediante las Ordenanzas de Policía de 1548 de la Prusia Imperial, «se prohibía la entrada a mendigos y vagabundos, considerados una amenaza a la paz interior, la ley y el orden». Poco después, un edicto de la Dieta Imperial prohibía la emisión de «pases» a «gitanos y vagabundos [*Landschreiter*]», y sugería que ambos grupos despedían mal olor y que era necesario, al menos para los miembros de estos estamentos inferiores, disponer de un pase para moverse de un lugar a otro.³⁴ Hacia el siglo XVII, los gobernantes alemanes promulgaron leyes destinadas a fijar a los siervos más firmemente a sus señores, y a tratar de suprimir de este modo el vagabundeo y la itinerancia, bestias negras de las autoridades.³⁵

³³ Anderson, 1974, pp. 37-38.

³⁴ Bertelsmann, 1914, pp. 17-18.

³⁵ Raeff, 1983, pp. 74, 89-90.

Entretanto, al otro lado del Canal, ya se habían puesto en marcha hacía tiempo medidas similares. A pesar de las garantías que ofrecía la *Carta Magna* para que cualquier súbdito de Inglaterra saliese del reino, un estatuto de 1381 prohibía hacerlo sin una licencia especial, salvo a los pares,* a los comerciantes importantes y a los soldados.³⁶ La gran preocupación de los gobernantes ingleses, en los inicios de la modernidad, era que las salidas incontroladas del país pudiesen promover desviaciones religiosas.³⁷ De modo que, poco después de la Guerra Civil,** un supuesto incremento de la itinerancia debido a la pretensión de los sectores más desposeídos de lograr mejores ayudas frente a la pobreza respecto a las que obtenían en sus pueblos natales condujo al monarca Carlos II a promulgar una ley que restringía seriamente la movilidad entre parroquias. El «Acta para un mejor Alivio de Pobres en este Reino», del año 1662,³⁸ otorgaba poderes a las autoridades para expulsar de su territorio a cualquiera que pudiera «suponer una carga para la parroquia», o, si lo expresamos en términos que más adelante se volverían habituales en la legislación estadounidense sobre inmigración, a cualquiera «susceptible de convertirse en una carga para el Estado [*public charge*]». Al mismo tiempo, la ley permitía las migraciones cuando su objetivo fuese realizar trabajo estacional u otros trabajos temporales, siempre y cuando la persona o personas implicadas «llevaran consigo un certificado del ministro parroquial, otro de los oficiales eclesiásticos [*churchwardens*] y, por último, otro del supervisor de los pobres»; el certificado debía indicar el domicilio legal, al que había que volver una vez se finalizase el trabajo. Estas leyes reguladoras de la movilidad ayudaron a codificar en forma de leyes –y a implementar

³⁶ 5 R. II, stat. 1, c. 2 (1381). sección 7, citado por Plender, 1988, p. 85, n. 12.

* Títulos de alta dignidad concedidos por la Corona [N. del T.]

³⁷ Véase Warneke, 1996.

** La Guerra Civil Inglesa tiene lugar entre 1642 y 1651 [N. del T.]

³⁸ 14 Carlos II c. 12. Parece que a esta ley es a la que se refiere Karl Polanyi como «Ley de Asentamiento (y Expulsión)».

en la práctica– la distinción entre pobres «locales» y «extranjeros», y mencionaban particularmente el lugar «nativo» de residencia al que deberían trasladarse los colonos ilegales. Por tanto, echar a una persona indocumentada de su lugar de nacimiento parece haberse considerado una anomalía, y de hecho debe de haber constituido una violación de la ley.

En el Este, la tendencia a imponer controles documentales a la movilidad recibió un poderoso impulso bajo el zar ruso Pedro el Grande. Las reformas modernizadoras llevadas a cabo por el zar –deseoso de mejorar la consideración que el resto de poderes continentales dispensaban a Rusia– tuvieron como objetivo principal desarrollar la capacidad militar del país. En esta empresa, Pedro el Grande tuvo un éxito incontestable, puesto que en 1725 había creado el mayor ejército permanente de Europa.³⁹ La existencia de dicho ejército exigía una extensa labor de reclutamiento y, como consecuencia de ello, un control sistemático de la población de varones jóvenes del país. Un medio para obtener dicho control era limitar la movilidad mediante la exigencia de documentación para viajar y cambiar de residencia. En este sentido, a comienzos del siglo XVIII el zar promulgó una serie de decretos para regular los viajes y el domicilio de sus súbditos. Un edicto de 1719 obligaba a que cualquiera (hombre o, menos frecuentemente, mujer) que deseara cambiar de ciudad o de aldea tuviese que hacerse con un pase emitido por sus superiores.⁴⁰ Ese ucase*** no hizo sino ampliar las cláusulas del código legal de 1649 que habían consolidado originalmente la fórmula rusa de la servidumbre, cuya misma esencia consistía en los controles sobre la movilidad del campesinado.⁴¹ El uso de documentos como mecanismo de control

³⁹ Bendix, 1978, p. 501 ss.

⁴⁰ Matthews, 1993, pp. 1-2.

*** En la Rusa imperial, proclamación del zar, del Gobierno o de un líder religioso (patriarca) que tenía fuerza de ley [N. del T.]

⁴¹ Véase Kolchin, 1987.

hacía que las restricciones legales sobre el movimiento de los campesinos fuesen más fáciles de aplicar.

Estos ejemplos demuestran claramente que las restricciones a la libertad personal de movimiento estaban directamente vinculadas a dos problemas clave a los que se enfrentaban los florecientes Estados modernos: (1) cómo había que repartir las ventajas económicas disponibles en un área determinada, ya fuesen relativas al acceso al trabajo o a las ayudas para el alivio de la pobreza; y (2) a quién había que obligar a desempeñar el servicio militar, y cómo había que imponer dicha obligación. En otras palabras, los controles documentales de la movilidad estaban vinculados decisivamente con los derechos y deberes que, llegado el momento, habrían de asociarse a la pertenencia al Estado-nación, es decir, a la ciudadanía.

Sin embargo, hasta el triunfo definitivo del capitalismo y el Estado-nación en la Europa del siglo XIX, la mayoría de los controles de la movilidad siguieron siendo un «asunto interno». Este hecho no hacía sino reflejar la profunda orientación local de la vida y de la ley, así como la persistencia de las ideas mercantilistas que concebían a la población como riqueza y el carácter aún relativamente incipiente de los Estados y el sistema internacional de Estados. Gradualmente, la competencia entre ellos puso en marcha una serie de procesos de centralización que derivaron en la desaparición de cierto número de competidores, de modo que sólo sobrevivieron aquellos Estados capaces de movilizar recursos militares y económicos suficientes.⁴²

En el transcurso de estas transformaciones, los gobernantes, deseosos de extender sus dominios y su capacidad para someter y manejar [*grip*] a sus poblaciones, afirmaron cada vez más su autoridad para determinar quién podía entrar y salir de sus territorios. Por ejemplo, en Francia, a finales del período medieval, el concepto legal de «extranjero» ascendió del nivel «local» al «nacional» (por aquel entonces aún era un anacronismo aplicar ese término), y del ámbito privado al estatal, al ser arrebatado por parte de la realeza, de ma-

nos de la *seigneurie*, el llamado *droit d'aubaine* (según el cual extranjero era todo aquel que había nacido fuera de la *seigneurie*).

Este [proceso] dio lugar por primera vez a un estatuto de extranjero para todo el reino y, por tanto, formó el embrión del estatuto legal de ciudadano nacional francés. La distinción legal entre ciudadano francés y extranjero, de este modo, tuvo su origen en la consolidación de la autoridad real, operada a finales de la Edad Media a expensas de los derechos señoriales.⁴³

El monopolio de los medios legítimos de movilidad por parte de los Estados llevó consigo la afirmación de su autoridad para determinar quién «perteneía» y quién no. Obviamente, transcurrió tiempo hasta que los Estados pudieron completar su expropiación del poder para autorizar el movimiento de las personas, pero por aquel entonces ya habían tomado el camino adecuado para hacerlo posible.

A estas consideraciones estrictamente políticas hay que añadir el convincente relato que ha efectuado Karl Polanyi, que describe el papel decisivo que ejercieron los incipientes Estados modernos al entretejer los mercados locales para constituir mercados nacionales, un proceso en el que a menudo dichos Estados tuvieron que vencer feroces resistencias locales. Esta transformación gradual promovió un giro copernicano en las concepciones del territorio «interno» y «externo», y por consiguiente en la naturaleza de las restricciones sobre la entrada y salida de las personas y las autorizaciones necesarias para ello.⁴⁴ En particular, a medida que el mercado de la fuerza de trabajo se fue «nacionalizando», los Estados afirmaron su derecho a determinar quién podía moverse y bajo qué condiciones. Como resulta-

⁴³ Véase Brubaker, 1992, p. 37. Es sugerente que haya al menos un historiador que afirma que el término «pasaporte» se empleó por primera vez en Francia en este período. Véase Nordman, 1897, p. 148.

⁴⁴ Polanyi, 1944. Estoy en deuda con Peggy Somers por haberme recordado la utilidad del clásico de Polanyi para el análisis que trato de desarrollar en esta obra.

⁴² Acerca de este proceso, véase Burke, 1997; Elias, 1978; 1982; Tilly, 1990.

do general de este proceso, las fronteras locales se vieron sustituidas por fronteras nacionales, y la principal dificultad vinculada al movimiento de las personas pasó a ser la entrada en el territorio nacional, no la salida del mismo. La propagación de documentos de identidad tales como los pasaportes fue crucial para alcanzar el monopolio estatal de los medios legítimos de movimiento. Pero, en la práctica, fue un proceso que tardó tiempo en consolidarse, y que tuvo que arrancar enfrentándose a los elementos libertarios presentes en la Revolución Francesa. Sobre los sucesos de dicha revuelta política, concebidos a menudo como «el nacimiento del Estado-nación», pasaremos a centrar ahora nuestra atención.

«Argos de la *patrie*». Controversias sobre el pasaporte en la Revolución Francesa

El problema del pasaporte en las postrimerías del Antiguo Régimen

En su reciente historia acerca del Estado creado por la Revolución Francesa, Isser Woloch ha señalado que «los pasaportes y certificados de residencia [se volvieron] documentos extremadamente importantes a medida que el reclutamiento militar se fue generalizando», y que «los registros de nacimientos [fueron] claves para el proceso de reclutamiento en su conjunto»; un proceso que Woloch concibe con razón como el logro institucional más significativo y duradero de la Revolución, pero también el más incierto.¹ Aunque, tal y como este autor sostiene, el éxito de las levas dependía de los mecanismos burocráticos diseñados para identificar y regular el movimiento de la ciudadanía, lo cierto es que esta iniciativa de la administración estatal tuvo antes que superar la poderosa antipatía que las personas que protagonizaron el proyecto revolucionario sentían hacia esas medidas.

Los controles de pasaporte habían constituido un importante mecanismo de dominación en la Francia del Antiguo Régimen; así los concebían quienes hicieron la Revolución a finales del siglo XVIII. Entre las muchas restricciones a las que se oponían los revolucio-

¹ Véase Woloch, 1994, pp. 130, 393; véase asimismo Woloch, 1996.

narios, se hallaba un edicto, promulgado en 1669 por Luis XIV, que prohibía a sus súbditos abandonar el territorio de Francia, así como otras regulaciones en las que se establecía que quienes desearan salir del Reino debían disponer de un pasaporte para poder hacerlo.² Asimismo, a la plebe en tránsito *por el interior* de la Francia dieciochesca se le obligaba a disponer de uno de estos documentos: o bien un pasaporte emitido por el ayuntamiento de la ciudad natal, o bien lo que se denominaba un *aveu*, un certificado sobre la rectitud de carácter proporcionado por las autoridades religiosas locales.

El objetivo principal de estos requisitos documentales era prevenir la inmigración no deseada hacia las ciudades, especialmente hacia París. Ese objetivo se logró en algunas ocasiones, pero, tal como ha señalado Richard Cobb, «Francia contaba con una población que, en su inmensa mayoría, viajaba a pie; y no hay nada más difícil que controlar a un peatón».³ Bajo estas circunstancias, más que la distribución de documentos, el simple cierre de las puertas de la ciudad —como recordarán quienes hayan visto la película homónima basada en *Les Misérables* de Victor Hugo— constituía un medio sumamente eficaz para controlar a los caminantes. Es difícil limitar los movimientos de las personas que no viajan en alguna clase de elemento contenedor, y el intento de hacerlo puede obligar a convertir en un contenedor la propia área que se pretende controlar.

A pesar de las exigencias documentales imperantes en la Francia del Antiguo Régimen, los pasaportes solían «perderse», en cuyo caso era necesario obtener uno de reemplazo en el área en la que el viajero —o la viajera— se hallara en aquel momento (una solución diametralmente opuesta a la que impera hoy en día, en la que, por regla general, a quienes quieren cruzar una frontera internacional sin la documentación necesaria se les deniega la entrada o se les devuelve inmediatamente a su punto de partida). Hasta los personajes más despreciados eran capaces de lograr los papeles que necesitaban, in-

² Véase Bourguière y Revel, 1989, p. 66; Grossi, 1905, p. 145; Nordman, 1996, p. 1123.

³ Cobb, 1970, p. 243.

cluso aunque las autoridades de su lugar de origen se los hubieran denegado. Tal como indica Olwen Hufton, «la posesión de un pasaporte no era una evidencia concluyente de inocencia, ni carecer de él probaba la culpabilidad».⁴ No cabe duda de que las trabas impuestas suponían una molestia para muchas personas, pero la laxitud de la administración y la ayuda bienintencionada de una serie de benefactores burlaban a menudo la intención del Estado de emplear estos controles documentales como medio para regular la movilidad.

A pesar de la relativa facilidad con la que el requisito de disponer de un pasaporte podía soslayarse, la existencia de dichas trabas a la movilidad era uno de los motivos del amplio conjunto de quejas relativas al gobierno real y la organización feudal presentadas en el *cahier de doléances* durante la convención de los Estados Generales en Versalles a comienzos de 1789. Así, el artículo 2 de los *cahiers* de la parroquia de Neuilly-sur-Marne abogaba por lo siguiente:

Así como todo hombre es igual ante Dios y todo el que pasa por esta vida debe estar libre de estorbos en el ejercicio de sus poderes legítimos, especialmente en su vida natural y política, así también es el deseo de esta asamblea que se garantice la libertad individual a todos los franceses; de este modo, cada uno debe ser libre de moverse dentro del territorio del Reino, así como entrar y salir de él, sin necesidad de permisos, pasaportes u otras formalidades que tienden a obstaculizar la libertad de sus ciudadanos.⁵

Desde este punto de vista, los controles de pasaporte y otras «formalidades» asociadas con la movilidad física menoscababan los derechos civiles y naturales de los franceses.

No obstante, en un debate que duraría todo el proceso revolucionario y más allá de él, otros solicitaban a los Estados Generales ma-

⁴ Hufton, 1974, p. 229.

⁵ *Cahiers des États Généraux* (París: Librairie Administrative de Paul Dupont 1868) [de aquí en adelante, *Cahiers*], vol. 4, p. 759. Véanse asimismo los *cahiers* del burgo de Ecouen, Paris hors les murs, *Cahiers*, vol. 4, p. 509.

yor firmeza en la imposición de los controles de pasaporte existentes, en aras de una mayor seguridad pública. Por ejemplo, la orden de la *noblesse du baillage* de Montargis instaba en sus *cahiers* a que a los encargados de mantener la seguridad pública se les exigiese «una vigilancia absolutamente meticulosa de los certificados y pasaportes de los vagabundos y de las personas que no dispongan de un *aveu*». ⁶ Con todo, debemos tener en cuenta la apreciación de Georges Lefebvre según la cual los *cahiers* de las bailías (*baillages*) son aún menos representativos de la voluntad popular que las reclamaciones efectuadas por otras jurisdicciones —que ya de por sí tendían a acallar las voces del campesinado— porque sus superiores «eliminaban a menudo de la lista original las demandas que no les interesaban o les desagradaban». ⁷ En la medida en que el pasaporte y el *aveu* constituían instrumentos de control social que sufrían principalmente los órdenes inferiores, la demanda de los notables de Montargis bien podía reflejar un sesgo a favor de los estratos privilegiados.

Los representantes de los Estados Generales polemizaban acerca de la libertad de las personas para circular en el interior de Francia sin necesidad de declaración documental; la cuestión fue llevada a los debates de la Asamblea Constituyente tras la toma de la Bastilla. Paradójicamente, como consecuencia del Juramento del Juego de la Pelota, según el cual los revolucionarios habían prometido, a finales de junio de 1789, no abandonar París sin antes haber finalizado los trabajos para elaborar una nueva constitución, ⁸ la Asamblea se vio el 9 de octubre de 1789 debatiendo sobre si sus propios miembros debían ser libres de moverse por el país. Habían comenzado las «Jornadas de octubre», y sobre la Asamblea se estaba ejerciendo una poderosa presión para resolver los problemas de escasez de alimentos que habían galvanizado los ánimos del pueblo llano.

El debate se inició después de que el presidente de la cámara se hubiera tratado de arrojar la autoridad para otorgar o denegar los

⁶ *Cahiers*, vol. 4, p. 21.

⁷ Lefebvre, 1962, p. 107.

⁸ Acerca del Juramento del Juego de Pelota, véase Lefebvre, 1947, pp. 84-85.

pasaportes que varios miembros de la Asamblea le habían solicitado. La cuestión que dividía a ambos bandos era, por una parte, si se podía limitar la libertad de los diputados denegándoles su pasaporte y, por otra, si los diputados podrían dejar sus puestos llegado un momento de necesidad para el país, habida cuenta de que los soldados rasos de la nación no estarían autorizados a hacerlo. Al final, la Asamblea invistió a su presidente con autoridad para otorgar pasaportes a sus miembros, decantándose de ese modo por la opción liberal, a saber, que la libertad de movimiento era preferible a las limitaciones, aun bajo condiciones de sustancial tensión política interna. ⁹ Las fuerzas que apoyaban el libre movimiento parecen haber ganado influencia asimismo en las altas esferas, puesto que según Donald Greer, un destacado historiador de la emigración en la época de la Revolución: «durante la mayor parte del período (...) 1789-1792, los franceses tenían libertad para ir y venir a su antojo». ¹⁰

Aun así, el juicio de Greer es engañoso al menos en dos sentidos. Primero, al contrario de lo que nuestra perspectiva de hoy en día podría llevarnos a pensar, la libertad de ir y venir a la que se refiere Greer no se limitaba a la población nativa. Con el estallido de la Revolución, Francia había dado la bienvenida a un número considerable de personas de otros orígenes, muchos de los cuales eran refugiados políticos de países bajo dominio de la nobleza, y por tanto predispuestos favorablemente hacia la ideología revolucionaria. ¹¹ Tales «amigos de la libertad» fueron tratados con mucha complacencia por el cosmopolitismo revolucionario. Y, segundo y más importante, debemos tener en cuenta que éste es un período de motines de subsistencia, de revueltas rurales, y que a la postre pendía sobre el país la amenaza de la invasión extranjera y la guerra. Muchas personas acostumbradas a las restricciones de la movilidad características del *Ancien Régime* se mostraban muy preocupadas ante la posibilidad de que una masa de pobres sin atadura alguna pudiera campar y mero-

⁹ *Le Moniteur*, vol. 2, pp. 22-23.

¹⁰ Greer, 1951, p. 26.

¹¹ Lefebvre, 1962, pp. 180-181.

dear a sus anchas. Por tanto, el análisis efectuado por Greer es engañoso porque se centra en la libertad de los franceses para entrar y salir del país, más que en la libertad de moverse *por el interior* del reino, lo que en ese momento era una cuestión ciertamente candente; de hecho, para la mayor parte de la población francesa, era la cuestión principal.

El optimismo con el que percibe Greer la libertad de movimiento entre la población francesa durante este período casa mal, por ejemplo, con un decreto promulgado por la Asamblea Nacional y datado entre el 30 de mayo y el 13 de junio de 1790. Tal medida se originó cuando la Asamblea tuvo conocimiento de que «un elevado número de mendigos extranjeros» estaba beneficiándose en París de las medidas de alivio a la pobreza en detrimento de los indigentes oriundos de la ciudad. Aquí el término «extranjero» se aplicaba principalmente a ciudadanos franceses de fuera de la capital. Para asegurar un mayor control sobre el cumplimiento de los criterios para ser beneficiario de tales medidas en la principal ciudad de Francia, el decreto exigía que cualquier vagabundo no francés, o persona que careciese de un *aveu* y no hubiera tenido domicilio en París durante al menos un año –así como mendigos franceses que residieran en París desde hacía menos de seis meses– abandonasen la ciudad y tuvieran que hacerse con un pasaporte que indicase la ruta que seguirían cuando abandonasen el Reino o volviesen a sus lugares de origen. Quienes se saliesen de la ruta indicada en sus pasaportes, o se detuvieran en el camino durante un lapso de tiempo cualquiera, serían arrestados por la guardia nacional y se les exigirían explicaciones.¹²

La persistencia de esta clase de restricciones pronto provocó el enojo de un articulista llamado «Peuchet», al que *Le Moniteur*, uno de los principales medios de expresión del debate revolucionario, publicó una acusación mordaz contra la «esclavitud del pasaporte» a mediados de 1790. Peuchet declaraba los pasaportes «contrarios a cualquier principio de justicia y razón» y pedía su abolición, y afirma-

ba que el Estado francés había puesto «los movimientos y la conducta de cada individuo bajo una vigilancia tan amplia como peligrosa», y que toda persona debería ser libre «de respirar el aire que elija sin tener que pedir permiso a un amo o una autoridad que le pueda denegar tal derecho». Señalaba asimismo que, tal como se muestra en las disposiciones de la ley tratadas más arriba, las restricciones a la libertad que representaban los pasaportes se aplicaban con dureza especialmente contra «los pobres y las clases del pueblo poco dignas de confianza».¹³ En la visión liberal de Peuchet, los controles de pasaporte eran parte intrínseca de las tiránicas y asfixiantes limitaciones de la libertad propias del *Ancien Régime*. En respuesta a las críticas provocadas por sus observaciones –interpretadas por sus detractores como «favorables a los criminales convictos», pues supuestamente la abolición de los pasaportes les permitiría escapar del peso de la ley–, Peuchet replicaba que no era ése en absoluto su objetivo, puesto que sus intenciones remitían al derecho humano fundamental de ir y venir libremente: «Permitir viajar a un hombre es permitirle hacer algo que nadie tiene el derecho de negar: hacerlo sería una injusticia social».¹⁴

La huida del rey y la reimplantación revolucionaria de los controles de pasaporte

A pesar de todas estas críticas a cualquier cortapisa a la libertad de movimiento, las opiniones respecto a la libre circulación cambiaron drásticamente en Francia con la huida del rey el 21 de junio de 1791. El escenario para la reacción frente a la libre movilidad ya se había preparado durante los meses anteriores. En febrero, la huida de las tías del rey había causado furor en la prensa radical y había provocado un intento malogrado por parte de la Asamblea Constituyente de

¹³ *Le Moniteur*, vol. 5 (Jeudi, 29 juillet 1790), pp. 242-243. Éste parece ser el mismo Peuchet que editó y escribió una introducción para la sección sobre *police* –la teoría y la práctica de la administración pública– en la *Encyclopédie méthodique* en 1789.

¹⁴ *Le Moniteur*, vol. 5, pp. 351-352.

¹² *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, etc.* ed. J. B. Duvergier [en adelante, *Collection complète*], vol. 1 (París: A. Guyot, 1834), pp. 195-196.

endurecer los controles a la emigración.¹⁵ Entonces, en marzo y abril, el Papa Pío VI condenó oficialmente tanto los principios de la Revolución como la Constitución Civil del Clero, y «en un acto de incalculable importancia, la Iglesia de Roma afirmó que la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano era contraria a su doctrina».¹⁶ La postura de la Iglesia supuso un importantísimo espaldarazo para quienes se hallaban dispuestos a la acción contrarrevolucionaria. En este contexto, Luis XVI se fuga de Varennes vestido de criado. Ante el estado de alarma y estupor provocado por el intento de fuga real, la Asamblea Nacional ordena la suspensión completa de las salidas del Reino y el arresto de cualquiera que intente abandonar Francia.¹⁷

El debate de la Asamblea sobre la responsabilidad en la autorización de los pasaportes que había empleado el grupo de personas que viajaba con el rey revela una considerable confusión administrativa. Para clarificar las circunstancias bajo las cuales el séquito real había intentado huir, la Asamblea llamó a declarar al ministro de Exteriores de Luis XVI, Montmorin, con el objetivo de que explicara cómo habían llegado a hacerse con los citados documentos. El ministro fue acusado de proporcionarles los pasaportes bajo nombres falsos y de colaborar por tanto con el intento de huida del rey. En respuesta a las preguntas de la Asamblea, Montmorin había apuntado que, «dado el elevado número de pasaportes que firma [el ministro de Asuntos Exteriores], le es imposible verificar si el nombre de las personas que lo solicitan es verdadero o falso». Sin lugar a dudas, será necesaria una buena dosis de racionalización administrativa antes de llegar a nuestro Estado moderno, en el cual lograr hacerse con do-

¹⁵ Greer 1951, p. 24.

¹⁶ Lefebvre 1962, p. 160.

¹⁷ Véase el «Décret qui ordonne d'arrêter toutes personnes quelconques sortant du royaume, et d'empêcher toute sortie d'effets, armes, munitions, ou espèces d'or et d'argent, etc.» del 21 de junio de 1791 en *Collection complète*, vol. 3 53. Pruebas de la estupefacción de la Asamblea ante la noticia de la huida del Rey pueden hallarse en los *Archives parlementaires de 1787 à 1860* [de ahora en adelante, AP], 1, Serie 1, vol. 27 (París: Société d'imprimerie et librairie administratives Paul Dupont, 1887), p. 358.

cumentos bajo nombres falsos conlleva una considerable dificultad y requiere grandes dosis de ingenio.

Finalmente, Montmorin fue absuelto del cargo de haber proporcionado a escondidas los pasaportes bajo nombres falsos. El rey se había hecho pasar por un criado durante el intento de fuga, pero lo había podido hacer porque los pasaportes para la nobleza incluían por lo general un cierto número de personas a las que se listaba por su función, sin descripción adicional («un criado»); por tanto, no había connivencia en la huida por parte del ministro de Exteriores. El veredicto de la inocencia de Montmorin se hizo esperar; mientras tanto, su domicilio estuvo asediado por una muchedumbre que lo responsabilizaba de haber facilitado la fuga del monarca. La Asamblea envió inmediatamente cuatro representantes para anunciar el resultado de sus deliberaciones, en un intento de evitar ataques a la persona o las propiedades de Montmorin por parte de la multitud encolerizada.¹⁸

En las jornadas que siguieron a la huida de Luis XVI, los temores y celos se extendieron por toda Francia. Según Georges Lefebvre, «nadie dudaba de que la fuga del rey era un anuncio de la invasión»; a su prohibición de las salidas del país, la Asamblea Nacional vino a añadir el reclutamiento, entre los miembros de la Guardia Nacional, de 169 batallones de infantería. Las guarniciones fronterizas se prepararon para la invasión. Un «inmenso temor» sacudió el país, provocando violentas represalias contra los aristócratas y curas rebeldes, así como ataques a sus propiedades.¹⁹

Ante la presencia por todas partes del fantasma de la conspiración aristocrática, la huida del rey no sólo provocó que los diputados de la Asamblea Constituyente sellasen las fronteras; ésta también parece haber empujado al populacho a impedir las salidas de París de aquellos a los que reprobaba. El 22 de junio de 1791 el alcalde de la ciudad publicó un edicto en el que se ordenaba a la ciudadanía pa-

¹⁸ Este párrafo y el siguiente están basados en un informe de *Le Moniteur*, vol. 8, pp. 741-743.

¹⁹ Lefebvre, 1962, pp. 207-208.

risina que permitiera la salida de la ciudad a quienes estuviesen en posesión de un pasaporte que, según se prometía en dicho edicto, sería otorgado «con discreción y prudencia».²⁰ Bajo tales condiciones, disponer de un pasaporte implicaba la aprobación, por parte del Estado revolucionario, de la libre movilidad de su portador; obraba así como un «salvoconducto» similar a los que más adelante se asociarían solamente, al menos en tiempos de paz, con el movimiento hacia otras jurisdicciones soberanas. No será ésta la última vez que grupos extralegales disputen el monopolio estatal del derecho legítimo a autorizar la movilidad. De hecho, esta suerte de usurpación popular de los «medios legítimos de movilidad» es típica de situaciones de desintegración del Estado o de procesos revolucionarios.

A pesar de los pasos dados en pos del cierre fronterizo como respuesta a la huida del monarca, a la Asamblea revolucionaria, al igual a que a las autoridades parisinas, les asediaba por todas partes la demanda de asegurar la libertad de movimiento en el conjunto del país. Como consecuencia de ello, solo tres días después la Asamblea Constituyente decretó que era necesario mantener el derecho a la «libre circulación de personas y cosas», al menos hasta una distancia de diez *lieues* respecto de la frontera, y que todas las autoridades administrativas, municipales y militares debían cooperar para garantizar tal libertad. El diputado encargado de defender el decreto lo hizo en términos principalmente administrativos, argumentando que las diversas medidas de la Asamblea destinadas a defender el Reino serían fútiles «si los emisarios encargados de llevar estas órdenes son detenidos para comprobar sus pasaportes en cada uno de los municipios que jalonan su camino».²¹ A estas alturas, los líderes de la Revolución querían abrir el territorio francés al libre movimiento, al menos en base a fundamentos administrativos, comerciales y de defensa de la libertad. Sin embargo, en las áreas fronterizas conside-

²⁰ *Le Moniteur*, vol. 8, p. 737.

²¹ *Ibid.*, p. 738.

radas «candentes», se pedía que los órganos administrativos y municipales «mantuviesen una meticulosa vigilancia».²²

Así, sólo una semana después de haber cerrado de un portazo las salidas del país a los ciudadanos franceses, la Asamblea decretó que los comerciantes, tanto franceses como extranjeros, tendrían libertad para salir del Reino. No obstante, antes de hacerlo, los extranjeros tendrían que obtener un pasaporte sellado por el embajador de su país de origen o por el Ministro de Exteriores francés, mientras que los comerciantes franceses habrían de obtener el suyo en su propia capital de distrito o en la que tuvieran más cerca. Para evitar que se repitiese algo similar a la fuga de incógnito que había intentado efectuar el rey, el artículo 7 del decreto estipulaba «que todos los pasaportes deben indicar el número de personas a las que se les ha otorgado, sus nombres, edad, descripción y la parroquia en la que viven; éstas deben firmar tanto el libro de registro de los pasaportes como el pasaporte propiamente dicho».²³ Esta disposición había sido incluida en el decreto final después de que un miembro de la Asamblea hubiera considerado insuficientes los requisitos para obtener un pasaporte con el que salir del reino. Este crítico exhortaba a la Asamblea a incluir descripciones (*les signalements*), sin las cuales, quienes desearan escaparse del país tendrían pocas dificultades para hacerlo.²⁴

A comienzos de agosto de 1791, la Asamblea Constituyente trató de fortalecer el país animando a volver a casa a los numerosos emigrantes que habían salido de Francia, asustados y decepcionados, después del estallido de la Revolución. Tal y como Greer ha apuntado, era éste «un preludio *dolce* de la severa legislación que habría de llegar posteriormente» en torno a la emigración y los emigrantes. La ley mantenía la prohibición de salir del país e instaba a volver en el plazo de un mes a quienes lo hubieran abandonado después del 1 de julio de 1789. «Quienes obedecieran no sufrirían castigo alguno; pero

²² *Ibid.*

²³ «Décret qui indique les formalités à observer pour sortir du royaume» del 28 de junio de 1791, en *Collection Complète*, vol. 3, pp. 68-69.

²⁴ Véase AP, 1. Serie, vol. 27, pp. 563-564.

quienes no lo hicieran serían multados con el triple de los impuestos que habrían recaído sobre sus hombros durante su ausencia». Pero la ley era débil y sólo estuvo en vigor durante poco más de un mes; tras este tiempo, fue anulada por la Asamblea Nacional.²⁵ A pesar de la actitud aparentemente conciliadora para con los emigrantes expresada por la Asamblea en esta ley, para quienes habían dejado el país tras el comienzo de la Revolución, lo peor –mucho peor– estaba por llegar.

Desde nuestra perspectiva contemporánea, lo que resulta destacable en todas estas regulaciones es que el grupo cuyo movimiento pretendían controlar los partidarios de la Revolución estaba formado por sus propios conciudadanos. No sin razón, los líderes de la Revolución percibían a los emigrantes –enemigos potenciales, aliados del Rey, nobles y curas reaccionarios– como una profunda amenaza para la supervivencia de la misma.²⁶ Y, evidentemente, había otros muchos que eran considerados sospechosos y que, por tanto, merecían ser vigilados y que se estableciese un férreo control sobre ellos. Hay una noción de «extranjería [*foreignness*]» subyacente a esta actitud, pero no es la misma que la que hoy en día nos resulta familiar, la noción que refleja la rivalidad de Estados-nación narcisistas. En su famoso panfleto «¿Qué es el Tercer Estado?», de junio de 1789, el Abbé Sieyès había escrito, hablando de la nobleza: «Esta clase es sin lugar a dudas extranjera a la nación debido a su ociosa inactividad».²⁷ Esta definición «política» antes que «nacional» del extranjero obedecía plenamente al hecho de que la Revolución había irrumpido en el escenario de la historia universal definiendo «la nación» principalmente en términos que excluían a una nobleza indolente y parasitaria, en lugar de a personas procedentes de otros países.

²⁵ Greer 1951: 26; véase «Décret du 1er-6 août 1791, relatif aux émigrants» AP, 1. Serie, vol. 29, pp. 8-89 y «Décret portant abolition de toutes procédures instruites sur les faits relatifs à la révolution, amnistie générale en faveur des hommes de guerre, et révocation du décret du 1er août dernier, relatif aux émigrants, 14-15 septembre 1791». *Collection complète*, vol. 3, pp. 267-268.

²⁶ Véase por ejemplo Lefebvre, 1962, pp. 187-188, pp. 191-192.

²⁷ Citado en *ibid.*, p. 105.

Al menos en este momento, el término «extranjero» se aplicaba tanto a quienes se oponían a la Revolución, con independencia de su origen «nacional», como a personas que no hubieran nacido en Francia. Un contemporáneo realizaba este comentario revelador, reflejo de esta visión cosmopolita: «en Francia, los únicos extranjeros son los malos ciudadanos».²⁸ En sentido legal, la extranjería seguía siendo un asunto oscuro. La clarificación del concepto legal de extranjero, cuyos movimientos debían ser limitados como tal, requeriría muchos debates apasionados y muchos avances burocráticos, y acabaría forjándose bajo las llamas del conflicto bélico.²⁹ Noiriel ha escrito que el concepto moderno de extranjero adquirió carta de naturaleza en la Revolución Francesa como resultado de la supresión de los privilegios feudales el 4 de agosto de 1789, lo que creó formalmente una comunidad nacional formada por todos los ciudadanos franceses.³⁰ No obstante, esta ley estaba en tensión inherente e insoluble con la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, que proclamaba la igualdad de todos los *individuos*, y por tanto tendía a promover los derechos de los extranjeros como tales individuos. Desde entonces, la política ha estado atravesada por las dinámicas derivadas de tal tensión.

Los revolucionarios comenzaron a avanzar durante este período en la codificación de un espacio nacional uniforme en el que se permitiera circular libremente a personas y mercancías, lo que significó una contribución importante a la recién proclamada igualdad de los ciudadanos franceses. Uno de los primeros pasos que habían dado los líderes de la Revolución para arrasar con los particularismos locales en provecho de una verdadera integración nacional había sido la creación de *départements* que remplazaran a las provincias de viejo cuño en las que Francia estaba tradicionalmente dividida. En el proceso se nombraron, a partir de sus características geográficas, 83 nuevos departamentos y se sustituyeron las 36 intendencias reales

²⁸ Citado en Brubaker, 1992, p. 47.

²⁹ Véase un estudio de este proceso en Guiraudon, 1991; Wannich, 1997; s.f.

³⁰ Noiriel, 1996, p. 46.

por nuevas capitales de departamento con el objetivo de barrer las reliquias territoriales del *Ancien Régime*. La división de Francia en departamentos fue diseñada para tratar de llevar a cabo aquel anhelo que había formulado Sieyès en septiembre de 1789: «Francia es y debe ser una única totalidad, subordinada uniformemente en todas sus partes a una única legislación y un [sistema] común de administración».³¹ Para la consecución de este objetivo, los fielatos o peajes locales fueron gradualmente trasladados a las fronteras exteriores.³² Georges Lefebvre opina que la supresión de las fronteras interiores se cuenta como uno de los principales resultados de la Revolución; se creó una administración homogénea ante la cual todos y cada uno de los ciudadanos franceses eran iguales, al menos en teoría, y «se hizo realidad el mercado nacional, al menos en la medida que los medios de transporte lo permitían».³³ Aun así, todavía estaba por conquistar el derecho a la libre e ilimitada movilidad interior.

La Constitución de 1791 y la eliminación de los controles de pasaporte

Tras dos años y medio de trabajo, y no mucho después del clamor desatado por la huida del rey y las consiguientes restricciones sobre los movimientos de la población francesa, la Asamblea Nacional completó la elaboración de una nueva constitución para el país. Durante ese proceso, la cuestión de los controles sobre la movilidad ocupó un papel central en las deliberaciones. Los tres primeros «derechos civiles y naturales» proclamados por la Asamblea consistían en disposiciones de carácter relativamente general sobre la igualdad ante

³¹ Acerca de la «departamentalización» de Francia, véase Woloch, 1994, pp. 26-31. La cita se encuentra en la p. 27.

³² Para una breve disertación sobre las consecuencias de las medidas tomadas a este respecto hasta mediados de 1791, véase AP, 1. Serie, vol. 28, p. 722; esta disertación era el preludio al «Décret pour l'exécution du tarif des droits d'entrée et de sortie dans les relations du royaume avec l'étranger, 6 août (28 juillet et) 22 août 1791», *Collection complète*, vol. 3, pp. 182-202.

³³ Lefebvre, 1964, p. 295.

la ley. A continuación, el primer «derecho civil y natural» verdaderamente concreto garantizado por la Constitución del 3-4 de septiembre de 1791 fue el derecho a «moverse libremente, a quedarse o a irse».³⁴ A pesar de que la ordenación de los artículos puede haber tenido algo de arbitrario, éste precedía incluso a los artículos de la Constitución que, al menos en Estados Unidos, se toman habitualmente como fundacionales: a saber, la libertad de expresión y de reunión.³⁵

El 13 de septiembre la Asamblea se volvió aún más concreta en su defensa de la libertad de movimiento. Durante las deliberaciones de esa jornada, el Marqués de Lafayette propuso —y la Asamblea recibió su propuesta con una gran ovación— la abolición de todos los controles —especialmente los pasaportes— sobre los movimientos de la ciudadanía francesa, así como la derogación de la orden que establecía la persecución y arresto de los emigrantes, orden que había sido incluida en el decreto del 21 de junio que prohibía las salidas del país.³⁶ En la versión del decreto que se aprobó, se declaraba que «no existirán más obstáculos que impidan el derecho de cualquier ciudadano francés a viajar libremente por el reino y salir de él si lo desea», y se eliminaban explícitamente los pasaportes. Lo cierto es que, enardecidos por haber aprobado un documento que reconocía la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos franceses, los revolucionarios se hallaban en un estado de ánimo tan generoso como para perdonar a los emigrados. Las actas de las sesiones revelan que los miembros de la Asamblea creían estar efectuando una contribución de gran envergadura en favor de la libertad humana al abolir los controles de pa-

³⁴ Constitution française, *Collection complète*, vol. 3, p. 241.

³⁵ Ciento setenta y cinco años más tarde, al derogar por inconstitucional la denegación de pasaporte a personas sospechosas de comunistas que deseaban viajar al extranjero, la Corte Suprema Estadounidense afirmaría que «la libertad de movimiento es una libertad constitucional estrechamente vinculada a la libertad de expresión y el derecho de asociación». Las principales medidas en este sentido nos han sido legadas en *Kent v. Dulles* (1958) y en *Apheker v. Secretary of State* (1964). Véase Plender, 1988, p. 103; Turack 1972, p. 11.

³⁶ AP, 1. Serie, vol. 30, p. 621.

saporte sobre el pueblo francés, unos controles que veían como una parte integral del poder arbitrario propio del *Ancien Régime*.³⁷

Sin embargo, pronto las implicaciones prácticas de esta liberalización, tan aclamada, comenzaron a hacerse sentir. Greer ha descrito el resultado del siguiente modo:

Las consecuencias fueron ominosas. Los emigrantes del pasado se encontraban en los caminos y las fronteras con futuros emigrantes, y estos últimos sobrepasaban a los primeros. Quienes habían soñado con que la amnistía inauguraría una fase de reconciliación quedaron desilusionados y alarmados.³⁸

Había razones suficientes para la alarma. Al otro lado del Rin, se estaban concentrando ejércitos hostiles, formados por los emigrantes y sus aliados.

En respuesta a la situación, la Asamblea Legislativa —órgano recién constituido, con miembros y perspectivas completamente diferentes de su Asamblea predecesora— aprobó un decreto el 9 de noviembre de 1791 que declaraba sospechosas de conspirar contra la *patrie* a todas las personas de nacionalidad francesa que se reunieran más allá de las fronteras del reino. Cualquiera que, desoyendo este decreto, continuase participando en reuniones después del 1 de enero sería considerada culpable de tal conspiración y condenada a muerte.³⁹ Sin embargo, el decreto no llegó a ser efectivo porque fue vetado por el rey, cuya firma y aprobación eran necesarias para promulgar las leyes emanadas de la Asamblea. En cualquier caso, el proyecto de Ley reflejaba un giro drástico en el estado de ánimo con respecto al entusiasmo de las jornadas de septiembre. Fue durante este período que los Girondinos, dirigidos por Brissot, Virgniaud y

otros, adquirieron relevancia, y las medidas «izquierdistas» tuvieron una resonancia creciente en la Asamblea Legislativa.⁴⁰

Al mismo tiempo, el cambio de actitud en el interior y los crecientes temores de invasión exterior llevaron a algunos *départements*, especialmente los colindantes con la frontera, a intensificar los controles —entre ellos, los controles de pasaporte— sobre los extranjeros. Por ejemplo, a mediados de diciembre de 1791 el *département du Nord* dictó una serie de regulaciones por las cuales los forasteros (*étrangers*) que entraban en los pueblos de dicha circunscripción tenían que presentarse ante las autoridades para que se les sellasen sus pasaportes y recibir (o no) permiso para quedarse. De ese modo, se prescribía el mantenimiento de un censo, de tal manera que las autoridades pudieran informar al Directorio departamental acerca de «las medidas tomadas por las autoridades municipales para evitar reuniones de extranjeros» y «para asegurar la más estricta vigilancia policial a estas personas».⁴¹ No sólo los departamentos fronterizos fueron por delante y derogaron los dictámenes de la Asamblea Nacional cuando lo consideraron necesario; en el debate acerca de la reimplantación de los controles de pasaporte en la Asamblea, a comienzos de 1792, uno de sus miembros apuntaba que el *département* de Maine-et-Loire, al noreste de La Vendée, había decidido por su cuenta restaurar, en los meses anteriores, los controles de pasaporte.⁴²

Gracias a pequeños pasos como estos, la definición de *extranjero* fue adquiriendo, durante la Revolución, la noción que hoy en día se da por supuesta: a saber, un extranjero es alguien procedente de otro país, cuya honradez es cuestionable. De hecho, según Sophie Wahnich, con este decreto la vigilancia de los extranjeros se institucionaliza «no solo en el ámbito de la normalización de prácticas policiales, sino también en el ámbito de la escritura y registro... El proceso de identificación entra en conflicto con la libre circulación de

⁴⁰ Véase Lefebvre, 1962, pp. 213-215.

⁴¹ «Arrêté pris par le directoire du département du Nord, le 17 décembre 1791», citado en Wahnich, 1997, p. 96.

⁴² Véase AP, 1. Serie, vol. 36, p. 618; citado en Wahnich, 1997, pp. 107-108.

³⁷ *Ibid.*, p. 632.

³⁸ Greer, 1951, pp. 26-27.

³⁹ «Décret relatif aux émigrants», *Collection complète*, vol. 4, pp. 14-15.

las personas...»⁴³ Los funcionarios estatales comenzaban a reconocer que la vigilancia de grupos sospechosos, definidos apriorísticamente –con independencia de las acciones que pudieran haber cometido– debía ser codificada por escrito, puesto que no existía otra forma de identificar al «extranjero».

En cualquier caso, la cuestión de la hospitalidad revolucionaria para con los forasteros apenas si había quedado aún resuelta. Sólo dos semanas después de la promulgación del decreto del *département du Nord*, el propio filósofo Condorcet pronunció un elocuente discurso en el que insistía en que Francia nunca debería arrojar en brazos de un nacionalismo miope, ni quisiera en tiempos de guerra:

El asilo que [Francia] ofrece a los extranjeros nunca se les negará a los habitantes de países cuyos príncipes nos han forzado a atacarlos; hallarán en su vientre un refugio seguro. Fiel a las promesas hechas en su nombre, [Francia] se apresura a cumplirlas con generosa pulcritud. Los peligros que le acechan no deben hacerle olvidar que el suelo francés pertenece enteramente a la libertad, y que la ley de la igualdad debe ser universal. Francia presenta al mundo el espectáculo novedoso de una nación verdaderamente libre, sometida a las reglas de la justicia a pesar de haber estado atrapada en las tormentas de la guerra, y que respeta en todo momento y por doquier, para todos los seres humanos, los derechos que son iguales para todo el mundo.⁴⁴

Pero el cosmopolitismo revolucionario de Condorcet pronto se vio sometido a examen. Brissot declaró el 31 de diciembre que «había llegado el momento de una nueva cruzada en pos de la libertad universal».⁴⁵ El que dicha hermosa cruzada estuviera destinada a implantar la libertad humana o la dominación francesa en los terri-

torios sobre los que avanzaba dependía, no obstante, de la perspectiva con la que se mirase. En cualquier caso, mucha gente en el propio país discrepaba, a medida que la guerra se avecinaba, de la apertura de Condorcet hacia los forasteros [*outsiders*] –ya se tratase de extranjeros [*foreigners*] legales o de meros «extraños» [*strangers*]–.

Fue más o menos por esta época cuando al gobierno municipal de París le pareció necesario tomar las riendas de la situación y resolver la confusión que rodeaba a los «certificados de residencia», otro tipo de documento que el Estado usaba para «abarcar» a los individuos. Los comisarios responsables de otorgarlos habían informado a los dirigentes municipales que estos documentos, que se consideraban importantes, estaban «multiplicándose hasta el infinito». A partir de ese momento, en lugar de que se emitieran por las autoridades inmediatamente después de su solicitud, los certificados tendrían que ser solicitados, firmados y registrados por dos agencias diferentes, y sólo serían concedidos pasado un lapso de dos días tras la solicitud inicial.⁴⁶ Al ralentizar el proceso y hacerlo más complejo, el gobierno municipal suponía que sería más improbable que la administración otorgase documentos a personas no merecedoras de ellos; una cuestión que preocupaba en una ciudad acechada por una oleada creciente de peticiones tras el estallido revolucionario.

Además de autorizar la residencia en lugares concretos, los certificados estaban estrechamente ligados al suministro de beneficios sociales, particularmente pensiones. Un decreto legado por la Asamblea Legislativa en diciembre de 1791 obligaba a que todas las personas receptoras de diversas ayudas dinerarias procedentes del tesoro público –con excepción de los comerciantes acreditados por las autoridades municipales– atestiguasen su residencia ininterrumpida en el Imperio Francés desde al menos seis meses antes. El certificado de residencia debía ser otorgado por el municipio en el que la persona estaba realmente domiciliada y tenía que ser visado en el plazo

⁴³ Wahnich, 1997, pp. 96-97.

⁴⁴ *AP*, 1. Serie, vol. 36, p. 618; citado en Wahnich, 1997, pp. 107-108.

⁴⁵ Citado en Lefebvre, 1962, p. 217.

⁴⁶ «Arrêté relatif aux certificats de résidence (Extrait du registre des délibérations du corps municipal, du lundi, 9 janvier 1792)», *Le Moniteur*, vol. 11, p. 114.

de ocho días por el Directorio del distrito.⁴⁷ La Asamblea Legislativa –de una manera que preludiaba prácticas que se volverían comunes tan pronto como los Estados del Bienestar comenzasen a tomar carta de naturaleza a escala nacional– trataba de aliviar la carga sobre las arcas francesas endureciendo las condiciones para ser receptor de beneficios públicos, haciendo al mismo tiempo más rigurosa la justificación documental de las mismas. Aunque en el decreto no se los menciona, la medida estaba obviamente dirigida hacia los emigrantes, ya que se consideraba que, al haber huido de la *patrie* en los seis meses anteriores, en horas en las que ésta los necesitaba, no merecían la generosidad pública.

El debate sobre los controles de pasaporte a comienzos de 1792

En la Asamblea, al tiempo que aparecía la guerra en el horizonte, aumentaron las filas de quienes abogaban por dar marcha atrás en relación con la libertad de movimiento en general, y respecto a los controles de pasaporte en particular. Así, a comienzos de 1792, a medida que la guerra parecía más y más inminente, las discusiones en la Asamblea Legislativa sobre la restauración de los controles de pasaporte se hicieron cada vez más tempestuosas. El 7 de enero, un diputado de la Asamblea llamado Le Coz, Obispo del *département* bretón Ille-et-Vilaine, solicitaba una respuesta por parte de la Asamblea ante el flujo constante de quejas procedentes de los *départements* de toda Francia; quejas que, según afirmaba, reflejaban un incremento significativo del bandolerismo desde la supresión de los controles de pasaporte, por lo que abogaba ante sus colegas por su restablecimiento.⁴⁸

Le Coz formaba parte del bando de quienes deseaban restablecer las restricciones de pasaporte. Durante el curso del debate parlamentario iniciado a partir de su interpelación –un debate que se extendió durante varios días y desató dosis considerables de pasión

⁴⁷ *Le Moniteur*, vol. 10, p. 622.

⁴⁸ *AP*, 1. Serie, vol. 37, p. 149.

y elocuencia– Le Coz se refirió a los pasaportes como «Argos de la *patrie*». ⁴⁹ (En la mitología clásica, Argos era un monstruo dotado de multitud de ojos y por tanto se le consideraba buen vigilante). Quizás es interesante apuntar que Le Coz acuñó esta frase casi a la vez que Jeremy Bentham propusiera a comienzos de la década de 1790 el panóptico, lo que Karl Polanyi denominó la «utopía más personal de Bentham». ⁵⁰

Quienes participaron en los debates acerca de la restauración de los controles de pasaporte durante la Revolución Francesa alumbraron una serie de ideas centrales que habrían de reaparecer más adelante como elementos destacados en otros debates legislativos sobre la implantación de los pasaportes. Por ello, será provechoso que analicemos este debate con cierto detalle. No obstante, para comenzar, diremos que ambos bandos del debate reconocían que requerir a las personas en tránsito que portaran un pasaporte conllevaba una cierta presunción de culpabilidad, la presunción de que dichas personas no podían traer nada bueno y que podrían estar viajando con pretensiones contrarias a las que el régimen revolucionario consideraba aceptables.

Sin embargo, para quienes abogaban por la restauración de los controles de pasaporte sobre la ciudadanía francesa, estas trabas constituían una violación tolerable de la libertad si ello redundaba en la defensa de los grandes logros de la Revolución. Joseph François Lemaillaud, representante en la Asamblea del *département* bretón de Morbihan y acérrimo defensor de la Revolución, ⁵¹ desarrolló este punto de vista en sus comentarios acerca de una misiva enviada por

⁴⁹ *Ibid.*, vol. 38, pp. 14-27.

⁵⁰ Véase Polanyi 1944, pp. 106, 140. Georges Lefebvre ha escrito (1962, p. 185) que «Bentham trazó un plan para la reforma judicial, que fue presentado por Mirabeau ante la Asamblea Constituyente». No obstante, Bernard Gainot, del Institut d'Histoire de la Révolution française, pone en duda este punto (comunicación personal del 20 de septiembre de 1997). El Panóptico es, obviamente, la institución para vigilar y corregir que daría pie a Foucault para su desarrollo en *Vigilar y castigar*.

⁵¹ Véase la biografía abreviada en Caratini, 1988, p. 379.

el procurador general de Morbihan en la que éste solicitaba la reimplantación de los controles de pasaporte con el objetivo de tomar la delantera a los «bandoleros» que «infestaban los caminos» de la región. Los controles de pasaporte, según Lemaillaud, «pueden quizás afligir a los malos ciudadanos, pero los verdaderos amigos de la libertad apoyarán encantados este inconveniente menor». En otras palabras, los verdaderos patriotas aceptarían una modesta restricción a su libertad con el objetivo de defender las libertades –de mucha mayor envergadura– logradas por la Revolución; unas libertades que estaban siendo amenazadas por las fuerzas contrarrevolucionarias del propio país, los emigrantes y los poderes extranjeros de naturaleza autocrática. No era mucho pedir que los verdaderos defensores de tales libertades asumieran esas pequeñas trabas.

La propuesta de Lemaillaud fue secundada por otro representante de la Asamblea, que señalaba que el *département* vecino de Maine-et-Loire (Anjou) ya se había visto obligado a restablecer los controles de pasaporte, y que en las fronteras de Brittany y Anjou «se estaban formando grupos numerosos de tropas compuestas por bandoleros y personas sin *aveu*». Según esta concepción, la falta de *aveu* era de por sí una evidencia de intenciones contrarrevolucionarias; la solución consistía en reafirmar y fortalecer la autoridad del Estado para controlar y regular la movilidad. Las ganas de reintroducir los controles de pasaporte que expresaban los revolucionarios procedentes de estas áreas derivaba de que estos lugares, en el período que estamos considerando, estaban plagados de tumultos. En agosto, aristócratas y curas reaccionarios habían provocado disturbios en la Vendée, situada junto a Maine-et-Loire, en dirección suroeste, y las fuerzas conservadoras habían fomentado revueltas en toda la región durante los meses siguientes.⁵² Uno de los diputados objetaba que no se podía reintroducir el pasaporte sin que la cuestión se tratase en el Comité Legislativo de la Asamblea, pero ésta lo restauró e instó a

⁵² Lefebvre, 1962, p. 213.

dicho Comité a informar al día siguiente sobre «cómo hacer efectiva esta medida».⁵³

El *rapporteur* del Comité Legislativo, un aliado de Lemaillaud de Ille-et-Vilaine llamado Codet, respondió al requerimiento de la Asamblea con una propuesta de ley para restablecer «temporalmente» los controles de pasaporte.⁵⁴ El Comité argumentaba que, «en este momento de crisis», los extranjeros precisaban «una atención particular de los órganos administrativos». Sin lugar a dudas, el corazón de muchos extranjeros era «plenamente francés», pero otros eran sospechosos «listos para traicionar el sagrado derecho de hospitalidad». Por ello, «sin importunar demasiado a los forasteros», el Comité instaba a la Asamblea a «vigilarlos del modo más escrupuloso... seguir sus pasos y frustrar sus planes». Para facilitar la consecución de estos fines, todos los viajeros en Francia debían visar sus pasaportes en cada distrito, mientras que quienes desearan abandonar el Reino debían someterse a esta misma formalidad en el *département* fronterizo a través del cual salieran del país. Para desempeñar estas tareas burocráticas, el Comité autorizaba a todos los gendarmes y miembros activos de la Guardia Nacional a examinar los pasaportes, y otorgaba poderes a todos los agentes de la *gendarmérie* para emitir órdenes judiciales destinadas a arrestar a quienes careciesen de pasaporte válido. En la propuesta de ley se sugerían sanciones para quienes se negasen a identificarse adecuadamente ante el Estado, puesto que «no hacerlo convierte a la persona en culpable, evidencia malas intenciones, contraviene la ley...».

Cuando presentó la propuesta de ley ante la Asamblea, Codet señaló que el Comité había inspirado su trabajo en los decretos anteriores de la Asamblea Constituyente, en particular, la «Ley relativa a la policía municipal» del 19 de julio de 1791.⁵⁵ En esa ley se establecía que las autoridades municipales dispusieran de un censo de

⁵³ Los dos párrafos previos están basados en AP, 1. Serie, vol. 37, pp. 608-609.

⁵⁴ La discusión sobre la propuesta de ley de pasaportes sobre la que se basan las siguientes afirmaciones puede encontrarse en AP, 1. Serie, vol. 37, pp. 691-694.

⁵⁵ Véase «Décret relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle, 19-22 juillet 1791», *Collection complète*, vol. 3, p. 114 y ss.

todos los residentes en el distrito, así como un registro de las declaraciones de todos los censados que debía incluir una serie de informaciones personales, tales como edad, lugar de nacimiento, domicilio previo, ocupación y medios de subsistencia. Quienes carecían de estos últimos debían indicar el nombre del residente local que estaba dispuesto a responder por ellos. Los trabajadores que carecieran de medios de subsistencia o de un benefactor, serían registrados como *gens sans aveu*; quienes no pudieran indicar el domicilio que habían tenido anteriormente, como «personas sospechosas» (*gens suspects*); y, por último, a quienes se demostrase que habían prestado falso testimonio se las identificaría como «personas malintencionadas» (*gens malintentionnés*).

El comité recomendaba como «condición indispensable» que todo pasaporte incluyese un extracto de la declaración municipal de su portador.

Si el viajero es honesto, su pasaporte constituirá un documento ventajoso para su persona, y deberá sentirse halagado de disponer de él; si no lo es, es preciso que su pasaporte lo ponga bajo vigilancia en todo el Reino... Con esta correspondencia [entre pasaporte y registro municipal], la ley de pasaportes complementará todas las demás medidas que ya se han tomado para garantizar la seguridad de nuestro territorio.⁵⁶

A pesar de la percepción generalizada de que la obligatoriedad de pasaporte constituye una restricción a la libertad de movimiento contraria a los preceptos del liberalismo, Codet argumentaba que tales documentos protegerían a las personas «honestas», ayudando a purgar a las política o moralmente ambiguas.

En el curso del debate, el agitador jacobino Jean-François Delacroix desarrolló esta noción, sugiriendo que el pasaporte, lejos de implicar la presunción de culpabilidad, constituía de hecho un «certificado de buena conducta» que permitía garantizar la seguridad de

⁵⁶ AP, 1. Serie, vol. 37, pp. 691-694.

quienes viajaban por el país.⁵⁷ En cierta medida, el argumento de Delacroix era cierto: si las autoridades estatales tenían derecho a pedir algún tipo de verificación de la identidad de la persona y alguna clase de justificación de su paradero —tal como Codet insistía que debían hacer—, la posesión de un documento que atestiguaba estas cuestiones habría de proporcionar una cierta seguridad al viajero. Sólo en condiciones de absoluta libertad para moverse, con independencia de la conducta de la persona, podría concebirse el pasaporte como una pura restricción. Una vez liberado de su botella el genio de la autoridad estatal para identificar a las personas y autorizar sus movimientos, es difícil lograr que vuelva a entrar en ella. Y, tras muchos años de experiencia bajo el *Ancien Régime*, la mayor parte de Francia daba por hecho que ese genio ya estaba libre en todo el mundo; puede que muchos hayan pensado que siempre lo había estado. Gradualmente iría forjándose la distinción entre los documentos de identidad como tales y los pasaportes para autorizar los viajes, abriendo así la posibilidad para los Estados de eliminar estos últimos sin por ello cejar en su capacidad fundamental para «abarcar» a los individuos por medio de prácticas documentales identificatorias.

Quienes se oponían a la resurrección de los controles de pasaporte mantenían un punto de vista totalmente diferente sobre las probables consecuencias de su restauración. Lejos de ver la reintroducción de dichos controles como un pequeño precio a pagar a cambio de la defensa de los grandes logros de la Revolución, sus críticos veían en la reactivación de técnicas de control social características del *Ancien Régime* un retroceso de la libertad de nuevo cuño que la Revolución había inaugurado, y por ello una medida tendente a socavar el apoyo popular al proyecto revolucionario. Esta visión fue expuesta por Stanislas Girardin, del *département* de Oise (norte de París); otrora discípulo de Rousseau, había virado de la izquierda a la derecha en el curso de la Revolución. Girardin, uno de los críticos más apasionados y brillantes de la nueva ley de pasaportes, imploraba al resto de diputados que no aceptasen una ley «inquisitorial» como la que se estaba debatiendo:

⁵⁷ AP, 1. Serie, vol. 38, pp. 38-45.

Una nación que se jacta de poseer una constitución no puede encadenar la libertad de sus ciudadanos hasta el punto que ustedes proponen. Una Revolución que comenzó con la destrucción de los pasaportes debe asegurar, aun en tiempos de crisis, una dosis suficiente de libertad para viajar.

Ciertamente, no todo el mundo estaría de acuerdo con las apreciaciones de Girardin sobre los orígenes de la Revolución, pero su intervención es una muestra del significado que muchos diputados atribuían a la cuestión del pasaporte y a sus implicaciones para el destino de la Revolución. El diputado realista Viénot-Vaublanc, del *département* vecino de Seine-et-Marne, apoyaba la moción de Girardin de retrasar la consideración de los artículos «inquisitoriales» de la ley hasta después del fin de semana siguiente, y provocaba gritos entre el público asistente cuando sugería que la toma apresurada de determinadas decisiones haría de Francia «un convento en el que las libertades sólo existen nominalmente».⁵⁸ Viénot-Vaublanc parece haber sido extraordinariamente clarividente en su oposición a la restauración de los controles de pasaporte; tras la Revolución del 10 de agosto de 1792, se vio obligado a pasar a la clandestinidad y a atravesar a pie el país.⁵⁹

Examen detallado de la nueva ley de pasaportes

Cuando la Asamblea retomó su actividad el lunes 27 de enero, la cuestión de la ley de pasaportes devino el asunto principal.⁶⁰ Se desencadenó entonces un intenso debate que se prolongó durante tres días. El bretón Codet comenzó la discusión defendiendo las nuevas restricciones como un pequeño sacrificio de la libertad en favor de las grandes libertades que, según su opinión, la Revolución había forjado. Continuó recordando a la Asamblea que, en cualquier caso,

⁵⁸ AP, 1. Serie, vol. 37, pp. 691-694.

⁵⁹ Véase Soboul, 1989, p. 1089.

⁶⁰ Las afirmaciones que siguen están basadas en AP, 1. Serie, vol. 38, pp. 14-27.

estas leyes sólo afectarían a una minoría de la población, la que realmente viajaba por el país. Codet afirmaba que la inmensa mayoría de quienes viajaban eran personas honestas que, sin pasaporte, no tendrían forma de demostrar que lo eran, ni tampoco estarían seguras de si sería gente bienintencionada la que se encontrarán en los caminos. En definitiva, según Codet, sólo una pequeña minoría de *gens suspects* y de *gens malintentionnés* podrían oponerse a la obligatoriedad del pasaporte para viajar.

Un diputado llamado Lémontey replicó que rendirse a las peticiones de aquellos *départements* que solicitaban la restitución del pasaporte derivaría en un desastre. Es cierto, asumía, que existen extranjeros con una fuerte antipatía hacia la Revolución, y él personalmente no tenía objeción alguna, en principio, en apoyar su vigilancia. Lémontey insistía en que no se oponía de forma tajante a los controles de pasaporte, pero sólo si tales controles «no dejan nada a la arbitrariedad» ni «nos difaman a ojos del resto de Europa». «La ley que se ha propuesto es un síntoma de debilidad, de desconfianza, de malestar interno... ¿Qué gobierno extranjero desearía entablar amistad con un gobierno carcomido por la división civil, y que sacrifica sus principios a sus necesidades y pasiones? Lémontey se oponía a lo que consideraba un poder arbitrario e ilimitado —lo denominaba una «permanente tiranía»— que se estaba poniendo en manos de las autoridades municipales. Al igual que Girardin antes que él, Lémontey temía que un paso como éste por parte de la dirigencia revolucionaria tan sólo «aumentaría el número de personas descontentas. El bienestar del Estado depende de estas palabras: consigamos que amen la constitución; así ésta será imperecedera». Lémontey concluía argumentando que la ley estimularía una emigración masiva desde Francia por parte de las personas «débiles y medrosas», cuya permanencia en el país se debía solamente a que suponían que podrían salir libremente si la situación se volviera insostenible para ellas. Aunque existía obviamente un componente de sofística en su argumento, quienes se oponían a la ley de pasaportes se sentían ahora a la defensiva.

Otro diputado daba una respuesta bastante más creativa a la propuesta de ley, convirtiendo su ataque sobre el vagabundeo y el bandolerismo en una defensa de la redistribución de la tierra: ¿no sería

posible –se preguntaba– proporcionar a la población indigente e itinerante una parte de las tierras que permanecen incultas y que se hallan en poder de la nación como resultado de las vastas confiscaciones de haciendas y heredades eclesiásticas? Las personas empobrecidas y sin tierra dispondrían así de trabajo y sustento, y por ende no tendrían ya razón alguna para invadir los caminos, como hacen normalmente en momentos de necesidad. Este diputado no se oponía por principio a limitar los movimientos de los extranjeros y enemigos de la Revolución. De hecho, proponía que a los extranjeros que viajaran a Francia se les obligase a efectuar una declaración a las autoridades municipales de la comarca en la que se encontrasen, e instaba a que se pusiera en marcha la maquinaria de las deportaciones para *gens sans aveu*, *gens suspects* y *gens malintentionnés* y reincidentes: «es éste el único medio para purgar nuestro órgano político de esa escoria que produce movimientos convulsos y enfebrecidos por todo el país».

En su respuesta, Le Coz, obispo de Ille-et-Vilaine, volvió al estrado para enarbolar una defensa vivaz de la necesidad de imponer la obligatoriedad del pasaporte. Las observaciones de Le Coz revelaban el clásico supuesto antiliberal, materializado por ejemplo en muchas de las propuestas actuales para los controles de drogas, según el cual cualquiera que no esté dispuesto a cooperar con las autoridades en estos procedimientos es culpable... de algo. El Obispo Le Coz proseguía mediante el ingenioso argumento de que la ley «establecería en nuestros *départments* una cadena de relaciones y de vigilancia que resultaría tan favorable para la buena gente como terrible para los bribones». En otras palabras, estas normas facilitarían la unificación y dominio administrativos del país. Más aún, los controles de pasaporte permitirían a la gendarmería preguntar «al transeúnte ignoto, en nombre de la ley: “¿Quién es usted?”». La cuestión fundamental aquí, tal y como ha señalado Gérard Noiriel, es que «los documentos identificatorios constituyen la quintaesencia de los instrumentos de comunicación a distancia»,⁶¹ y tales medios se revelaban como aspec-

⁶¹ Noiriel, 1996, pp. xvii-xviii.

tos necesarios para el desarrollo de un Estado unificado ante el cual todas las personas deberían ser iguales, independientemente de su lugar de procedencia.

Para concluir su entusiasta apoyo a la propuesta de ley, Le Coz se preguntaba en voz alta: «Si se hubieran pedido pasaportes durante todo este tiempo, ¿cuánto menos habríamos tenido que lamentar las maniobras de la aristocracia, el veneno del fanatismo, los crímenes de los contrarrevolucionarios?». Aun admitiendo que en los debates parlamentarios los revolucionarios solían emplear una retórica inflamada, lo cierto es que los adversarios intervenían en este debate como si el destino mismo de la Revolución dependiera de cómo habría de dirimirse la cuestión del pasaporte.

Una vez que Le Coz hubo finalizado sus observaciones, la Asamblea pasó a considerar artículo por artículo la propuesta de ley del Comité Legislativo. Girardin, implacable crítico de la implantación obligatoria del pasaporte, pasó inmediatamente al ataque. En su opinión, una vez abierta la caja de los truenos, lo mejor que se podía hacer en ese momento era limitar el daño que causaría la ley. Particularmente, a Girardin le preocupaba el hecho de que «las leyes inquisitoriales resultan siempre provechosas para el poder ejecutivo». Por ende, proponía enmendar el primer artículo –que exigía la posesión de un pasaporte para viajar– y limitar su validez a un año solamente. Si no se limitaba explícitamente el lapso de validez de la ley, el diputado expresaba su temor al «riesgo de no ser capaces de derogarla». Pero la Asamblea hizo oídos sordos a sus llamamientos; la enmienda de Girardin fue rechazada y la Asamblea pasó a deliberar sobre el artículo 2.

En la propuesta de ley, dicho artículo habría de obligar a que todos los pasaportes incluyesen el nombre, edad, profesión, descripción, domicilio y nacionalidad de su portador. El asunto de la descripción del portador desató la oposición a este apartado de la propuesta. Ya hemos visto cómo las medidas en torno al pasaporte adoptadas a mediados de 1791 como respuesta a la precipitada huida de Luis XVI a Varennes incluían la exigencia de una descripción de quienes viajaban respaldados por dicho documento, con objeto de impedir una salida disfrazada como la efectuada por el monarca. Hasta aquella época se consideraba adecuado identificar a las personas principal-

mente en términos de su estatus social, origen geográfico y aspectos similares. Pero ahora, frente a la exigencia de descripciones, se objetaba que éstas redundarían en una lesión arbitraria a la libertad de los viajeros, puesto que los diversos agentes estatales implicados en la imposición de estos controles se hallaban «insuficientemente formados» y acaso «no serían capaces de distinguir con exactitud entre las descripciones». Medio siglo después, se abrió camino el uso de fotografías en los pasaportes precisamente para evitar inconvenientes de esta clase; aunque las propias fotografías habrían de encontrar al principio la misma oposición por parte de los agentes policiales, que dudaban de su fiabilidad.⁶²

Ante las objeciones arriba expresadas, el doctor Broussonet, naturalista y simpatizante girondino, propuso que se incluyese en la ley un formato normalizado de pasaporte para no dar lugar a ambigüedades respecto a la información que éste había de contener. «No hay una sola administración municipal en todo el Reino –insistía– que no esté en condiciones de distinguir entre colores de pelo o de ojos...». Brussonet aportó un añadido crucial a los criterios para obtener un pasaporte: en adelante, estos deberían otorgarse a *individuos*. No cabía duda que, al menos en parte, la razón por la que el rey había logrado llegar hasta Varennes era que viajaba como un lacayo –sin descripción alguna– bajo el amparo de un pasaporte otorgado a otra persona (la baronesa de Korff). Según Brussonet, la práctica de conceder esta clase de salvoconductos a grupos de personas había «dado plena libertad a súbditos con intenciones perversas». Sus razones lograron persuadir a la Asamblea Legislativa y ésta aprobó la versión de la enmienda por él planteada, con la sola puntualización de que los pasaportes deberían ser otorgados exclusivamente por las autoridades municipales. Era Delacroix quien había instado a efectuar tal modificación, insistiendo en la necesidad de quitar tal potestad a los ministros, que, en su opinión, estaban sellando los pasaportes utili-

zados por los emigrantes huidos a Coblenz para alistarse en las filas enemigas de la Revolución.

El artículo 3 de la ley proponía que, además de la información requerida por el artículo 2, cada pasaporte incluyera una copia (*extrait*) de la declaración efectuada ante las autoridades municipales de acuerdo con la ley de policía municipal del 19 de julio de 1791 a la que nos hemos referido anteriormente.⁶³ Quienes se oponían a esa cláusula sostenían que toda esa operación resultaba superflua y redundante; «si un ciudadano es portador de un certificado que incluye su edad, posición (*qualité*), etc., le es completamente inservible presentar una copia de la declaración municipal, pues solo basándose en ella las autoridades municipales han podido otorgarle el pasaporte. Todo ello supondría una carga innecesaria para los funcionarios municipales». El jacobino Jacques Alexis Thuriot, miembro del grupo que había atacado la Bastilla en 1789, que había destacado por sus esfuerzos para impedir la contrarrevolución,⁶⁴ captó la cuestión fundamental –que era precisamente la integración circular de estos documentos, su homología como elementos de verificación de identidad respaldados por el Estado– y pidió que este requisito se incluyera en la versión final de la ley. Pero las objeciones respecto a la viabilidad de implantar esta disposición llevaron finalmente a la Asamblea a abandonarla.

El artículo 4 habría prohibido a las autoridades municipales otorgar pasaportes a las personas catalogadas en sus respectivos municipios como *gens sans aveu*, *gens suspects* o *gens malintentionnés*, a menos que se mencionara expresamente tal designación en el pasaporte. Esta disposición resultaba claramente abusiva y recuerda inevitablemente aquello en lo que insistía Peuchet: que el peso de la imposición del pasaporte habría de caer inevitablemente sobre los sectores «pobres y oscuros» de la población. La enmienda propuesta provocó inmediatamente respuestas indignadas de diversos diputa-

⁶² En un artículo del 22 de julio de 1854 en *La Lumière* (p. 156), un tal Richebourg afirma haber introducido la idea del pasaporte con fotografía. Agradezco a Jane Caplan esta referencia.

⁶³ Los diputados participantes en el debate se refieren erróneamente a esta ley como la del 19 *janvier* de 1791.

⁶⁴ Véase Caratini, 1988, p. 522.

dos, entre ellos Vergniaud, el «mejor orador» girondino,⁶⁵ que consideró «infinitamente inmoral e indigno que la Asamblea permita a las autoridades municipales introducir observaciones difamatorias en los pasaportes». Vergniaud señalaba, además, que esta clase de difamación, fundamentada muchas veces en la malevolencia y el deseo de calumniar más que en motivos legítimos, tendría «un carácter legal, puesto que se halla certificada por las autoridades municipales». Así como el requisito de que las personas indicasen su profesión en su pasaporte resultaba –tal como ha escrito Paul Fussell en otro contexto– una «invitación abierta al autobombo y la promoción social, por no decir al fraude puro y duro»,⁶⁶ la codificación burocrática de la marginalidad social conllevaba graves peligros para las personas a ella sometidas. La Asamblea Legislativa reconoció que tal propuesta era una traba arbitraria a la libertad de las personas menesterosas; como tal, la eliminó de la ley.

El artículo 6 de la propuesta permitiría el libre movimiento de cualquier persona portadora de un pasaporte francés exclusivamente en el interior del *district* en el que residía. Pero para abandonarlo, el Directorio de dicho distrito o *département* en el que el municipio estuviera situado tendría que visar su pasaporte. Frente a esta medida, Delacroix replicó simplemente que «sería un descrédito para la Asamblea proponer un artículo como éste a deliberación», y el asunto se apartó. La versión de la ley que se aprobó finalmente exigía que quienes salieran del *Reino* –ya fueran franceses o forasteros– informaran de sus intenciones a las autoridades municipales en su lugar de residencia, y que esta declaración fuera mencionada en sus pasaportes.⁶⁷ De este modo, la ley se armonizaba con la tendencia generalizada de sustitución de las fronteras locales por otras nacionales, y de «nacionalización» del espacio político francés.

⁶⁵ Lefebvre, 1962, p. 215.

⁶⁶ Fussell, 1980, p. 28.

⁶⁷ «Décret relatif aux passeports» 1 février-28 mars 1792, *Collection complète*, vol. 4, pp. 55-56.

A continuación, el Comité Legislativo propuso obligar a que toda persona extranjera que tuviese la intención de salir del Reino portara un pasaporte y que, por añadidura, éste fuese visado por el Directorio del distrito o *département* fronterizo a través del que pretendiera salir del país. Girardin y otros objetaron que una cláusula como ésa habría de obligar con frecuencia a las personas que ya se hallaban junto a la frontera a volver al interior para obtener el visado necesario y, por tanto, causaría molestias considerables y generalizadas; en lugar de ello, proponían que fuesen las autoridades municipales quienes proporcionaran dicho visado. El diputado moderado Louis Becquey sugirió que se rechazase este artículo (y el siguiente) en virtud de que «nuestra intención es evitar disturbios internos y garantizar la seguridad individual y la libertad general, no evitar la emigración». Otro miembro apuntaba que las personas de nacionalidad francesa que viajaban a España estaban encontrando problemas allí puesto que las autoridades españolas no reconocían como válidos los pasaportes emitidos por autoridades municipales, y por tanto todos los pasaportes debían ser visados por poderes públicos de mayor rango (*les gouverneurs*).

Thuriot, franco entusiasta de los controles de pasaporte, argumentó que la Asamblea precisaba estar en condiciones de saber cuándo una persona había abandonado el suelo francés, con el fin de determinar cuáles de esas personas pretendían unirse a los emigrados contrarrevolucionarios. En efecto –argumentaba– los legisladores deseaban distinguir entre dos clases de pasaportes: uno para el interior y otro para salir del país, de modo que proponían obligar a que, quienes quisieran abandonar Francia, llevasen consigo un pasaporte en el que se indicasen debidamente sus intenciones. A esta propuesta se objetó que mucha gente podría decidirse por salir del país cuando ya estuviera lejos de su domicilio habitual en Francia, obligándola así a retornar a su hogar antes de volver a emprender viaje, simplemente para obtener la autorización adecuada. En apoyo a la propuesta de Thuriot, Vergniaud apuntaba que la cuestión fundamental era ser capaces de diferenciar entre quienes «querían salir del reino» y quienes «deseaban abandonar la *patrie*», es decir, el objetivo de tales medidas no era limitar la emigración, sino ser capaces de efectuar la distinción ideológica entre quienes se iban.

Uno de los diputados, introduciendo la cuestión de «quién vigila a los vigilantes», afirmaba que sólo apoyaría la propuesta de Thuriot en caso de que ésta regulase asimismo la actuación de las autoridades municipales fronterizas encargadas de comprobar si quienes salían del país verdaderamente iban adonde decían ir. En caso contrario, insistía, estas personas en vías de abandonar Francia bien podrían unirse a las fuerzas enemigas en Coblenz tras haber ocultado sus motivos en el momento de recibir sus pasaportes. Cierta número de diputados gritó que dicha propuesta resultaba inaceptable, puesto que, tal y como indicaba Becquey, «no tienen ustedes derecho alguno» a determinar adónde debe o puede ir la gente. Aun cuando puede resultar difícil controlar el movimiento fuera de las propias fronteras, los Estados han intentado una y otra vez poner en práctica tal control, y cuando han podido hacerlo con eficacia ha sido principalmente gracias a la distribución de castigos y recompensas en el momento en el que las personas emigradas volvían a casa.

El debate bullía en el interior de la Asamblea, y la propuesta de aceptar la modificación de Thuriot por aclamación hizo que se perdiera toda medida. La cámara se había sumido en el caos en respuesta a la propuesta de Thuriot de exigir que toda persona que deseara abandonar el país llevase consigo un pasaporte en el que estuviesen escritas sus intenciones. Uno de los legisladores insistía en efectuar inmediatamente la votación, considerando «sanguinaria» la disposición; otro la denunciaba como «destructiva del comercio y la industria, y contraria a los intereses del pueblo». Girardin, el firme opositor a los controles, volvió al ataque instando a la Asamblea a que no «permitiera que, sin haberlo discutido, se destruyera el comercio y la libertad».⁶⁸

El propio Thuriot se declaró asombrado de que quienes habían defendido la Revolución desde un primer momento pudieran considerar «sanguinaria» una medida destinada a «salvaguardar el bien común», pero revisó su propuesta para hacer que los pasaportes pudieran ser otorgados por las autoridades municipales en el lugar de

⁶⁸ Esta afirmación está extraída de *AP*, 1. Serie, vol. 38, pp. 14-27.

residencia del beneficiario, y que en ellos se hiciera mención a la intención de salir del país. Fue esta versión la que finalmente se aprobó como artículo quinto de la ley de pasaportes del 1 de febrero –28 de marzo– de 1792. Tras una serie de discusiones menores sobre los inconvenientes asociados a las regulaciones de pasaporte, la Asamblea suspendió el debate. Se puso así fin a una tumultuosa jornada de discusión sobre los aspectos concretos de los nuevos controles de pasaporte. A ella le seguirían otros dos días de enconado debate hasta que se logró alcanzar el resultado final.

Finalmente, bajo la influencia del asedio imaginario invocado durante el debate por numerosos ponentes, la Asamblea revocó la decisión que había tomado con entusiasmo y sin vacilaciones apenas unos meses antes. Difícilmente podía haberse descrito mejor el ambiente en el que la Asamblea adoptó esta decisión que con las observaciones efectuadas por Thuriot el 30 de enero de 1792, tras las cuales sus oyentes prorrumpieron en un aplauso entusiasmado: «en estos días, no podemos engañarnos: existe toda clase de conspiraciones contra nosotros, y toda vigilancia es poca». Las fuerzas tendientes al restablecimiento de los controles –la mayor parte de las cuales procedían de la izquierda revolucionaria– ganaron el debate, y la obligatoriedad del pasaporte fue de nuevo introducida. Tras declarar que «la salud del Imperio exige la más activa de las vigilancias», la Asamblea Nacional dictaminó que cualquier persona –francesa o extranjera– que viajase por el interior del Reino debería contar con un pasaporte. Quienes pretendieran salir del país debían tener en su pasaporte, a tal efecto, una anotación efectuada por las autoridades de su lugar de residencia; quienes entrasen, debían obtener un pasaporte –si no lo tenían ya– de las autoridades del municipio fronterizo por el que ingresaban en Francia.⁶⁹ La vigilancia, de hecho, había pasado a estar a la orden del día.

Durante el verano, ante la escalada en la guerra contra Prusia y Austria y la persistencia del problema de la emigración, la Asamblea aprobó, el 28-29 de julio, un «Decreto de Pasaportes» adicional

⁶⁹ «Décret relatif aux passeports» 1 février-28 mars 1792, en *Collection complète*, vol. 4, pp. 55-56.

que suspendía la emisión de tales documentos para salir de Francia, exceptuando a ciertos grupos selectos caracterizados principalmente por su necesidad de viajar al extranjero con fines comerciales.⁷⁰ Nuevamente, la movilidad dentro de Francia quedó severamente limitada y la salida del país se convirtió en ilegal para casi todo el mundo.

Al adoptar tales medidas, también la Asamblea estaba tomando un nuevo sesgo. Las nuevas restricciones a la movilidad, al someter tanto a forasteros como a oriundos al requisito del pasaporte, entraban a formar parte de una profunda transformación en el estatuto legal de la población extranjera en los Estados europeos. Bajo el mercantilismo, el extranjero, aunque en términos legales fuera tratado como el ciudadano nativo, por lo general disfrutaba de una mayor libertad para emigrar que aquel.⁷¹ Ahora, los extranjeros quedaban sometidos a las mismas cortapisas que los franceses en relación con su salida del país. Es más, tendían a ser considerados como una amenaza para la *patrie*, idea que iría progresivamente consolidándose ante cualquier conflicto internacional. Varios protagonistas del debate que se produjo en la Asamblea a comienzos de 1792 habían insistido en que, aun habiendo nacido en otros lugares, muchos forasteros eran «amigos verdaderos de la libertad» y por tanto no debían ser abrumados con una carga burocrática extraordinaria. Pero estas ideas no lograron enraizar. Crecientemente, la persona extranjera, definida cada vez más en términos nacionales y no locales, era percibida *ipso facto* como sospechosa.

Las restricciones a la movilidad votadas por la Asamblea a comienzos de 1792 ejercieron su influencia durante unos meses, mientras Francia se enfrentaba a una hostilidad interna y externa cada vez más intensa. No obstante, hacia finales de ese año, los diputados terminaron por convencerse de que tales trabas, al menos en lo tocante a la movilidad interior, se estaban demostrando contraproducentes. En respuesta a las voces que clamaban que el aprovisio-

namiento de París estaba siendo socavado por las limitaciones a la «circulación de bienes y personas», la Asamblea, a comienzos de septiembre, aprobó un decreto que restablecía la libre circulación y abolía las cláusulas de la ley del 1 de febrero –28 de marzo– de 1792 que exigían la posesión de un pasaporte; según el nuevo decreto, éste solo era necesario a menos de diez *lieues* de la frontera o de territorios bajo ocupación enemiga.⁷² Era éste un importante e inesperado giro, y se producía tan solo unos pocos días después de la caída de Verdún y de la declaración desplegada en la fachada del Ayuntamiento de París que indicaba: «la *patrie* está en peligro». Sin embargo, menos de dos semanas después, la Asamblea ratificaba tales medidas al decretar que quienes fueran descubiertos impidiendo la movilidad de alguna persona o mercancía serían detenidos durante un período equivalente a la duración de tal impedimento.⁷³

La tendencia a equiparar «bienes y personas» al tratar la cuestión de la libre movilidad constituía un elemento llamativo de las deliberaciones parlamentarias sobre este asunto. Parece ser que tal propensión a equiparar ambas realidades venía de lejos,⁷⁴ derivada acaso de una época en la que muchas de las personas que viajaban por los caminos del país estaban sujetas a una u otra forma de trabajo coercitivo, y por tanto apenas se concebía que pudieran moverse por sí solas más libremente que una mercancía. Sean cuales sean sus orígenes, la costumbre de concebir la libertad de movimiento como una contribución tanto a la libertad como a la prosperidad constituye un tema recurrente en las discusiones posteriores sobre la obligatoriedad del pasaporte, y un planteamiento ideológico que ha ido adquiriendo ascendiente a medida que se extendía el liberalismo económico en la Europa decimonónica.

⁷² «Décret relatif au rétablissement de la libre circulation des personnes et des choses dans l'intérieur», 8 septembre 1792, AP, 1. Serie, vol. 49, pp. 472-473.

⁷³ Véase AP, 1. Serie, vol. 50, p. 149; «Décret relatif à la libre circulation des personnes et des choses dans l'intérieur» 19 septembre 1792, en *Collection complète*, vol. 4, p. 470.

⁷⁴ Véase Nordman, 1987, pp. 149-150.

⁷⁰ «Décret relatif aux passeports» 28-29 juillet 1792, en *Collection complète*, vol. 4, p. 272.

⁷¹ Véase sobre esta cuestión Brubaker, 1992, p. 67.

A pesar de los decisivos pasos de la Asamblea para garantizar la libre circulación mediante la nueva Constitución de septiembre de 1791, quienes estaban implicados en la construcción del nuevo régimen en Francia reconocían que éste tenía que estar en condiciones de «abarcar» a los ciudadanos del Estado siempre que fuera necesario. Así, era preciso que el Estado tuviese control sobre los registros de nacimientos, que hasta entonces habían estado en manos del cura parroquial. Puesto que la Iglesia Católica se preocupaba principalmente de mantener su propio rebaño de feligreses, los registros de nacimientos ignoraban a menudo a la población judía y a la protestante, entre otras. Esta práctica ya no casaba con un Estado moderno que, a diferencia de la Iglesia, es una organización territorial y de pertenencia que debe ser capaz de distinguir entre quienes son miembros y quienes no lo son, quienes tienen derecho de acceder a su territorio y quienes carecen de él.

De esta forma, el 20 de septiembre de 1792, el gobierno estableció el estado civil (*civil status*] *l'état civil*), un título que denotaba «pertenencia» a un orden político constituido. Gérard Noiriel ha escrito que «a partir de ese momento, el individuo ya sólo puede existir como ciudadano, una vez que su identidad ha sido registrada por las autoridades municipales según reglas válidas en todo el territorio nacional». ⁷⁵ Al hacerlo, el Estado francés potenció su capacidad para «abarcar» y vigilar a sus ciudadanos, con el fin de cumplir con sus objetivos. Paradójicamente, ese mismo día, cuando en la batalla de Valmy una harapienta «nación en armas» –Francia– derrotó a las tropas prusianas, mucho mejor adiestradas, Goethe efectuó su famosa declaración: «esta fecha y este lugar abren una nueva época en la historia universal». ⁷⁶ El entusiasmo por la nación y su definición por

⁷⁵ Noiriel 1996: xviii; véase «Loi qui détermine le mode de constater l'état civil des citoyens, du 20 septembre 1792», *Le Moniteur*, vol. 14, pp. 173-176. Noiriel señala que, en el período napoleónico, el gobierno llegó a establecer las identidades con fines administrativos, imponiendo a todos los individuos «la obligación de usar un único apellido [y] estableciendo reglas para su uso y transmisión».

⁷⁶ Citado en Brubaker, 1992, p. 8.

parte del Estado habrían de caracterizar esa nueva época de la que hablaba Goethe.

Pasaportes y libertad de movimiento en la Convención

El respaldo legal de la libertad de movimiento y su obstaculización mediante la exigencia de pasaportes se alternaron en los decretos de la Convención revolucionaria, que buscaba –y encontraba– enemigos por doquier. A finales de octubre de 1792, la Convención prohibió «a perpetuidad» a los emigrantes regresar a su país, y anunció la pena capital para quienes contravinieran la ley. ⁷⁷ Poco después, los emigrantes que se encontraban en ese momento en suelo francés fueron obligados a abandonar el país. ⁷⁸ La suerte de los emigrantes, con independencia de la razón por la que hubieran salido de Francia, había empeorado drásticamente.

Pero el escenario distaba mucho de ser monocromático. A finales de noviembre, la Convención había suspendido la concesión de certificados de residencia, pero aprobó unos pocos días más tarde un decreto que rescindía dicha suspensión para los comerciantes y los agentes que precisasen viajar «por asuntos de negocios», y que autorizaba por tanto que se les otorgasen certificados y pasaportes. ⁷⁹ Entonces, el 7 de diciembre de 1792, los *Conventionnels* aprobaron una medida que suavizaba las restricciones de la ley de pasaportes del mes de julio previo, permitiendo la distribución de estos documentos a quienes desearan abandonar el reino por «sus propios intereses o los de sus negocios». En todo caso, la legislación era lo suficientemente cauta como para exigir a esas personas la obtención de un

⁷⁷ «Décret qui bannit à perpétuité les émigrés français, 23-25 octobre 1792», *Collection complète*, vol. 5, p. 27.

⁷⁸ «Décret qui oblige les émigrés rentrés en France à sortir du territoire français, 10 novembre 1792», *Collection complète*, vol. 5, p. 42.

⁷⁹ «9 novembre-1er décembre 1792, Décret qui lève la suspension des certificats de résidence en ce qui concerne les négociants, les marchands et leurs facteurs, connus pour l'être dans l'usage de voyager pour leurs affaires de commerce», *Collection complète*, vol. 5, p. 63.

pasaporte de manos del Directorio del *département* en el que vivían; Directorio que, a su vez, debía basarse en el dictamen de las autoridades municipales y del distrito para decidir si la solicitud de pasaporte era «legítima y estaba suficientemente verificada», y sólo en tal caso conceder efectivamente dicho documento.⁸⁰

Según los partidarios de la ley, el objetivo de tales restricciones de acceso al pasaporte para salir de Francia, era «impedir toda maniobra dolosa por parte de los malintencionados, y mantener en sus puestos a aquellos ciudadanos que podrían permitirse el lujo de abandonar el territorio francés en un momento en el que la *patrie* acaso los necesite».⁸¹ En pocas palabras, el Estado francés precisaba atrapar a los malhechores, y mantener un firme control sobre todos sus posibles partidarios, que podrían verse tentados por el *Wanderlust* [*deseo de nomadismo*] en un momento en el que no resultaba conveniente para el Estado. Las enmiendas posteriores relativas a los controles de pasaporte recurrirían con frecuencia a esta ley como piedra de toque en la que hallar su fundamento.

Pero pronto esta cierta laxitud se hizo inaceptable para quienes se encontraban al timón de la Convención, que trataban de controlar férreamente los destinos del país. Su extrema severidad se pondría inequívocamente de manifiesto cuando votaron la decapitación del rey en la Plaza de la Revolución el 21 de enero de 1793. Poco después, en su justificación de motivos de un nuevo procedimiento para la obtención del pasaporte para marineros, la Convención manifestaba su aflicción ante el caos administrativo al que se enfrentaba: «es una cuestión de dignidad de la República el establecer un procedimiento uniforme para su gobierno, y abolir esta enorme amalgama de fórmulas disparatadas». Desde entonces, para ser reconocidos como vá-

lidos, los documentos de los marineros debían llevar superpuesta la inscripción «*Liberté, Égalité*».⁸²

Por añadidura, en febrero, las páginas de *Le Moniteur* señalan que un nuevo tipo de documentación, específicamente revolucionaria, los llamados *certificats de civisme*, había empezado a proliferar sin control, y que se estaban haciendo esfuerzos para restringir su presencia. Introducidos por primera vez el 1 de noviembre de 1792, los *certificats de civisme* se habían convertido en obligatorios para los funcionarios del gobierno en virtud de una ley del 5 de febrero de 1793, y a partir de junio lo fueron asimismo para todos los *pensionnaires de la République*. A quienes demostrasen simpatía por personas o costumbres extranjeras, se les podrían denegar dichos certificados. Los *certificats de civisme* daban fe del sentimiento revolucionario de sus portadores, por lo que su concesión podía ser empleada para intimidar a quienes no los tuvieran. Constituían por tanto documentos de sumo valor, por cuya obtención las personas estaban dispuestas a mentir.⁸³

En este contexto se escucharon nuevamente voces en la Convención que clamaban por un fortalecimiento de los controles de pasaporte. Un miembro del *département* bretón de Morbihan, infestado de bandolerismo, se quejaba de que la *patrie* se hallaba asediada por sus enemigos debido al incumplimiento de las leyes de pasaporte, que debían por tanto ser «aplicadas con absoluta severidad». Thuriot, firme defensor de la obligatoriedad del pasaporte, recordó a la Asamblea que las leyes de pasaporte formaban parte del acervo legal del país, pero que se habían ignorado durante los meses precedentes. Insistía en que «la única medida que puede forzar a los voluntarios a permanecer fieles a nuestra bandera y evitar las acciones de malevolentes, revoltosos y ladrones es hacer de nuevo efectiva la ley». Thuriot presionó para volver a implantar las leyes del 28 de marzo y el 28

⁸⁰ «7 decembre 1792, Décret relatif aux passeports à accorder à ceux qui seraient dans le cas de sortir du territoire français pour leurs affaires», *Collection complète*, vol. 5, p. 69. Es interesante señalar que este decreto fue seguido el mismo día por un «Décret qui abolit toutes les servitudes réelles ou conditions portées par les actes d'inféodation ou d'encensement, et qui tiennent à la nature du régime féodal».

⁸¹ *AP*, 1. Serie, vol. 54, p. 404.

⁸² «2-27 janvier 1793, Décret relatif à la nouvelle forme des congrès des bâtiments de commerce français et des passeports à délivrer aux bâtiments étrangers», *Collection complète*, vol. 5, p. 118.

⁸³ Véase *Le Moniteur*, vol. 15, pp. 498, 531-532; vol. 16: 52; Guiraudon, 1991, p. 595; Soboul, 1989, p. 198.

de julio de 1792, a lo que se le replicó que tal medida sería aceptable sólo en el caso de que la ley del 7 de diciembre «no fuese derogada».⁸⁴

Asegurando que «resultaba de la máxima importancia» que «las autoridades constituidas» estuviesen en condiciones de «identificar, arrestar y castigar a los descontentos que circulan por diversos lugares de la República incitando a violar las leyes, y evitar en la medida de lo posible las actividades de espionaje y colaboración con el enemigo exterior», la Convención declaró el 26 de febrero de 1793 que este trío de leyes sería puesto en práctica hasta nueva orden.⁸⁵ Dos días más tarde, este órgano parece darse cuenta de que no ha elaborado una regulación lo suficientemente estricta. Por ello, decreta que todos los ciudadanos franceses que se encuentren fuera de sus domicilios y no tengan un pasaporte concedido con posterioridad a agosto de 1792 deben presentarse ante las autoridades municipales de su lugar de residencia en las veinticuatro horas posteriores a la promulgación del decreto para aportar «una descripción de sí mismos y proporcionar su nombre, ocupación, edad y domicilio».⁸⁶ Esta medida estaba diseñada para combatir el problema de la concesión de documentos a personas fuera de su municipio de residencia, toda vez que la ley del 28 de marzo de 1792 otorgaba a las autoridades municipales el poder para conceder pasaportes.

Seis semanas más tarde, en un decreto consagrado principalmente a asegurar que los representantes de poderes extranjeros acreditados pudieran acceder a la obtención de un pasaporte, la Convención «suprimió el uso del *laissez passer* establecido por la ciudad de París para escapar de las barricadas».⁸⁷ Está claro que el gobierno central, en este período caótico, no ejercía el monopolio real de la autoridad legítima para el control de la movilidad. Más aún, aunque la Convención mantuvo una fe ingenua en la eficacia de sus disposiciones, pa-

rece poco probable que éstas fueran llevadas a cabo con una mínima homogeneidad.

De hecho, la Convención estaba perdiendo el control sobre el país, que en cualquier caso nunca había llegado a ser especialmente férreo. A comienzos de marzo, los contrarrevolucionarios de La Vendée se alzaron nuevamente, encendiendo con ello una mecha que prendió en otras partes del país. Durante las semanas siguientes, el general Dumouriez acordó un armisticio con los austríacos, con la intención de avanzar sobre París y restaurar la monarquía y la Constitución de 1791; se apeló de nuevo a la pena de muerte contra rebeldes en armas, curas reaccionarios y emigrantes; y, a finales de mes, estos últimos habían sufrido la «muerte civil» y habrían de experimentar también la física si volvían al país.⁸⁸

A lo largo de este período, a la Convención se le fue escapando progresivamente de las manos el control del aparato represivo. En particular, con la creación el 21 de marzo de comités de vigilancia (*comités de surveillance*), la regulación de la movilidad y la imposición de las medidas relativas al pasaporte pasó cada vez más a manos de los sectores más populares, los *sans-culottes*.⁸⁹ Peor aún, los rebeldes de La Vendée estaban concediendo sus propios pasaportes; en junio, la Convención aprobó un decreto que penaba con diez años de privación del derecho de ciudadanía a aquel que, habiendo sido capturado por los vendeanos, aceptase uno de sus pasaportes con objeto de volver a las filas republicanas.⁹⁰ El 28 de Frimario del año II (18 de diciembre de 1793) la Convención anularía todos los pasaportes concedidos por las autoridades de los municipios situados en las áreas en las que «los forajidos fugitivos de La Vendée» campaban a sus anchas; seguramente, ello se debió a que los vendeanos estaban obteniendo pasaportes legítimos fruto de la connivencia con autoridades locales que

⁸⁴ AP, 1. Serie, vol. 59, p. 270.

⁸⁵ *Collection complète*, vol. 5, pp. 173-174.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 275.

⁸⁷ «10 avril 1793, Décrets relatifs aux passeports», *Collection complète*, vol. 5, p. 245.

⁸⁸ Lefebvre, 1964, pp. 45-48. Véase el «Décret concernant les peines portées contre les émigrés, 28 mars-5 mars 1793», *Collection complète*, vol. 5, pp. 218-228.

⁸⁹ Véase «Décret relatif aux passeports des agents du conseil exécutif et du comité comité du salut public», *Collection complète*, vol. 5, p. 279.

⁹⁰ «2-26 juin 1793, Décret relatif aux citoyens servant dans les armées dirigées contre les rebelles», *Collection complète*, vol. 5, p. 350.

simpatizaban con ellos.⁹¹ La paranoia de la Convención era cada vez mayor, y continuaría creciendo hasta llegar a la draconiana «Ley de Sospechosos» de septiembre de 1793, que volvía «todopoderosos» a los comités de vigilancia y definía como sospechosos —entre otros muchos grupos— a aquellos a los que alguna vez se les hubiera denegado un *certificat de civisme*.⁹² Al menos, en un intento de imponer cordura en la administración de los controles de pasaporte, el *Conseil Général* respaldó una medida parisina para burocratizar la distribución de tales documentos, disponiendo que las comisiones sobre pasaportes, certificados de residencia y *certificats de civisme* debían estar compuestas por cuatro miembros que serían indemnizados con dos mil *livres* para compensar su labor.⁹³

Durante este período, las personas que procedían de otros países sufrieron una especial hostilidad. El 18 de marzo de 1793, Barère, que pronto habría de convertirse en miembro del Comité de Seguridad Pública, promovió una ley que «expulsaba» a los extranjeros del territorio de la República. Se preveían excepciones sólo si el individuo en cuestión había efectuado una declaración a los comités de doce miembros recién instituidos en cada municipio para atender estos casos. Si aprobaba el examen, se le concedía un certificado de residencia; en caso contrario, tenía que abandonar el país en un plazo de entre 24 horas y ocho días, dependiendo de las circunstancias. Con esta ley, «todos los extranjeros serán acusados de ahora en adelante de ser enemigos políticos de la Revolución».⁹⁴ Puesto que es imposible identificar a un extranjero a simple vista, deben habilitarse ciertos medios para poder hacerlo; parece que, al menos a algunas personas de las que aprobaban el «examen de civismo», se les obligaba a llevar brazaletes con la palabra «hospitalidad» y el nombre del país

⁹¹ Véase AP, I. Serie, vol. 81, p. 626.

⁹² Lefebvre, 1964, p. 88. Véase el «Décret relatif aux gens suspects, 17 septembre-12 août 1793», *Collection complète*, vol. 6, p. 172.

⁹³ *Le Moniteur*, vol. 18, p. 333.

⁹⁴ Wahnich, 1997, p. 117.

de origen escritos en ellos.⁹⁵ Los comités de vigilancia asumieron un papel especial en proteger a Francia de los «extraños [*strangers*]», ya fuesen nativos o «extranjeros» en nuestro sentido contemporáneo.⁹⁶

Sin embargo, no debemos suponer que la regulación de tales «extraños» fuese la única ni la principal actividad de los comités de vigilancia. Su mandato abarcaba a un amplio abanico de sospechosos y su autoridad se extendió con la deriva hacia el terror sin límites. El 24 de febrero de 1793 la Convención había efectuado una leva de 300.000 hombres entre la población de viudos y solteros con edades comprendidas entre 20 y 40 años.⁹⁷ No obstante, el entusiasmo por el servicio militar seguía siendo una cuestión procelosa y se invirtió una dosis considerable de energía en localizar a los renuentes. Como resultado de ello, «buena parte del tiempo y el esfuerzo de los «comités de surveillance en los años 1793-1794 se empleó en localizar a los desertores en sus pueblos y en los bosques o montes circundantes en los que pudiesen esconderse».⁹⁸

Los problemas para el reclutamiento se multiplicaron con la *levée en masse* en agosto de 1793; Lefebvre concluye que, de las personas llamadas a filas que se intentaron fugar, «la mayor parte de ellas lograron hacerlo».⁹⁹ Algunos parecen haber usado vehículos públicos y del servicio de correos, puesto que el *Conseil général* dictó una orden a comienzos de 1794 prohibiendo que dichos vehículos llevasen a nadie que no tuviera un pasaporte visado por las autoridades municipales y los comités revolucionarios.¹⁰⁰ A comienzos de junio de 1794, el Gran Terror del Año II estaba en pleno apogeo y, con él, el sombrío trabajo de la guillotina.

⁹⁵ Guiraudon, 1991, p. 595. Wahnich (1997: 12, 21) argumenta que el brazalete fue simplemente una propuesta (artículo 7 de la *Loi sur les étrangers* del 3 de agosto de 1793), pero nunca se llevó a cabo realmente.

⁹⁶ Lefebvre, 1964, p. 47; Wahnich, 1997, pp. 119-120.

⁹⁷ Lefebvre, 1964, p. 40.

⁹⁸ Cobb, 1970, p. 95.

⁹⁹ Lefebvre, 1964, p. 294.

¹⁰⁰ Véase *Le Moniteur*, vol. 19, pp. 134-135.

Con la caída de Robespierre y el Comité de Seguridad Pública tras la reacción termidoriana (28 de julio de 1794), fue palpable en Francia una sensación de alivio. Este estado de ánimo se extendió asimismo al asunto del pasaporte. Mientras se aniquilaban los comités de vigilancia, la Convención liberalizó las exigencias documentales para viajar. El 6 de Fructidor del Año II (23 de agosto de 1794), la Convención decretó que, en el departamento de París, un comité civil, que ya no tendría que consultar a la asamblea general de distrito, concedería los pasaportes, que serían visados por el comité revolucionario del *arrondissement*. El requisito de que el *département* sellara los pasaportes fue asimismo derogado. Por añadidura, sería exclusivamente el comité civil el que visara los pasaportes de los viajeros que llegasen a París.¹⁰¹ No obstante, al no especificar si este decreto se refería tanto a los pasaportes *internos* como a los requeridos para salir del país, la medida generó una considerable confusión entre los propios responsables de su ejecución. Tal ambigüedad se veía exacerbada por el hecho de que los termidorianos acusaban al gobierno municipal de París de haber promovido un levantamiento conspiratorio durante el Terror; como consecuencia de ello, pronto dicho gobierno sería suprimido.¹⁰²

A finales de septiembre de 1794, el Comité Legislativo de la Convención propuso una clarificación de las disposiciones del decreto del 23 de agosto. El portavoz del comité comenzó su discurso señalando que la ley del 7 de diciembre de 1792 no había sido derogada aún; recordemos que dicha ley obligaba a los *départements* a otorgar pasaportes de salida tras escuchar las recomendaciones de los Directorios municipales y de distrito relativas a la legitimidad de la solicitud. Aunque supuestamente tal procedimiento había sido respetado en todos los demás *départements* de la República, «es claro que la ley no puede haber sido aplicada en París, donde el gobierno municipal conspirador acaba de ser derribado por las autoridades soberanas

¹⁰¹ Véase *Le Moniteur*, vol. 21, p. 571.

¹⁰² La medida destinada a eliminar la administración municipal de París llegó el 14 de Fructidor del año II. Véase Soboul, 1989, p. 811.

cuyo poder trataba de usurpar».¹⁰³ Nuevamente, el Estado central juzgó necesario afirmar su supremacía en lo tocante a la autoridad sobre la legítima movilidad frente a los elementos que trataban de arrogarse a sí mismos tal autoridad.

Según anunció entonces el citado portavoz, el estudio de la ley del 6 de Fructidor del año II había llevado al Comité a concluir que la Convención, en realidad, no había pretendido modificar los requisitos sobre los pasaportes de salida prescritos por la ley el 7 de diciembre de 1792. A continuación, la Convención aprobó un decreto que corroboraba tal interpretación y reiteró la responsabilidad del *département* de París en la concesión de pasaportes —aunque éste debería basarse en las recomendaciones de los comités civiles y revolucionarios, y no en las de las autoridades municipales, para la valoración de la aceptabilidad de la solicitud—. ¹⁰⁴ En el proceso, y casi por accidente, la Convención revolucionaria franqueó un importante paso en aras de la distinción burocrática entre pasaportes internos y externos: los primeros habrían de ser otorgados por las autoridades locales y los segundos por autoridades de más alto nivel, aunque aún no las «nacionales».

No obstante, dejando de lado las sutilezas de la racionalización burocrática, buena parte de esta obsesión por los detalles del procedimiento para obtener el pasaporte fue, en la práctica, poco menos que una patraña. Porque el gobierno central en París era un tigre de papel que apenas si tenía control real de las áreas rurales, las cuales se hallaban infestadas de toda clase de bandoleros, oficiales destituidos, soldados desertores¹⁰⁵ y emigrantes retornados, una parte signi-

¹⁰³ *Le Moniteur*, vol. 22: 106. Para más información sobre el contencioso entre la autoridad municipal de París y el gobierno central, véase *Le Moniteur*, vol. 23, pp. 250-251.

¹⁰⁴ «Décret interprétatif de celui du 6 fructidor, concernant les passeports», *Collection complète*, vol. 7, p. 287.

¹⁰⁵ Véase la draconiana ley del 5 de Ventoso del Año III (24 de febrero de 1795), que relevaba de sus responsabilidades y sometía a vigilancia en su municipio de origen a todos aquellos funcionarios de cualquier nivel que hubieran sido sustituidos en sus puestos después del 10 de Termidor (28 de julio de 1794); *Le Mo-*

ficativa de los cuales se hallaban en rebeldía. El continuo flujo de decretos y la frecuencia con la que la cuestión del pasaporte aparece en la agenda de la Convención apuntan a esta conclusión.

De hecho, las leyes de pasaporte eran desobedecidas abiertamente, e incluso se las ridiculizaba, como puede observarse en el caso de los emigrantes, que comenzaron a refluir de modo importante tras Termidor, a pesar de que la legislación penal seguía cerniéndose sobre ellos. Algunos habían logrado pasaportes falsos para facilitar su regreso y eran conscientes de la utilidad de tales documentos para sus *confrères* (y quizás una fuente de ingresos sumamente necesaria para ellos mismos). A medida que el número de ex-emigrantes franceses se acrecentaba, estos establecieron oficinas en diversas ciudades con objeto de generar pruebas documentales de no haber emigrado, lo que resultaba esencial para sortear la hostilidad de las autoridades. Entre estos documentos falsos se contaban expedientes e informes médicos, certificados de residencia y pasaportes; la producción en masa de estos últimos «pronto provocó que el precio descendiese hasta diez francos y los puso así a disposición casi de cualquier persona».¹⁰⁶ Es evidente que el fraude y la falsificación documental constituían respuestas más o menos automáticas frente a la imposición estatal de esta suerte de requisitos documentales.

Con este trasfondo, apenas resulta sorprendente que uno de los diputados arengase a la Convención el 1 de mayo de 1795, acusándola de que «la ley de pasaportes no había sido puesta en práctica», como resultado de lo cual «la escoria de la República busca refugio [en París], y nos vemos rodeados de asesinos».¹⁰⁷ A finales de ese mes, y por primera vez desde 1789, las tropas entrarían en la capital para combatir las revueltas ciudadanas. En el momento en el que el Fau-

bourg St. Antoine se rindió sin dar batalla, se puso punto final —al menos así lo afirma Georges Lefebvre— a la Revolución.¹⁰⁸

A ello le siguió un cierto relajamiento en los controles documentales. En primer lugar, el Comité de Seguridad General respaldó la concesión de pasaportes por parte de las autoridades parisinas a los ciudadanos que no portasen armas (*citoyens desarmés*), con objeto de facilitar el «comercio» y la «comunicación».¹⁰⁹ Un mes más tarde, el gobierno abolió los *certificats de civisme*, una medida fuertemente aplaudida como contribución a la restauración de la libertad.¹¹⁰ La ciudadanía francesa ya no precisaría esta confirmación documental de su adhesión a la causa revolucionaria, e incluso quienes habían tomado las armas contra la Revolución tendrían nuevamente libertad para moverse y atender sus negocios.

Sin embargo, las personas nacidas en el extranjero no lo tendrían tan fácil. Entre estas dos medidas, la Convención —siguiendo el consejo de los Comités de Seguridad Pública y Seguridad General— prohibió la presencia en Francia de todas las personas que hubieran entrado en el país tras el 1 de enero de 1792. En los pasaportes que se les exigían para salir de Francia debía indicarse la ruta que pretendían tomar. Cuando, en sentido contrario, los extranjeros llegaban a la frontera francesa tenían que depositar sus pasaportes en manos de las autoridades municipales, que debían enviarlos al Comité de Seguridad General para que los visara. En lugar de sus pasaportes, las autoridades municipales debían proporcionar a estas personas una *carte de sûreté* en la que se indicaba que quedarían bajo vigilancia mientras el pasaporte se encontraba en proceso de revisión. Entretanto, los extranjeros a quienes se permitía permanecer en el país —principalmente, los procedentes de países amigos o aliados, quienes habían entrado en Francia antes de 1792 y aquellos que eran reconocidos por su «patriotismo y probidad»— recibirían un carné de identi-

niteur, vol. 23, pp. 548-549. Sobre el posterior relajamiento de estas restricciones en lo que respecta a agricultores, artistas y comerciantes, véase *Le Moniteur*, vol. 23, p. 693.

¹⁰⁶ Greer, 1951, p. 97.

¹⁰⁷ *Le Moniteur*, vol. 24, p. 365.

¹⁰⁸ Véase Lefebvre, 1964, pp. 144-145.

¹⁰⁹ «Arrêté du comité de sûreté générale, du 17 messidor, l'an III de la république française une et indivisible [5 juillet 1795] », *Le Moniteur*, vol. 25, p. 180.

¹¹⁰ *Le Moniteur*, vol. 25, p. 421.

dad que incluiría su descripción. En la parte superior de dichos documentos aparecerían las palabras *hospitalité et sûreté* y, si la persona procedía de un país en paz con Francia, la palabra «*fraternité...*».¹¹¹

Aunque es claramente análoga a la práctica, indicada anteriormente, de obligar a los extranjeros a ponerse un brazalete, ésta parece haber sido la primera vez que a los extranjeros en Francia se les requiere llevar consigo un *document* que atestigüe su condición, pero se trata de un documento no ligado al control de la movilidad (es decir, es un «carné de identidad» y no un pasaporte). Sólo quienes procedían de países que no estuvieran en guerra con Francia recibían la inscripción «*fraternité*» en sus carnés, lo que sugería que la actitud de las autoridades sobre la *sûreté* de quienes venían de otros países era puramente provisional. En cualquier caso, la regulación atestigua el hecho innegable de que no existe forma de identificar a un extranjero sin algún tipo de marcado como el de estos carnés. Francia había comenzado a dar los pasos necesarios para diferenciar de modo claro y eficaz a personas nativas y extranjeras en el interior de sus fronteras.

Poco después de adoptar la Constitución del Año III el 1 de Vendimiario del Año IV (23 de septiembre de 1795), la Convención apretó nuevamente los grilletes que constreñían la libertad de movimiento de la ciudadanía francesa. En su «Decreto de Policía Interna Comunal», el gobierno ordenó que, de ahí en adelante, a las personas no se les permitiese abandonar el territorio de su cantón sin un pasaporte firmado por la administración del municipio o del propio cantón. En aras de la coherencia burocrática, cada *département* debía suministrar a las autoridades de ámbito menor un modelo del pasaporte que debía usarse. A quienes se les sorprendiera fuera de sus cantones sin el documento necesario y no fuesen capaces de indicar adecuadamente la ubicación de su domicilio de residencia se les trataría como vagabundos y, como tales, recibirían justo y duro castigo, incluyendo hasta

un año de detención, al cual –en algunos casos extremos– le seguiría el «traslado», presumiblemente a una colonia penal francesa.¹¹²

Si el gobierno hubiera tenido el mordiente necesario para implantar tal medida, Francia se habría convertido en una prisión gigantesca, cada una de cuyas celdas individuales estaría constituida por los cantones. Pero, tal como hemos visto, es plausible que la elusión de estas medidas haya resultado relativamente sencilla. Aun así, el decreto denota un estado de ánimo vengativo, especialmente frente a los pobres. De hecho, estas regulaciones reforzaban una ley de dos años antes destinada específicamente al control de la mendicidad.¹¹³ La Convención Termidoriana, que se había posicionado con decisión en favor del incremento de las exigencias documentales sobre potenciales extranjeros enemigos, renovó asimismo las restricciones impuestas a los estamentos inferiores de la población, unas limitaciones que se asemejaban en buena medida a las del *Ancien Régime* y que la Asamblea Constituyente había eliminado orgullosamente menos de cuatro años antes. Así, la Revolución se apartaba decididamente de aquel propósito –que había sido proclamado durante la labor de la Asamblea– de garantizar una libertad de movimiento sin trabas.

Las ideas sobre el pasaporte en la época del Directorio

Justo en el momento en el que la Convención aprobaba esta última legislación restrictiva, Napoleón aplastaba la revuelta parisina de Vendimiario del Año IV. Inmediatamente después, se instauró el Directorio. Éste, a pesar de que emprendió una línea de actuación más dura contra los sectores de la población indómitos, no logró hacerse con el control del país. El hecho de que el Directorio estimase necesario reiterar a finales de marzo de 1796 la prohibición –ya enunciada el octubre anterior– de que las personas saliesen de su cantón sin

¹¹¹ «3 messidor an III (11 juillet 1795), Décret qui ordonne aux étrangers nés dans les pays avec lesquels la République est en guerre de sortir de France s'ils n'y sont pas domiciliés, avant le premier janvier 1792», *Collection complète*, vol. 8, p. 185.

¹¹² *Collection complète*, vol. 8, pp. 301-302.

¹¹³ «4 vendémiaire an II (15 octobre 1793), Décret concernant des mesures pour l'extinction de la mendicité», *Collection complète*, vol. 6, pp. 229-233.

disponer de un pasaporte, sugiere que la ejecución efectiva de tales restricciones dejaba mucho que desear.¹¹⁴

Durante este período, las deserciones del ejército seguían siendo un problema de gran envergadura, un problema que el Gobierno no parece haber sido capaz de limitar. Richard Cobb nos ofrece una descripción mordaz de la situación a la que se enfrentaba el Gobierno:

[En el año IV] escuchamos cómo una compañía completa de reclutas, uniformada, con el número de su regimiento en el cuello de sus guerreras, marchó desde Sarrelouis [en Alsacia] por doce Departamentos... sin que se les diera el alto en ningún momento... La enorme magnitud de la deserción en el año IV y el año V –en el que probablemente ésta alcanza su apogeo– constituye el testimonio más llamativo de la falta de poder del Directorio casi en cualquier lugar fuera de París... Hay sin duda algo de glorioso en un desafío al Gobierno de carácter tan descarado.¹¹⁵

Este descaro puede haber resultado glorioso a uno de los más brillantes historiadores de este período, pero está claro que no reconfortaba a quienes controlaban el Directorio.

La deriva legislativa del Primer Directorio –quizás como resultado de la incapacidad para controlar la movilidad en el interior del país– estuvo marcada por una preocupación casi exclusiva por los controles de pasaporte de las personas que entraban y salían de Francia. Al menos al comienzo, el Directorio se atuvo a la ley del 7 de diciembre de 1792 relativa a los pasaportes necesarios para salir del país. No obstante, en marzo de 1796, acepta una propuesta para modificarla, toda vez que los Directorios de distrito –antes responsables, junto con las autoridades municipales, de proporcionar recomendaciones a los *départements* con respecto a la legitimidad de las solitu-

des de pasaporte para salir de Francia– habían sido suprimidos con posterioridad a la promulgación de dicha ley. Tal como señalaba la exposición de motivos de la propuesta, también estaba diseñada para «extender y activar la vigilancia gubernamental sobre la adquisición de pasaportes» de salida. Para lograr este último objetivo, las administraciones de cada departamento debían enviar cada diez días (la *décade* del nuevo calendario revolucionario) una lista de los pasaportes que habían emitido en ese ínterin.¹¹⁶

Un orador conocido por su profunda devoción hacia la Constitución de 1791¹¹⁷, y que había tomado la palabra para defender la propuesta frente a los que la juzgaban demasiado laxa, se expresaba con elocuencia a favor de los derechos de un pueblo que había vivido «durante catorce siglos bajo el poder arbitrario de los monarcas y sus ministros y que se halla rodeado de naciones sometidas a un poder de esa clase»; a favor de la libertad absoluta y relativa y de los derechos naturales y los derechos propios del ser humano y del ciudadano, especialmente el derecho a la movilidad que la Constitución garantizaba. El orador reconocía que el momento exigía una vigilancia más aguda por parte del Gobierno y que, por tanto, resultaba admisible pedir que quienes pretendieran salir del país obtuvieran primero el permiso del Estado para hacerlo. Pero –insistía–, del mismo modo que uno inculca timidez a una criatura a la que mantiene demasiado tiempo en la cuna, «se le hurta al pueblo francés una parte de su energía» si se le abruma durante mucho tiempo con restricciones innecesarias. En última instancia, opiniones como ésta prevalecieron y el Comité de Ancianos –el cuerpo que ahora legislaba en Francia– aprobó la propuesta. En vista de que tanto partidarios como detractores estaban de acuerdo en que esta medida aliviaría el peso de los requisitos documentales que debían soportar quienes pretendían sa-

¹¹⁴ Véase el «2 de germinal del año 4 (22 de marzo de 1796): Arrêté du Directoire exécutif, contenant des mesures relatives à l'exécution des lois», *Collection complète*, vol. 9, pp. 66-67.

¹¹⁵ Cobb, 1970, pp. 95-96.

¹¹⁶ *Le Moniteur*, vol. 27, p. 535.

¹¹⁷ El orador al que hacemos referencia era Jean-Gérard Lacuée; véase *Biographie nouvelle des contemporains*, vol. 10, pp. 261-262.

lir del país, podemos concluir que los líderes del Directorio no vieron con malos ojos este resultado.¹¹⁸

Si bien el Gobierno relajó las limitaciones para la obtención de pasaporte en lo que respecta a los ciudadanos franceses, en este período asistimos a un severo giro en lo tocante a los extranjeros, a quienes las altas autoridades veían cada vez más como criminales. Las páginas de *Le Moniteur* de este período registran una insólita diatriba firmada por Julien Souhait, miembro de la Montaña, sobre la necesidad de imponer un régimen de pasaporte más estricto sobre la población extranjera. Souhait comienza sus observaciones señalando que el Gobierno estaba pidiendo el pasaporte a todas las personas que abandonaban su lugar de residencia «como prueba de su buena conducta y su respeto por la libertad y el orden público». Pero si esto resultaba razonable para las personas oriundas de Francia, muchas más razones había para exigir pasaporte a los extranjeros, «hombres que no pueden ofrecer, como los franceses, la garantía natural de su vinculación con la *patrie*, ni los mismos medios para reparar el daño que pudieran causar por su corrupción o inmoralidad». Souhait proseguía condenando el favoritismo que mostraban los embajadores extranjeros en la concesión de pasaportes a sus compatriotas potencialmente peligrosos, e insistía en que no era posible confiar en que estos emisarios extranjeros tuviesen en cuenta las necesidades de seguridad del país cuando llevaban a cabo estas prácticas.

Souhait pasaba entonces a enunciar unas ideas que se vinculan directamente con la noción del monopolio estatal de los medios legítimos de movilidad, así como con el giro para hacer de Francia un espacio político y un lugar «de y para los franceses»:

¹¹⁸ Estas afirmaciones se basan en *Le Moniteur*, vol. 27, pp. 627-630; en lo que respecta a la propia ley, véase «4 ventôse an 4 (4 mars 1796), Loi qui détermine le mode de délivrance des passeports à l'étranger», *Collection complète*, vol. 9, p. 53. Una vez adoptada esta medida, de forma casi inmediata, el Gobierno adoptó otra destinada a reducir la concesión de pasaportes a personas con nombres falsos y a castigar a las personas implicadas en tales prácticas. Véase «7 ventôse an IV (7 mars 1796), Loi contenant des mesures pour empêcher les délivrances de passeports sous des noms supposés », *Collection complète*, vol. 9, pp. 53-54.

Los pasaportes son una medida de control que ejerce el Gobierno por cuyo territorio se circula. Nadie más que el Gobierno y sus agentes pueden arrogarse el derecho de otorgarlos, puesto que nadie más tiene interés y nadie más tiene derecho y obligación de vigilar el buen orden, la libertad y la seguridad pública. El agente de un poder extranjero no puede ser vuestro agente, aun en su propio interés; no podéis concederle autoridad alguna, y menos aún una autoridad que la Constitución delega de manera expresa y exclusiva en los franceses y en los magistrados del pueblo. El extranjero, como cualquier otro residente, está sujeto a las leyes del país por el que viaja. La obediencia de tales leyes es el precio que debe pagar a cambio de la protección que recibe; es la prerrogativa y el derecho de la autoridad pública. Una persona natural de Francia (*un naturel*) no puede viajar por el país sin permiso del Gobierno o de los jueces del pueblo; por ello, el extranjero debe [también] obtener autorización para hacerlo.

Una de las formas de sortear el problema de que los extranjeros indeseables entren en el país con documentos emitidos por autoridades extranjeras y no francesas, sugería Souhait, sería establecer un sistema mediante el cual autoridades francesas *en el país de origen del migrante* concedieran pasaportes a quienes pretendieran entrar en Francia. Se podía confiar en que los funcionarios franceses —a diferencia de lo que ocurría con los funcionarios extranjeros— no concederían pasaportes a personas susceptibles de socavar el orden público en Francia. De este modo, Souhait concebía un sistema internacional de visados que habría de desarrollarse gradualmente durante el siguiente siglo y cuarto. Su principal argumento legislativo era la denuncia de las deficiencias de la ley del 23 de Mesidor del año III (11 de julio de 1795), que había prohibido la presencia en el país de toda persona de origen extranjero, excepto quienes pudieran ser consideradas «patrióticas», y su insistencia en que los extranjeros que circulaban por Francia —a quienes acusaba de haber instigado «reuniones tumultuosas» y provocado la «anarquía y el furor demagógico» en las semanas previas— tuvieran que obtener un visado en sus pasaportes

de manos de las autoridades.¹¹⁹ Sea como fuere, lo que se aprecia en las observaciones de Souhait es un decisivo *adieu* al cosmopolitismo revolucionario expresado por Condorcet y otros en los primeros días de la Revolución.

A ese espíritu xenófobo articulado por Souhait no le faltaron secuelas. En primer lugar, justo antes de la Navidad de 1796, el Directorio endureció las disposiciones de la ya hostil ley del 23 de Mesidor del Año III (11 de julio de 1795), que exigía que los pasaportes de quienes llegaban a Francia fuesen entregados a los funcionarios de fronteras y estos los enviaran al Ministerio de Policía General, donde debían ser visados. Ahora, por añadidura, era preciso enviar sendas copias, debidamente certificadas, tanto al Fiscal General como al comisario del Directorio en el tribunal penal del departamento.¹²⁰ Posteriormente, en abril, el Directorio declaró nulos de pleno derecho todos los pasaportes otorgados o visados por las autoridades diplomáticas de los Estados Unidos.¹²¹ Esta última medida fue tomada en el contexto creado por las Leyes de Extranjería y Sedición, las primeras que facultaban al gobierno estadounidense para deportar extranjeros indeseables, y proporciona un indicio de la extraordinaria preocupación con la que se seguían, dentro y fuera de la Europa continental, los acontecimientos de Francia.¹²² El propósito inicial de exportar la Revolución a otros países sometidos a poderes despóti-

cos se había transformado en guerra de conquista, y Francia había aprendido a odiar a los extranjeros mientras cosechaba el odio de sus respectivas patrias natales.

Pero la culminación de tales tendencias estaba aún por venir. Con el *coup d'état* del 18 de fructidor del Año V (4 de septiembre de 1797), a medida que la dictadura intentaba limpiar la casa de opositores y enemigos, rebrotaron los sentimientos anti-extranjeros y revolucionarios. Para el pueblo francés, esto implicó una oleada de terror —«el restablecimiento del espíritu del 93», como lo denomina Greer— frente al clero refractario, los emigrantes y otros muchos a los que se confundió con ellos en el tumulto consiguiente. El «terror fructoriano» espoleó así una nueva oleada migratoria, una parte significativa de la cual estaba formada por los miembros del Consejo de los 500 purgados y condenados a la deportación por la ley del 19 de fructidor, mediante la que afirmaban su primacía quienes habían asestado el golpe.¹²³ A finales de septiembre, en medio de la confusión reinante, el Directorio pasó a tramitar una nueva ley de pasaportes con la intención de hacerse con el mayor poder posible en este asunto. Pronto se aprobó un decreto que ha sido descrito como «el punto de partida de la legislación de extranjería moderna».¹²⁴

De hecho, la ley endureció las exigencias vinculadas al pasaporte tanto para ciudadanos franceses como para extranjeros. Para los primeros, el pasaporte debería incluir en adelante una mención al destino de su portador. Diez días después de la publicación del decreto, todos los pasaportes que se hubieran concedido antes de la fecha de promulgación serían declarados nulos. Durante ese lapso, quienes se hallasen fuera de su domicilio habitual debían obtener nuevos documentos de la administración del cantón en la que se encontraran; en todo caso, los pasaportes debían ser otorgados en base a la declaración de dos personas, residentes en el cantón en cuestión, que tuviesen relación con el demandante. Debía enviarse una copia del pasa-

¹¹⁹ Véanse las observaciones de Souhait en el Consejo de los 500 del 24 de ventoso del año IV (14 de marzo de 1796), en *Le Moniteur*, vol. 27, p. 710.

¹²⁰ «4 nivôse an 5 (24 de diciembre de 1796), Arrêté du Directoire exécutif, que prescrit des mesures relatives aux passeports des étrangers arrivant en France», *Collection complète*, vol. 9, p. 250: El Bureau (ministerio) de Policía General había sido creado por el Comité de Seguridad General a finales de floreal del Año II (segunda mitad de mayo de 1794). Véase Lefebvre, 1964, p. 122.

¹²¹ «1 germinal an 5 (10 avril 1797), Arrêté du Directoire exécutif, concernant les passeports délivrés par les ministres et envoyés des États-Unis d'Amérique», *Collection complète*, vol. 9, p. 339.

¹²² Probablemente la mejor respuesta fue la ironía desplegada por Burke en las *Reflections on the Revolution in France* (1790), que reflejaba buena parte de la opinión de la élite.

¹²³ Véase Greer, 1951, pp. 102-103; Lefebvre, 1964, pp. 197-201.

¹²⁴ Plender, 1988, p. 65. Sobre los prolegómenos de la promulgación de la ley, véase *Le Moniteur*, vol. 29, pp. 22, 29, 33, 39 y 43.

porte a la administración cantonal en la que la persona solicitante tuviera su domicilio. Por añadidura, el artículo 6 anunciaba penas de hasta dos años de prisión para los funcionarios cómplices en la concesión de pasaportes para viajar por el interior de Francia a personas a las que, conforme a la ley del 19 de fructidor, se les hubiera decretado la expulsión del país.

Para las personas procedentes de otros países, la regulación era todavía más estricta. Los extranjeros no residentes que se encontrasen en Francia estaban obligados a presentar sus pasaportes a la administración del *département* en el que se hallasen —una autoridad de mayor nivel—, y habría de registrarse tanto el destino de sus viajes como su residencia, igual que en el caso de los ciudadanos franceses. Además, debían enviarse copias de tales pasaportes al Ministerio de Relaciones Exteriores, así como al de Policía General. Mediante una iniciativa que, según parece, estaba orientada especialmente hacia las personas de origen inglés, se reafirmaron las medidas ya impuestas por la ley contra quienes arribaban a los puertos franceses. Por último, en el artículo 7 se enunciaba el *coup de grâce*: todos los forasteros que viajasen por el país, o los que residiesen en su territorio con cualquier otro motivo que el de una misión oficial acreditada en nombre de una potencia extranjera amiga o neutral, y que no hubieran obtenido la ciudadanía francesa, «serían puestos bajo especial vigilancia por parte del Directorio ejecutivo, que llegado el caso podría retirarles el pasaporte y ordenar su expulsión del territorio francés si considerase su presencia susceptible de perturbar el orden público y la paz social». ¹²⁵ Las palabras de Julien Souhait se habían convertido en hechos; el optimismo cosmopolita de los albores de la Revolución había sido destruido; y las ampulosas ambigüedades de la Declaración de Derechos del *Hombre y el Ciudadano* se habían resuelto a favor del Estado-nación. Los extranjeros, definidos como tales por los documentos que llevaban consigo, fueron considerados rutinariamente como sospechosos.

¹²⁵ *Collection complète*, vol. 10, pp. 79-80.

La restauración y endurecimiento de los controles de pasaporte en la Francia revolucionaria —un proceso más o menos ininterrumpido desde comienzos de 1792, sólo entrecortado por ocasionales tentativas de liberalización— confirma la conclusión avanzada por Tocqueville: que en la Revolución Francesa acontecieron «dos fases diferentes: una en la que el único objetivo de la nación francesa parece haber sido deshacerse del pasado; y otra en la que se realizaron intentos para rescatar fragmentos de los escombros del viejo orden». ¹²⁶ Si bien aún quedaba mucho por hacer antes de que el Estado pudiera afirmar su monopolio sobre los medios legítimos de movilidad en el interior de Francia y a través de sus fronteras, el «nuevo régimen» había dejado claro que no tenía intención alguna de adoptar el punto de vista de la Asamblea Constituyente, según el cual los pasaportes tenían que ser abolidos y la libertad de movimiento debía prevalecer.

Tal y como hemos visto, los gobiernos revolucionarios, asediados por enemigos internos y externos, reales e imaginarios, trataron de usar los controles de pasaporte y otras herramientas documentales —«fragmentos de los escombros del viejo orden»— para regular el movimiento de, entre otros, emigrantes, forajidos contrarrevolucionarios, curas reaccionarios, mendigos itinerantes, soldados desertores y personas de origen extranjero. Aunque tales dispositivos pueden haber sido eficaces en muchos casos, el caos y los disturbios que asolaban el país, las tentativas de los grupos disidentes y la falta de un aparato burocrático adecuadamente articulado desbordó sencillamente la capacidad del Gobierno para afirmar un monopolio eficaz sobre los medios legítimos de movilidad en esa época.

Con todo, se habían dado pasos en esta dirección, así como en pos de una distinción efectiva, basada en documentos, entre población nativa y extranjera. Es obvio que, en parte, tales intentos naufragaron, debido a la incoherencia del sistema internacional de Estados, especialmente durante las diversas contiendas que asolaron Europa hasta el final de la era napoleónica. En ausencia de un sistema de pasaportes organizado, los países que, como Francia, exigían este documento para legitimar el movimiento se vieron sencillamente obli-

¹²⁶ Tocqueville, 1955, p. x.

gados a otorgar ellos mismos pasaportes a las personas de origen extranjero, en vez de pretender que, tal como hoy en día damos por hecho, éstas llegasen con el documento requerido. A pesar de ello, al instituir el estado civil (*l'état civil*), registro secular de cada nueva incorporación a la población francesa, el nuevo régimen en Francia había efectuado un avance decisivo que le permitiría abarcar a sus ciudadanos y tenerlos disponibles para sus propios objetivos.

Pasaremos a considerar ahora la situación en la Europa decimonónica, en un momento en el que el florecimiento del liberalismo provocó que la libre circulación se presentara como una necesidad ineludible para el desarrollo industrial, y en el que la desaparición de los viejos controles documentales desembocó en una época de extraordinaria libertad de movimiento.

Barriando los establos de Augías. La corriente del siglo XIX en favor de la libertad de movimiento

La derrota del aventurerismo napoleónico y la estabilización de las relaciones entre los Estados europeos derivada del Congreso de Viena (1815) condujeron enseguida a una relajación de los controles sobre la movilidad que habían estado en vigor durante las contiendas revolucionarias, o que habían existido desde mucho antes de que éstas comenzaran. Durante la centuria de paz relativa que dio comienzo en este momento se crearon las condiciones para la disolución de los lazos feudales allí donde aún estaban vigentes, un proceso que en Prusia había comenzado durante las guerras napoleónicas y que constituyó, al menos en parte, una suerte de compensación para aquellos sectores de la población masculina que habían sido llamados a filas durante estos conflictos. Clausewitz y otros reformadores se percataron de que la sociedad alemana debía ser transformada en una dirección más liberal e igualitaria si se pretendía que pudiera alcanzar la capacidad militar que había demostrado recientemente Francia, la «nación en armas».¹ Obviamente, el ejemplo de la abolición del feudalismo en Francia en agosto de 1789 había impulsado la lucha por liberarse de los deberes y obligaciones tradicionales. En definitiva, mantener al campesinado ligado a la tierra —como lo había estado desde la llamada «reacción feudal» del siglo XVI— se volvió

¹ Respecto a esta cuestión, véase el debate en Sheehan, 1989, pp. 232-233.

cada vez más insostenible en la Europa occidental; la oriental, por su parte, apenas se veía afectada aún por esta tendencia.

La libertad recién conquistada resultaba muy preocupante para los guardianes del orden establecido. A comienzos del siglo XIX (al menos en Alemania, pero desde luego no sólo allí), veían con nerviosismo que «nada haya surgido... para reemplazar el patronato [del señor] sobre el campesino».² Quienes ostentaban la responsabilidad de controlar a las «clases peligrosas» se indignaban ante el probable escenario de que un elevado número de personas «sin dueño» deambulase sin trabas por el país. Pero las necesidades de fuerza de trabajo de la economía industrial capitalista *in statu nascendi*, combinadas con el ocaso de la servidumbre, habrían de promover una drástica reducción de las restricciones a la movilidad a lo largo del siglo XIX. Por mucho que los estamentos privilegiados se lamentaran de ello, el proceso culminó en 1867 con la abolición explícita por parte de la Confederación Alemana del Norte, bajo los auspicios prusianos, de cualquier requisito documental para autorizar los viajes, independientemente de que los ciudadanos afectados perteneciesen a los Estados miembros de la Confederación o fuesen extranjeros. Sin embargo, a la vez que liberalizaba la movilidad, la Confederación reafirmó su derecho a exigir que las personas se «legitimasen» a sí mismas; la relajación de las restricciones para viajar –insistían los guardianes del Estado– no podía traer consigo una disminución de la capacidad estatal para «abarcar» a la población, con fines policiales o de otra índole.

En este capítulo me concentraré principalmente en las vicisitudes de los controles documentales sobre la movilidad en los *Länder* germanos. El objetivo es reconstruir los procesos que, en este período, alumbraron la época de mayor libertad legal de movimiento –sin que muchas veces importase siquiera la nacionalidad de las personas– desde la aparición de los Estados modernos y su intento de monopolizar los medios legítimos de movilidad.

² Lüdtke, 1989, pp. 46.

De la emancipación del campesinado al fin de la era napoleónica
Al menos desde 1548, en los *Länder* alemanes existían exigencias documentales para controlar el movimiento de los estamentos inferiores de la población. En ese año, en Augsburgo, la Dieta Imperial había obligado a la «muchedumbre sin dueño» (*herrenlosen Gesinde*) –aquellas personas que carecían de señor o portavoz (*Vorsprecher*)– a hacerse con documentos de viaje imperiales para atravesar los *Länder* sin impedimentos; en caso contrario, corrían el riesgo de ser expulsadas. El lenguaje empleado revela hasta qué punto el Estado estaba suplantando al señor feudal, quien supuestamente debería, en condiciones normales, regir la movilidad de las personas en cuestión. Poco después, a tenor de lo dicho por un observador de mediados de siglo, el «pasaporte» hace su aparición en el lenguaje legal.³

En los primeros años del reinado de Federico Guillermo I de Prusia (1713-1740), el llamado *Rey Soldado*, se dicta una ley cuyo objetivo es endurecer los controles sobre los mendigos, vagabundos y «otra chusma malvada»; una ley que por primera vez exige que los extranjeros (*Ausländische*) dispongan de un pasaporte, que debe ser visado cada noche en las paradas que efectúen en su ruta. La población nativa debe proveerse de los pases «habituales».⁴ Durante el curso de su reinado, el Rey Soldado llegaría a prohibir al campesinado cualquier clase de emigración, una prohibición cuya infracción habría de penarse con la muerte.⁵ Posteriormente, en 1753, una medida policial obligaba a que «todo individuo en tránsito, a pie o a lomos de un caballo, siempre que no se trate de oficiales [del ejército] u otras personas distinguidas, tenga en su poder un pasaporte». Los venteros debían ayudar a las autoridades en la ejecución de estas leyes infor-

³ Véase H.H., 1866, pp. 222. El autor escribe que «los pasaportes (*Pässe*) son nombrados por vez primera así (*Passporten*) en el artículo LXXXIX de la *Reiterbestallung* de Speyer en 1570». Me encuentro en deuda con Mathieu Deflem por haberme pasado este valioso artículo.

⁴ H. H., 1866 pp. 224-225.

⁵ Grossi, 1905, pp. 136.

mando cada noche sobre la presencia de personas extranjeras en sus posadas.⁶

Pero debemos tener cuidado y no tomar demasiado en serio estas medidas draconianas. «Las prohibiciones sobre la emigración», tal como ha apuntado un analista italiano, «no podían detener un movimiento que había echado profundas raíces en el país, y que era necesario como válvula de escape (*liberazione*) ante la opresión política, acompañada a menudo por la miseria económica».⁷ A fin de cuentas, se trata de un período de gran emigración alemana a Norteamérica, un flujo provocado en parte por la distensión de las restricciones a la emigración que llevaron a cabo las autoridades con el objetivo de librar al país de disputas religiosas.⁸ Con todo, aún no se trataba de la principal oleada de población alemana migrante; ésta llegaría con la emancipación del campesinado y el declinar de las teorías mercantilistas que equiparaban riqueza y población.

La liberación del campesinado en la Alemania de comienzos del siglo XIX habría de contribuir de forma decisiva a suavizar las trabas a la movilidad de los estratos inferiores. La derrota infligida por Napoleón a Prusia en Jena en 1806 suponía el fin del Sacro Imperio Romano Germánico. Puesto que tarde o temprano se produciría un nuevo enfrentamiento con Francia, el rey de Prusia, Federico Guillermo III, puso en marcha medidas destinadas a crear un cuerpo coherente de súbditos «con suficiente interés en su nación para ser capaces de luchar y morir por ella». El llamado Edicto de Octubre de 1807 liberó al campesinado prusiano de la servidumbre hereditaria, de las obligaciones y deberes tradicionales, y de las restricciones señoriales sobre la propiedad de la tierra. Muchos oficios se abrieron a cualquiera, laminando el poder de los gremios para regular el acceso al empleo. Estas medidas eran los primeros pasos hacia el libre mercado de fuerza de trabajo. A instancias de los reformadores agrupa-

dos en torno a Karl Freiherr vom Stein, se dieron asimismo pasos titubeantes en pos de la participación popular en el gobierno.⁹

No obstante, a pesar de algunos éxitos significativos, las reformas prusianas sólo podían llegar hasta donde lo hicieron en el contexto de la ocupación militar (parcial) y la inminente reanudación de la guerra. Tras la desastrosa campaña invernal emprendida por Napoleón en Rusia, el zar Alejandro firmó en febrero de 1813 una alianza con Prusia para poner a salvo a la cristiandad europea del ateo déspota francés.¹⁰ A medida que se avecinaba la confrontación con Francia, los controles sobre la movilidad se endurecieron nuevamente. El 20 de marzo de 1813, una semana antes de la declaración oficial de guerra contra Francia, Federico Guillermo III anunció que era necesario, «para la supervivencia e independencia de nuestra corona y nuestro pueblo», promulgar una nueva ley de pasaportes.¹¹ La meticulosidad de las regulaciones —la forma de especificar a quién iban dirigidas, la precisión respecto a cómo debían tener lugar los cruces de fronteras, la firmeza con la que el estatuto definía al funcionario encargado de imponer las nuevas medidas— hacen que, en comparación, las medidas que hemos analizado de la Francia revolucionaria parezcan aleatorias y descuidadas. Como es lógico, a diferencia de los revolucionarios franceses, el Rey de Prusia carecía de interés alguno en debatir cuestiones filosóficas sobre la libertad de movimiento, o al menos no tenía interés en publicar tales debates. Tenía un reino que salvar.

Tal como ha apuntado un observador, la ley de 1813 estaba destinada principalmente a mantener alejados durante la guerra a los espías que «inundaban» el país.¹² Esta interpretación es, en efecto, la que parecen sugerir los nuevos requisitos documentales impuestos.

⁹ Véase Sheehan, 1989, pp. 296-302; la cita es de la p. 301.

¹⁰ Koch, 1985, p. 18.

¹¹ «Allgemeines Paßreglement für gesammte Königlich-Preussische Staaten, vom 20. März 1813», *Gesetzsammlung für die königlichen preussischen Staaten* [de aquí en adelante *Gesetzsammlung*], 1813, pp. 47-57.

¹² Bertelsmann, 1914, p. 18.

⁶ H. H., 1866, pp. 225.

⁷ Grossi, 1905, pp. 122.

⁸ Hansen, 1961, p. 50.

A su entrada en el territorio de Prusia, las personas procedentes del extranjero estaban obligadas a hacerse con un pasaporte prusiano que no sería otorgado por las autoridades locales (aparentemente la práctica habitual, o al menos una práctica aceptada), sino por funcionarios de alto nivel, desde el propio Canciller Real hasta el representante de la policía del Gobierno central a nivel provincial. Es de destacar la persistencia de la práctica de conceder, a quien llegaba al país, un pasaporte del Estado *receptor*, en lugar de uno del Estado de origen de esa persona. Quienes no hacían que su pasaporte fuese visado cada noche en la ciudad en la que pernoctaban, o quienes abandonaban la ruta inscrita en su pasaporte, estaban sujetos a arresto y expulsión. Para la aplicación de la ley, se hacía mención específica a artesanos y trabajadores de oficio, «independientemente de si disponen de su libro-registro de itinerario profesional [*Wanderbuch*: un documento que testimoniaba el paso del trabajador a través del elaborado sistema de aprendizaje alemán] o solamente un pasaporte extranjero». Las tropas y oficiales rusos o de otros países aliados se hallaban excluidos de estos requisitos, al igual que los diplomáticos y determinados grupos que viajaban para hacer negocios.

Al mismo tiempo, a las personas sometidas a restricciones de entrada se les prohibía *abandonar* Prusia sin un pasaporte concedido por autoridades superiores a las locales y convenientemente visado en la frontera. Las personas extranjeras y sin identificar que circularan por el país estarían sometidas a un especial escrutinio por parte de las fuerzas de seguridad prusianas, aunque no sólo por su parte: la ley exigía el apoyo de propietarios, posaderos, cocheros y otros ciudadanos para su puesta en práctica. Por añadidura, el estatuto prohibía a los artesanos emplear aprendices extranjeros o nativos retornados, así como liberarlos para trabajar en el extranjero. La gravedad de las penas establecidas para quienes violaran estas normas apunta a que deberíamos ver esta faceta de la ley como un precedente de las «sanciones patronales» asociadas con las políticas migratorias de nuestra propia época.

A pesar de la intensificación de la vigilancia sobre los grupos sospechosos de ser espías, la ley mostraba una actitud indulgente hacia los súbditos prusianos. En la medida en que, de una u otra forma, pu-

dieran identificarse adecuadamente a sí mismos (*sich legitimieren*), las nuevas formalidades relativas a los pasaportes no se aplicaban a los ciudadanos prusianos retornados del extranjero. Ni tampoco existía, desde el benigno punto de vista de Federico Guillermo, necesidad alguna de restringir la movilidad de los súbditos prusianos en el interior del país. Esta postura permisiva se debía, según el monarca, a «la loable devoción (*rühmliche Anhänglichkeit*) que manifiestan nuestros súbditos hacia el Estado». Aunque puede haber sido una afirmación interesada, la apreciación de Federico Guillermo respecto al estado de ánimo del pueblo reflejaba, por un lado, el creciente sentimiento anti-francés del pueblo prusiano y, por otro, la conversión del rey a la idea de que la guerra de liberación nacional debía combinarse con otra en pos de las libertades en el interior de Prusia.¹³

Así que, aunque las nuevas regulaciones de pasaportes respondían a la preocupación por el movimiento de posibles enemigos y de espías extranjeros, resultaban notoriamente indulgentes para los propios súbditos prusianos.¹⁴ Con el fin de mantener el entusiasmo de quienes pronto habrían de ser reclutados para restaurar la soberanía prusiana y reconquistar los *Länder* a Napoleón, los gobernantes adoptaron esta actitud permisiva hacia la libertad de movimiento. La ofensiva de primavera comenzó en abril y a los pocos meses se aprobó una nueva ley de alistamientos. En agosto de 1813, la «lucha decisiva por el futuro de Europa» estaba en marcha.¹⁵

Fue una batalla que Napoleón acabaría perdiendo. En septiembre, los legisladores de Austria, Prusia y Rusia firmaron una serie de tratados en Teplitz por los que se comprometían a luchar codo con codo hasta la derrota final de Napoleón y para restaurar las fronteras que Austria y Prusia tenían en 1805. La «batalla de las naciones» (*Völkerschlacht*), que se produjo en Leipzig en el mes de octubre de 1813, marcó el fin de la hegemonía del emperador francés en Euro-

¹³ Koch, 1985, p. 23.

¹⁴ «Allgemeines Paßreglement für gesammte Königlich-Preussische Staaten, vom 20. März 1813», *Gesetzsammlung*, 1813, pp. 47-57.

¹⁵ Sheehan, 1989, pp. 317-318; la cita es de la p. 318.

pa. Si bien faltaban aún casi dos años para Waterloo (junio de 1815), Prusia y sus aliados habían mutilado el poder de la maquinaria bélica francesa, y pronto Napoleón sería condenado al destierro en la isla de Elba.

Con este trasfondo —«puesto que las condiciones políticas que exigieron subordinar las cuestiones de circulación pública a las de la seguridad general» en la ley de pasaportes del año anterior habían cambiado mucho y para mejor—, a finales de febrero de 1814, Federico Guillermo III promulgó un edicto en el que se liberalizaban las medidas relativas a la movilidad de cocheros, tratantes de ganado y artesanos, si bien la mayor atención la merecía este último grupo. Pasado el estado de emergencia militar, los artesanos procedentes de países «amigos» podrían ahora acceder al territorio prusiano mediante un pasaporte otorgado por las autoridades municipales en su país de origen, y ya no tendrían que someterse a molestas dilaciones mientras esperaban por un pasaporte prusiano en la frontera, como habían tenido que hacer desde la promulgación de la ley de marzo de 1813. No obstante, tras la inspección de rigor de sus documentos efectuada por los agentes fronterizos, debían recibir un «pasaporte temporal», que los autorizaría a viajar a la oficina provincial u otra de las autorizadas por la ley de 1813 para sellar el pasaporte de entrada. De este modo, la nueva regulación permitía entrar en Prusia sin la necesidad de una solicitud de documentos por los que había que esperar largamente en la frontera, y facilitaba en su lugar la obtención de los mismos en el encuentro directo con las autoridades competentes. Aun así, las ideas mercantilistas y feudales sobre la retención de trabajadores mantuvieron, en buena medida, su influencia; las restricciones enunciadas en la ley de 1813 permanecían vigentes para los artesanos que pretendían salir del país.¹⁶ No es necesario decir que esta clase de trabas a la salida, características de

¹⁶ «Deklaration des Pass-Reglements vom 20. März 1813 in Ansehung der Frachtfuhrleute, Handwerksgelesen und Viehhaendler. Vom 20. Februar 1814», *Gesetzsammlung*, 1814, pp. 10-12. El edicto fue promulgado desde el cuartel general de campo del rey en Troyes, firmado por él mismo y por Hardenberg.

la mayor parte de los estados del *ancien régime*, anticipan los intentos posteriores de frenar la «fuga de cerebros» en el «Tercer Mundo».

Con la derrota final infligida por Wellington a Napoleón en Waterloo, las grandes potencias europeas procedieron a redibujar el mapa del continente. En este proceso, Prusia volvió a adueñarse de partes considerables de sus antiguas tierras, y obtuvo nuevas concesiones, que incluían dos quintos de Sajonia y extensas áreas de Renania y Westfalia. Al absorber parte de las áreas más avanzadas y opulentas del sur y el oeste, estas adquisiciones provocaron un cambio brusco en la geografía prusiana, alejándola de sus tradicionales bastiones agrícolas del este. Por añadidura, los tratados surgidos del Congreso de Viena completaron la mitad del camino hacia la unificación nacional alemana. La Confederación Germánica (*Bund*) creada en 1815 incluía 39 miembros, liderados por Prusia y Austria (o más precisamente por los *Länder* de los Habsburgo y los Hohenzollern que habían formado parte anteriormente del Sacro Imperio Romano Germánico). La débil vinculación entre los Estados de la Confederación Germánica convenía, por una parte, a los objetivos de los estadistas que trataban de laminar el poder de Prusia; y, por otra, a los pequeños Estados preocupados por su pérdida de soberanía. Pero este escenario no logró satisfacer a los entusiastas del proyecto nacional alemán y, de este modo, insufló un gran estímulo a su causa naciente.¹⁷

En este contexto, el rey de Prusia, Federico Guillermo III, abolió el estatuto de guerra de 1813 con el objetivo de invertir el balance anterior y prestar ahora «tanta atención a la libertad de movimiento y comercio como a la seguridad en el interior de nuestro reino». La nueva ley de pasaportes de 1817¹⁸ liberalizó las restrictivas disposiciones de la ley anterior, principalmente (párrafo 4) restituyendo a los funcionarios locales, fronterizos y portuarios la autoridad para conceder documentos válidos para entrar en Prusia. A la lista de personas autorizadas para conceder pasaportes de entrada se añadie-

¹⁷ Véase Sheehan, 1989, pp. 401-406.

¹⁸ «Allgemeines Paßedikt für die Preussische Monarchie», 22 de junio de 1817, en *Gesetzsammlung*, 1817. p. 152 y ss.

ron los diplomáticos prusianos acreditados en cortes extranjeras, los embajadores y cónsules comerciales acreditados y —este es el hecho más notable— los funcionarios «nacionales» y provinciales de otros Estados (incluso, en el caso de quienes venían a Prusia simplemente a «tomar las aguas», también funcionarios municipales de otros Estados). Esto constituía una innovación, al menos desde la era napoleónica; hasta ese momento, el Gobierno prusiano había insistido celosamente en que sólo sus propios órganos debían conceder tales documentos. Entre las personas exentas de los requisitos relativos a los pasaportes de entrada se contaban los príncipes reinantes y los miembros de su séquito, los súbditos prusianos retornados que tuvieran un pasaporte *de salida* válido, trabajadores con un *Wanderbuch* válido, mujeres con sus esposos, y niños y niñas con sus progenitores.

Bajo la ley de pasaportes de 1817, salir de Prusia era un asunto completamente distinto. Técnicamente, a nadie —ya fuese nativo o extranjero— se le permitía salir del país sin un pasaporte que autorizase su salida. Estaban exentas de esta medida aquellas personas que no necesitaban pasaporte de entrada y quienes llegaban de otros países con pasaportes extranjeros aceptables, si bien estos debían ser visados por la policía en la ciudad prusiana desde la que salían de vuelta para sus países de origen. Sin embargo, a diferencia de la situación imperante relativa a los pasaportes de entrada, los de salida no eran concedidos por funcionarios de la policía local, sino sólo por las autoridades a nivel provincial o superior. (En realidad, a los funcionarios pertenecientes a los gobiernos provinciales sólo se les permitía conceder pasaportes en el caso de que dichos documentos, emitidos desde este nivel administrativo relativamente bajo, cumplieran los requisitos de entrada en el país al que la persona viajaba, «aspecto sobre el cual los gobiernos [provinciales] recibirán instrucciones más detalladas del Ministerio de Policía»). Los diplomáticos extranjeros acreditados en la corte prusiana tenían derecho a conceder pasaportes al resto de personal diplomático, aunque —dependiendo del rango del personal implicado en la operación— estos debían ser visados por el Ministerio de Asuntos Exteriores o el Ministerio de Policía.

En la tercera sección, la ley postulaba simplemente que los prusianos nativos (*Inländer*) que viajaran por el interior del país no pre-

cisaban recibir un pasaporte de manos de la policía, «sino que podían viajar libre e irrestrictamente sin él». No obstante, tenían que identificarse ante los funcionarios de policía que así se lo solicitasen, a riesgo de diversas multas. El siguiente párrafo de la ley ofrecía la posibilidad de adquirir un «carné de identidad» (*Legitimationskarte*) para facilitar dicha identificación, que podía obtenerse en el Ministerio de Policía, el gobierno provincial o el departamento de policía del lugar de residencia. El carné debía incluir la descripción de la persona (*Signalement*) para ser válido durante un año, y costaba la suma relativamente reducida de cuatro *Groschen* (incluyendo el sello oficial de dos *Groschen*). Pero no todos los *Inländer* estaban exentos de la exigencia de llevar pasaporte consigo para moverse por el país; no lo estaban ciertos tipos de obreros, los trabajadores de transportes postales y los judíos sin ciudadanía alemana.

Todos los pasaportes, ya fuesen de entrada o de salida, debían ser visados por la policía de fronteras más próxima al lugar de cruce fronterizo, así como por la policía de aquellos lugares en los que su portador permaneciera durante un período superior a veinticuatro horas. Los pasaportes interiores también debían cumplir este último requisito.

Esta distensión de las exigencias documentales de control de la movilidad no derivó en una alteración del orden público. La ley impelía a varios órganos encargados de la seguridad a conceder «mayor atención y vigilancia sobre las personas en tránsito y las extranjeras (...) para que, con la mayor facilidad de movimiento que se ha otorgado al viajero bienintencionado, no se ponga en peligro la seguridad pública y privada, y no se faciliten con ello las artimañas de vagabundos y criminales». Para evitar que la mayor permisividad en los controles documentales derivase en tal situación, era preciso endurecer las leyes dirigidas a estas «clases e individuos peligrosos». El objetivo de todas estas regulaciones era asegurar que los viajeros «inocentes» pudieran identificarse y que, por su parte, los individuos sospechosos y dañinos «se encontraran frente a la policía con toda

la frecuencia posible».¹⁹ En definitiva, la seguridad pública no debía caer en el olvido, por muy apropiado que fuera rebajar los controles sobre la movilidad en tiempos de paz. La respuesta oficial a la mayor movilidad de los estamentos inferiores de la población, tal como ha apuntado Alf Lüdtke, «fue crear una compacta red de registros (autorizaciones, permisos de residencia, etc.), combinada con un intenso –aunque fútil– mandamiento para que las autoridades policiales ‘no perdiesen de vista a los viajeros’».²⁰

La nueva ley de pasaportes de 1817 fue una pieza más del amplio proceso de disminución de los controles sobre la movilidad que tuvo lugar en la Alemania post-napoleónica, y que se inserta asimismo en el carácter proto-nacional de la Confederación Germánica. Tal como ha apuntado Brubaker, el Acta de Confederación (*Bundesakt*) extendía a todos sus Estados miembros un número considerable de acuerdos bilaterales previos que permitían una mayor libertad de movimiento y de asentamiento en los Estados alemanes.²¹ No obstante, el análisis que hemos efectuado de la ley de pasaportes prusiana de 1817 atestigua lo precipitadas que resultan las afirmaciones de Brubaker cuando señala que «estos tratados abolieron los controles de salida, pero no los de entrada» y que «una persona podía abandonar cualquier Estado [de la Confederación] sin necesidad de obtener para ello un permiso especial».²² Todavía a mediados de siglo, la población alemana que deseaba migrar «tenía que obtener habitualmente certificados del recaudador de impuestos, el pastor y los funcionarios escolares del distrito que confirmaran que no debía im-

¹⁹ H. H., 1866, pp. 229-230.

²⁰ Lüdtke, 1989, p. 82.

²¹ Brubaker, 1992, pp. 69-70. La presión por alcanzar una mayor libertad de movimiento se extendió incluso más allá de las fronteras de la propia Confederación; por ejemplo, ver el «Erklärung wegen Ausdehnung der seit 1812 zwischen der königlichen Preussischen Regierung und der Schweizerischen Eidgenossenschaft bestehenden Freizügigkeits-Übereinkunft, auf sämtliche jetzige Königliche Preussische und zur Schweizerischen Eidgenossenschaft gehörige Lande», 25 de octubre de 1817, en *Gesetzsammlung*, 1817, p. 1.

²² Brubaker, 1992, pp. 69-70.

puestos o diezmos; tenía que encontrarse libre de deudas privadas, o tenerlas condonadas; debía rellenar complejos formularios y renunciar a su ciudadanía; y tenía que ser informado por ley de que lo que estaba haciendo era un desatino».²³ Si bien la aplicación real de estas medidas difería según la época y el lugar, y aunque fuesen más o menos ineficaces y relativamente fáciles de sortear, es indudable que los Estados alemanes no habían adoptado aún una postura liberal con respecto a la salida del país de sus miembros.

No era Prusia la única que trataba de contener la emigración. Por ejemplo, Württemberg, miembro de la Confederación, tenía aún prohibida la emigración en su propia legislación, aunque la medida era aplicada sólo de forma selectiva y, de hecho, la mayor parte de la emigración procedente de los *Länder* germanos durante este período procedía del suroeste. Así, varios miles de suavos salieron hacia Rusia hasta que el entusiasmo por su llegada se marchitó ante la escasez cada vez mayor de tierras libres en el área transcaucásica. De este modo, en mayo de 1817, el Gobierno de Württemberg anunció que ya no concedería permisos para salir con destino a Rusia a menos que los candidatos a emigrar hubiesen recibido un certificado de las autoridades de ese país; éstas no tenían interés alguno en absorber extranjeros menesterosos que, sin una parcela de tierra en propiedad, no serían capaces de subsistir. Las posibles avalanchas de emigrantes empobrecidos provocaron respuestas similares por parte del funcionariado del oeste de Prusia, el ducado de Nassau, Holanda (provincia de la Confederación Germánica en aquel momento) y Bavaria. Como resultado de ello, en junio de 1817, el Gobierno de Württemberg amplió las exigencias que debían cumplir los emigrantes, vinculadas a los requisitos impuestos por gobiernos extranjeros para recibirlos; «en la práctica, ello significaba que no se concederían permisos de salida a la clase de personas que los estaban solicitando».²⁴ Aun si algunas personas podían llegar a salir de la Alemania suroccidental, en 1819 el Gobierno ruso envió instrucciones a su representante en

²³ Walker, 1964, p. 75.

²⁴ *Ibíd.*, pp. 13-20, 29-30. La cita es de la p. 30.

Württemberg para que no visase más pasaportes para Transcaucasia, lo que complicó aún más el acceso a dicha región.²⁵

A pesar de las insistentes quejas de los funcionarios de gobiernos locales, que veían la emigración como una válvula de escape para los sistemas de alivio a la pobreza de sus municipios, en delicada situación económica; y, en definitiva, como una perentoria posibilidad para la propia población emigrante, las autoridades de niveles superiores mantenían una actitud ambigua. El Gran Duque Carlos de Baden llegó solamente a plantear que «la emigración no tenía que ser ni fomentada ni prohibida». En definitiva, quizás lo más que se puede decir es que las políticas relativas a la emigración desde los Estados germánicos eran confusas, al tratar de guardar un equilibrio entre las viejas actitudes mercantilistas, cautas hacia la emigración, y las más liberales, que la percibían como un hecho saludable para los Estados y para la propia población emigrante. De hecho, a pesar de la prohibición oficial, el Gobierno de Württemberg creyó conveniente crear en 1817 un departamento en el Ministerio del Interior para las cuestiones relacionadas con la emigración. Ciertamente, las barreras de salida creadas por los controles de pasaporte y otros controles sobre la movilidad resultaban fáciles de sortear; muchas personas —especialmente las que se encontraban endeudadas o las que huían de otras obligaciones— simplemente abandonaban el país sin pasar por dichos controles.²⁶

Tengo la impresión de que la confusión relativa a las afirmaciones de Brubaker sobre la libertad de salida radica en la traducción del término *Freizügigkeit*. El término puede ser traducido como «libertad de movimiento», pero posee un significado de naturaleza más técnica en los tratados y la legislación alemanas del siglo XIX que tiene que ver con la «libertad de *asentamiento*». En este trabajo el centro de mis preocupaciones es el problema de la *Bewegungsfreiheit*, literal y exclusivamente, libertad de movimiento. Aunque el alcance de ambos términos se haya extendido durante el período que estamos

considerando, la libertad de salida —con independencia del lugar en el que la persona tuviera pensado quedarse a vivir— no progresó con tanta rapidez como la libertad para asentarse en cualquier otro emplazamiento que el propio lugar de origen, si bien dicha libertad de asentamiento tampoco se encontraba libre de trabas.²⁷

Desde luego, Prusia no había abandonado aún el enfoque mercantilista sobre la población que, por principio, la condujo a oponerse a la emigración (aunque, técnicamente, no la prohibiera). En 1820, asediado por el éxodo de sus súbditos, cuya causa atribuía a quienes comerciaban con la emigración (precedentes de los «coyotes» mexicanos y, más en general, de los traficantes de personas), el Gobierno prusiano estableció penas de cárcel para cualquier persona culpable de incitar a los ciudadanos a abandonar el país; este enfoque restrictivo seguiría marcando el sello de la política prusiana al menos hasta mediados de siglo.²⁸ Por añadidura, en la década de 1830, la mayor parte de los Estados germánicos denegaba el pasaporte a los ciudadanos que anhelaban salir del país, a menos que estos pudieran demostrar que el país de destino los admitiría. Como resultado de ello, comenzó a operar una primera versión de lo que hoy conocemos como sistema de visados, puesto que las personas que querían emigrar debían acudir al consulado extranjero del país en cuestión para obtener los documentos necesarios para lograr el permiso de salida.²⁹ Aunque tales medidas son un fiel reflejo de la persistencia de los enfoques mercantilistas, también pueden haber sido diseñadas para evitar que quienes deseaban emigrar abandonasen sus medios de vida en Alemania sin asegurarse previamente de ir a parar a tierras hospitalarias. Tal como veremos, fue precisamente esta lógica la que más tarde sustentaría el sistema de visas estadounidense puesto en práctica en la década de 1920. Las trabas a la emigración y las pulsiones paternalistas se confunden inextricablemente en leyes como éstas.

²⁷ Véase Walker, 1971.

²⁸ Hansen, 1961, p. 110.

²⁹ *Ibíd.*, pp. 155-156.

²⁵ Hansen, 1961, p. 110.

²⁶ Walker, 1964, pp. 20, 24, 30; la cita es de la p. 20.

En definitiva, si bien los controles sobre la movilidad en el interior de Prusia se aliviaron considerablemente durante este período, la irrestricta libertad de salida –que, en opinión de Brubaker, habría comenzado en la segunda década del siglo XIX– tardaría aún algo de tiempo en llegar.

¿Atraso prusiano? Una mirada comparativa a la situación en el Reino Unido

A la vista de la evidente severidad de las restricciones –especialmente las de salida– que imperaban en ese momento en Prusia, puede ser esclarecedor disponer de una visión complementaria sobre la cuestión de los controles de movimiento en las Islas Británicas durante este período. Como líder indiscutible del desarrollo del capitalismo industrial, se supone que Gran Bretaña debería haber marcado el rumbo en lo tocante a la creación de mercados libres de fuerza de trabajo; uno de los aspectos fundamentales de dicha creación era precisamente el desmantelamiento de las constricciones «feudales» y la consiguiente movilidad de la fuerza de trabajo. La industria manufacturera apenas podía crecer si no obtenía los brazos que precisaba de dondequiera que pudiesen provenir.

Tal como hemos apuntado previamente, las Leyes de Pobres de la Reina Isabel y la Ley de Asentamientos y Mudanzas [*Law of Settlement and Removal*] habían creado la base legal de la «servidumbre parroquial», que limitó los movimientos de los súbditos ingleses por el interior del país. Dadas las consecuencias sociales de los cerramientos de las tierras comunales –«las ovejas devoraron a las personas» y un numeroso campesinado fue expulsado de sus tierras y arrojado en brazos de la aún embrionaria industria–, parece dudoso que tales disposiciones hayan podido imponerse con demasiada firmeza. Con todo, en 1795, Gran Bretaña derogó parcialmente la Ley de Asentamientos en aras de liberar brazos para que estos pudieran acudir allí donde la empresa capitalista más los necesitara. La servidumbre parroquial fue de este modo abolida y se restableció la libre movilidad de los obreros ingleses. Karl Polanyi ha sugerido que la institución del sistema de Speenhamland, que proporcionaba ali-

vio a la pobreza en un gran número de condados ingleses y galeses independientemente de los ingresos obtenidos, disuadía a los trabajadores de desligarse de su lugar de origen en busca de empleo, y de este modo coartaba la formación de un mercado nacional competitivo de fuerza de trabajo.³⁰ No obstante, investigaciones más recientes sostienen que «la idea de una población rural ligada a sus parroquias por los sistemas de alivio a la pobreza» tiene escasa evidencia empírica.³¹

A la mayor libertad de movimiento interior de la que gozaban los obreros ingleses vino a sumarse la llegada masiva a Inglaterra de inmigrantes irlandeses, un caudal humano que facilitó en buena medida el Acta de Unión de 1800. Al proporcionar a las masas irlandesas la ciudadanía del Reino Unido, el Acta les proporcionaba un acceso más sencillo a tierras inglesas. No hay duda de que para un número extraordinario de irlandeses, el cruce del Mar de Irlanda no era sino el preludio para emigrar a América; como resultado del comercio triangular que se efectuaba con regularidad entre Inglaterra y los Estados Unidos, era más sencillo y más barato obtener un billete desde Liverpool que desde cualquiera de los puertos irlandeses. El resultado de esta migración fue que «en lugar de una, emergieron dos sociedades irlandesas en íntima interacción, dispuestas a ambas orillas del Atlántico».³²

Este proceso redujo sustancialmente el impacto de la migración irlandesa sobre la demografía inglesa. Principalmente por esta razón, tal como plantea un observador, «en la mayor parte de este pe-

³⁰ Véase Polanyi, 1944, pp. 77-78, 88-89; véase también Hasen, 1961, pp. 128-129.

³¹ Para un breve análisis de la controversia historiográfica sobre el significado de el sistema de subsidios Speenhamland, véase Marshall, 1985; la cita aquí es de la p. 43. Agradezco a Phil Gorski esta referencia.

³² Mac Donagh, 1961, p. 26. La existencia de una sociedad irlandesa bicontinental, del «Atlántico Norte», ya en ese momento –así como muchos otros ejemplos que podrían ser citados, especialmente las colonias chinas de ultramar– deberían ser tenidos en cuenta por quienes han descubierto recientemente el fenómeno del «transnacionalismo», o por quienes piensan que es nuevo.

riodo de emigración masiva irlandesa, el Estado británico adoptó una política de puertas abiertas, más o menos liberal, para la regulación del flujo de llegadas». ³³ Esta postura iría declinando progresivamente a medida que lo hacía la influencia de las ideas mercantilistas –favorables al crecimiento y la retención demográficas– sobre las élites gobernantes en Gran Bretaña, pero aún debería transcurrir un tiempo para que buena parte de las mismas abandonase dichas visiones.

Al igual que ocurrió en Prusia tras el Edicto de octubre de 1807 que emancipaba al campesinado, la mayor libertad de movimiento en el interior del Reino Unido tras 1795 no conllevó una mayor libertad para salir del país. El espectro de la despoblación, ese miedo propio de la mentalidad mercantilista, quitaba aún el sueño a los notables ingleses. En consonancia con ello, en 1803 el Parlamento aprobó la primera de las llamadas «Leyes de Pasajeros [*Passenger Acts*]». A pesar de que las estipulaciones respecto a la forma de acomodar a los pasajeros transoceánicos –a quienes los capitanes consideraban poco más que lastre humano– tenían una clara orientación humanitaria, la ley había sido «impresa con el cuño del mercantilismo», y en sus disposiciones se especificaban las severas sanciones que habrían de sufrir los infractores. Aunque la enérgica aplicación de la Ley de 1803 pudo haber mejorado las condiciones del pasaje, también redujo significativamente el número de personas que abandonaban Inglaterra hacia las costas estadounidenses. Con todo, la primera de esas Leyes de Pasajeros, según el historiador Oliver MacDonagh, nunca fue aplicada seriamente. Si lo hubiera sido, tal y como indica MacDonagh, la eclosión de la «Gran Migración Atlántica» se habría visto seriamente coartada. ³⁴

Sólo tras la batalla de Waterloo el mercantilismo comenzó a perder impulso y a ceder terreno definitivamente ante el librecambismo, al menos entre quienes comenzaron a divulgar posturas «emigracionistas». El cese de las hostilidades trajo consigo un repunte del

³³ Saggat, 1992, p. 31.

³⁴ Primera Ley de Pasajeros británica (43 Geo. III, cap. 56); véase MacDonagh, 1961, pp. 61-64.

desempleo, una época de depresión económica y de «augurios maltusianos». Las revueltas de Peterloo (Manchester) en 1819, en las que, durante las protestas obreras, diez manifestantes fueron asesinados y muchos resultaron heridos, conmocionaron a la clase dirigente y contribuyeron a que ésta tomase conciencia de que la «cuestión social» estaba adquiriendo cada vez más relevancia política. De este modo, «en 1819 nos encontramos con un selecto comité dedicado a las leyes de pobres que prácticamente recomendaba la emigración a las personas sin trabajo». Por otro lado, el Parlamento, en ese mismo año, realiza la primera cesión presupuestaria para apoyar la colonización. ³⁵ Gran Bretaña intentaba resolver su carencia de empleo rebajando las trabas a la emigración, o más bien incentivándola. El deseo de regular el mercado de trabajo, interpretado en términos nacionales, paso así a determinar cada vez más las políticas británicas relativas a la salida del Reino.

Pero, como siempre ocurre, la moneda de la emigración presentaba dos caras bien diferentes. Mientras las autoridades británicas intentaban exportar su fuerza de trabajo ociosa, los problemas económicos llevaron a los Estados Unidos –principal destino de la emigración británica a pesar de las tentativas del Gobierno para dirigirla hacia Canadá–, si no a restringir la emigración, al menos a disuadirla oficialmente. Tal como el publicista Hezekiah Niles escribía en el *Weekly Register*: «hubo una época en la que nos congratulábamos al ver cómo se desarrollaba la emigración [procedente de Europa]. Ahora, debido a la necesidad de empleos que tiene nuestro propio pueblo, nos resulta doloroso contemplarla». ³⁶ La ciudad de Nueva York reaccionó con medidas para evitar el asentamiento de personas extranjeras susceptibles de convertirse en una carga para el erario público. A pesar de ello, tales medidas fueron eludidas con facilidad y, a decir verdad, se revelaron en buena medida ineficaces.

Los años de penurias a los que se enfrentó la clase trabajadora inglesa a finales de la década de 1810 y la miseria social que se cebó

³⁵ Véase Hobsbawm, 1962, p. 211; MacDonagh, 1961, pp. 64-65.

³⁶ Citado en Hansen, 1961, p. 104.

con ella contribuyeron a que las élites británicas prestasen atención a esta cuestión. A mediados de la década siguiente, las corrientes librecambistas dominaban los debates parlamentarios en los que se trataba la política migratoria. Las tradicionales prohibiciones a la salida de marineros y artesanos —existía una medida según la cual toda persona que quisiera emigrar debía presentar un certificado firmado por las autoridades de su parroquia natal en el que se atestiguara que no era ni «fabricante» ni «artesano»—, así como diversas regulaciones relativas a los emigrantes y sus propiedades, fueron derogadas durante el bienio 1824-1825. «Los últimos vestigios del *ancien régime*» en la política migratoria cedieron paso ante los envites del liberalismo.³⁷

Ahora bien, si las salidas se habían facilitado con el objetivo de librarse de la carga de la fuerza de trabajo nacional y de la población depauperada, tenía todo el sentido restringir al mismo tiempo el acceso al territorio inglés para evitar la entrada de mano de obra excedentaria. El Acta de Modificación de las Leyes de Pobres de 1834 abolió el sistema de Speenhamland y hurtó a cada parroquia la gestión y control de los sistemas de alivio a la pobreza. «La población de la Inglaterra rural —tal como ha escrito Marcus Lee Hansen— comenzó, tras dos centurias de estancamiento, a moverse». La distensión de las trabas a la movilidad interna provocó que el Gobierno nacional tratara de reducir el número de indigentes, puesto que ahora era dicho Gobierno el que se responsabilizaba de su suerte. No fue casual que el Acta autorizase el uso de fondos locales para apoyar los planes migratorios. A medida que el librecambio usurpó el puesto del mercantilismo, el mercado laboral y el programa de alivio a la pobreza se vieron progresivamente «nacionalizados»; dicho programa se extendió a Irlanda en 1837.³⁸ El «libre comercio» no suponía sólo fronteras abiertas, sino también la protección a nivel nacional más que local de los «mercados» de trabajo y bienestar.

³⁷ Hansen, 1961, p. 97; MacDonagh, 1961, pp. 64-65.

³⁸ Hansen, 1961, pp. 129-130, 242.

Esta interpretación parece ser la única forma sensata de entender por qué Gran Bretaña comenzó en 1836 a regular la entrada de población extranjera, toda vez que Inglaterra siempre había estado extraordinariamente abierta a la llegada de personas foráneas. La Carta Magna de 1215 había garantizado a los comerciantes de otras tierras el derecho a entrar y salir de Inglaterra a voluntad, «excepto en épocas de guerra y sólo si pertenecen a una tierra que se halle en guerra contra nosotros». Aun así, no serían hostigados si el Rey determinaba que sus súbditos eran tratados adecuadamente en los países con los que se encontraba en guerra.³⁹ Con todo, la cuestión bélica no desempeñó papel alguno en la legislación de 1836. En su lugar, fueron más bien las malas cosechas en Escocia y la desintegración de la agricultura tradicional en Irlanda las que desencadenaron la crisis económica y la escasez.⁴⁰

La Ley de Restricción de Extranjeros de 1836, promulgada en un momento en el que las potencias europeas se hallaban en paz entre sí, anunciaba un nuevo punto de partida.⁴¹ En adelante, los capitanes de navío que arribasen a las costas procedentes «de lugares extranjeros» deberían declarar al jefe de aduanas en el puerto de llegada el nombre, rango, ocupación y descripción de cualquier extranjero que se hallase a bordo. Más aún, a cualquier persona no inglesa, al desembarcar en un puerto del Reino, el oficial de aduanas podía exigirle que presentase «el pasaporte del que dispusiera» o que hiciera ante él una declaración señalando «el país al que pertenece y del que él o ella es súbdito, así como el país y el lugar desde el que él o ella ha llegado». La redacción de la ordenanza sugiere que el Gobierno británico no pretendía que cualquier persona extranjera llegada a sus costas dispusiera de un pasaporte, ni parece tampoco que su admisión en el país haya dependido de la presentación de tal documento. A pesar de todo, los británicos se encuentran notoriamente por delante de

³⁹ «Carta Magna, 1215», en Rothwell, 1975, pp. 320-321.

⁴⁰ Hansen, 1961, pp. 131-135.

⁴¹ 6 & 7 Will. IV, c. 11, en *Statutes Revised*, vol. VII, 2 & 3 William IV hasta 6 & 7 William IV, A. D. 1831-1836, pp. 975-978.

los alemanes, al menos en la letra de la ley, al reconocer que la persona que viaja puede ser hombre o mujer.

Los representantes autorizados de Gobiernos extranjeros y sus criados, así como cualquier forastero que hubiese vivido de manera continuada en el Reino durante tres años, siempre y cuando este hecho pudiese ser certificado por parte de los funcionarios competentes, estaban exentos de las exigencias señaladas. A pesar de todo, estas exenciones de probar documentalmente la nacionalidad generaban otros problemas; la nacionalidad no puede leerse en la frente de una persona, y exige por tanto alguna clase de demostración suficientemente convincente, que normalmente implica *otros* documentos que los que normalmente se exigen. Así, la Ley de Restricción de Extranjeros señalaba que «si surge la cuestión de si una persona que se supone extranjera (...) lo es o no lo es (...) la demostración de que esa persona es un súbdito nativo de Su Majestad, o un residente de este Reino, o un súbdito nacionalizado, o bien si esa persona, en caso de ser extranjera, no está sometida a las disposiciones de esta ley o cualquier otra (...) tal demostración debe llevarla a cabo la persona presentamente extranjera».

Probablemente, estas disposiciones estimularon el desarrollo de documentos dirigidos a atestiguar el derecho de una persona a acceder a territorio británico, una función que –a pesar de que en ese momento la exigencia documental se dirigía precisamente a quienes afirmaban su derecho a entrar sin necesidad de pasaporte (es decir, los ciudadanos británicos)– terminaría siendo asumida por el propio pasaporte. Podemos imaginar que, en tales circunstancias, unos viajeros vestidos con elegancia y que hablasen el inglés del monarca no tendrían dificultad en pasar por caballeros o damas inglesas; pero a un zapatero italiano que hubiera ejercido su oficio durante dos décadas en Londres para mayor gloria de Su Majestad y que pretendiese volver a su taller tras una visita a la *famiglia* en Turín le resultaría mucho más difícil regresar de este modo. Nuestro zapatero habría precisado algún tipo de documento que demostrase su derecho a entrar en el país.

Preludiando innovaciones posteriores, la ley exigía asimismo que los funcionarios de aduanas llevasen un «registro de extranjeros»,

aunque un cronista de la época señala que se trataba de una «práctica bastante poco sistemática».⁴² Para completar las disposiciones, se estipulaba que los extranjeros tenían que comunicar a esos funcionarios su intención de abandonar el Reino. De este modo, además de someter a la población extranjera que entraba en territorio inglés a un mayor escrutinio, que podía ser utilizado como base de datos para su exclusión si se demostraba su carácter foráneo, la ley promovía la creación de la maquinaria administrativa necesaria para que el Estado tuviese registro de toda persona extranjera que abandonaba el país o que permanecía en él durante cualquier período de tiempo.

Difícilmente una legislación como ésta concuerda con los principios del libre comercio, que eran ya hegemónicos en otros ámbitos, y que habían culminado con la abolición de las Leyes de Granos en 1846. No obstante, la intensa actividad desplegada para controlar a la población extranjera era coherente con el programa político de los denominados «emigracionistas», un programa orientado a incentivar y facilitar las salidas de las áreas «superpobladas» del reino, especialmente Irlanda; y con las tentativas del Gobierno británico para reducir el tamaño de la población residente y abordar así los problemas de desempleo. Aunque no fuese precisamente un modelo de liberalismo económico, la Ley de 1836 marcó la ruptura con la idea, característica del mercantilismo, de considerar «a la población como un elemento positivo». La Ley de Restricción de Extranjeros expresaba la tendencia de los gobiernos europeos de crear mecanismos burocráticos para poder registrar la nacionalidad de las personas que entraban en sus países, una capacidad que, a su vez, les permitiría limitar con más eficacia la entrada en su territorio de inmigrantes no deseados. La ley constituía asimismo un recordatorio de que la expansión de la libertad de movimiento en Europa no era de ningún modo sinónimo de libertad absoluta. Gran Bretaña trazó el camino hacia la eliminación de los controles «internos» de movimiento y el desplazamiento de tales controles a las fronteras «nacionales». El «forastero [*foreigner*]», que antaño era tal vez quien provenía de la parroquia

⁴² Saggat, 1992, p. 27.

de al lado, se transformó cada vez más en el extranjero [*alien*], el no nacional.

El Reino Unido incrementó su poder para identificar y regular el movimiento de personas extranjeras a la vez que alumbraba un libre mercado nacional de fuerza de trabajo. De este modo, Gran Bretaña precedió a Prusia en alcanzar las condiciones necesarias para iniciar el desarrollo del capitalismo industrial. Aun así, en la segunda mitad del siglo XIX, cuando Alemania logró podar el denso ramaje feudal que bloqueaba aún el camino al libre mercado laboral, las necesidades de mano de obra de la industria alemana llevarían a Prusia y a sus socios confederales a seguir una ruta bastante diferente de la tomada por Gran Bretaña. Cuando la Confederación Germánica del Norte se afane en abolir los últimos vestigios del *Ancien Régime* en sus *Länder*, lo hará abriendo de par en par su mercado de trabajo a todo el mundo, ya sean «alemanes» o extranjeros. Esta diferencia de enfoque puede atribuirse al momento de cada proceso: cuando los británicos dieron vida a su libre mercado nacional de fuerza de trabajo, percibieron que había demasiada mano de obra en liza; cuando lo hicieron los alemanes, temieron que hubiera demasiado poca.

Libertad de movimiento y ciudadanía en la Alemania de comienzos del siglo XIX

El incremento de la libertad de movimiento derivado de la emancipación de los siervos en la Prusia de comienzos del siglo XIX pone de relieve la tensión entre el hecho de estar en un lugar determinado y el derecho a considerarse perteneciente a tal lugar. En particular, la insólita circulación de «hombres sin dueño» puso en cuestión sistemas de provisión social en los que los derechos de pertenencia se basaban en la residencia. La creciente libertad para moverse en el interior del territorio de los Estados alemanes condujo a cada Estado, de modo cada vez más acusado, a determinar quién podía acceder a su territorio y a los beneficios de la pertenencia al mismo.

En consecuencia, el siglo XIX fue la edad dorada para la promulgación de leyes de ciudadanía, un proceso motivado directamente por la necesidad de determinar quién tenía derecho a establecerse en tal o cual Estado y quién podía beneficiarse —y quién no— de su pertenencia

al mismo. En los *Länder* germanos, la revisión de los estatutos de pertenencia como consecuencia del ocaso de la servidumbre y el consiguiente impulso de la movilidad entre las clases populares comenzó poco después del Congreso de Viena. Primero, en Bavaria, la nueva constitución de 1818 estipulaba que sólo quienes tuvieran el llamado *Indigenat* (es decir, las personas «nativas» [*nationals*] de Bavaria) podrían gozar de los plenos derechos ciudadanos (*bürgerliche*), tanto públicos como privados. Al mismo tiempo, la adquisición del *Indigenat* se planteaba como una cuestión hereditaria, sustitutiva del principio de residencia (*Wohnsitzprinzip*) que había regido hasta entonces. Posteriormente, la mayoría de los otros Estados de la Confederación siguió el mismo camino.⁴³

La pertenencia basada en el hecho de residir en un lugar determinado puede haber sido apropiada para un contexto en el que pocas personas viajaban de unos lugares a otros. Por el contrario, una pertenencia hereditaria resultaba ser un medio para lidiar con el hecho de que la mayor movilidad hacía cada vez más difícil determinar quién pertenecía y quién no, y ayudaba a los Estados a conservar su control sobre la población que vivía —ya fuera de modo temporal o definitivo— fuera de los límites territoriales del Estado. El *jus sanguinis* (la «ley de sangre») bien puede pensarse como una suerte de mercantilismo migratorio, que permitía controlar a las personas allá donde decidieran ir. En contraste con éste, el principio del *jus soli* (la «ley del suelo») puede concebirse como un mercantilismo sedentario: de ahí su aplicación en la Francia abiertamente mercantilista (y fisiocrática) del *Ancien Régime*, en la de finales del siglo XIX —cuando los déficits de población constituían una preocupación pública de primer orden, ante el creciente poder militar de Alemania—, y en Estados Unidos en el momento en el que se trataba de instar a la población inmigrante a procrear nuevos ciudadanos para poblar los vastos territorios del país.⁴⁴

⁴³ Bergmann y Korth, 1985, pp. 13-14.

⁴⁴ Obsérvese que el *jus sanguinis*, como concepción mercantilista de las migraciones, tiende a presuponer que la población oriunda a través de la que sus descendientes pueden adquirir la ciudadanía constituye «nuestra» gente; en un

Brubaker ha argumentado que este proceso de definir quién pertenece a cada Estado –quién es y quién no es ciudadano– «no fue producto del desarrollo interno del Estado moderno. Más bien surgió de las dinámicas de las relaciones interestatales en el seno de un sistema de Estados geográficamente compacto, culturalmente consolidado, económicamente unificado y políticamente integrado, siquiera débilmente.»⁴⁵ Aunque útil para evocar los componentes «internacionales» que contribuían a definir las leyes de ciudadanía «nacionales», esta cuestión requiere algunas precisiones. En primer lugar, el sistema de Estados –y por tanto la distinción entre «interno» y «externo»– era aún incipiente en esa época. Y aun así, no cabe duda de que las cuestiones «internas» desempeñaron un papel junto a las consideraciones «interestatales»; seguramente Brubaker quiere decir que las leyes de ciudadanía no fueron *sólo* producto de dinámicas internas. Acaso es más significativo aún que, a diferencia de la situación en la Francia post-revolucionaria, muchas ciudades alemanas durante la primera mitad del siglo XIX mantuvieron el derecho a definir la pertenencia y a excluir a las personas no adscritas a ellas, un proceder que resultaba incompatible con los sistemas de ciudadanía concebidos según el modelo del Estado nación unificado interiormente, en el que a todas las personas se las supone iguales ante el Gobierno central.

El problema de la autonomía municipal era menos severo en Prusia que en los Estados y principados del sur de Alemania, donde las villas, desde mucho tiempo atrás, habían disfrutado de privilegios que las mantenían al margen de las grandes urbes y las áreas rura-

contexto posterior de inmigración a gran escala de «otros» sospechosos, esto se convierte en una vía para excluirlos, a ellos y sus descendientes, de la ciudadanía plena. Por supuesto, otras consideraciones políticas –especialmente la mitología nacional respecto a la cuestión de si hay que abrirse a la inmigración– juegan también un papel en estos asuntos. Agradezco a Patrick Weil por señalar que el principio del *jus soli* para garantizar la ciudadanía predominaba durante el *Ancien Régime*, y no era, por tanto, de inspiración «republicana», tal y como Brubaker ha afirmado.

⁴⁵ Brubaker, 1992, pp. 69-70.

les, privilegios que defendían celosa y denodadamente. Estos privilegios se convertirían en un escollo importante para la primera unificación germánica, que habría de consumarse definitivamente en 1871.⁴⁶ No obstante, en Prusia la situación era diferente, «ya que el autogobierno local constituía una concesión burocrática para los habitantes de las ciudades, a los que en el fondo les resultaba indiferente».⁴⁷ Aun así, incluso en Prusia, el hecho de que las autoridades de las villas pudieran definir quién pertenecía a ellas y quién no, y excluir a las personas que no deseaban admitir, obstaculizaba la unificación administrativa y legal del territorio.

En el bienio 1842-1843, Prusia inició el proceso de desmantelamiento de lo que significaba una traba para hacerse con el control sobre las personas que iban y venían por sus dominios. En primer lugar, la «Ley sobre la adquisición y pérdida de la condición de súbdito prusiano» definía de modo sistemático quién debía ser considerado como súbdito de Prusia. Esta legislación innovadora sirvió posteriormente de modelo para las leyes de ciudadanía en muchos Estados de la Alemania central y del norte.⁴⁸ Brubaker ha definido claramente el objetivo subyacente a esta redefinición de la pertenencia:

La exclusión eficaz de las personas migrantes depauperadas exigía una separación más nítida entre la pertenencia y la residencia, así como una inversión de su relación causal. El domicilio debía estar supeditado a la pertenencia, no la pertenencia al domicilio. Aquella, definida de forma independiente de la residencia, debía ser la categoría fundamental.⁴⁹

⁴⁶ David Blackbourn ha señalado que esta resistencia a los cambios en las costumbres comunitarias en el suroeste de Alemania fue intensa y no se superó hasta la década de 1860. Véase Blackbourn, «The Discreet Charm of the Bourgeoisie: Reappraising German History in the Nineteenth Century» en Blackbourn & Eley, 1984, pp. 191-192.

⁴⁷ Walker, 1971, p. 267.

⁴⁸ Bergmann y Korth, 1985, p. 14.

⁴⁹ Brubaker, 1992, p. 71.

La ley de pertenencia fue promulgada junto con otras dos; una de ellas regulaba la libertad de asentamiento en el interior de Prusia; la otra, definía los términos de admisión de personas migrantes procedentes de otras partes del Reino que debían seguir los municipios de destino. Las leyes de migración interior garantizaban libertad de asentamiento para todo el mundo excepto para las personas indigentes, y limitaban el derecho de los organismos comunales para denegar el acceso a estas últimas, aspecto que hasta entonces había sido un medio fundamental para el control de los mecanismos de alivio a la pobreza. Así, estas leyes privaron a los municipios prusianos de la autoridad de la que gozaban hasta entonces para cerrar sus puertas a aquellos que *se temía* que se convirtiesen en una carga para sus cuentas.⁵⁰ Al mismo tiempo, Prusia afirmaba el derecho de sus súbditos a emigrar, exceptuando a aquellos que tuvieran obligaciones militares pendientes.⁵¹

Si las consideramos en su conjunto, estas leyes constituyen una aportación fundamental para la construcción de un mercado de fuerza de trabajo de ámbito verdaderamente «nacional». Al establecer los criterios de pertenencia a los Estados prusianos (*Staatsangehörigkeit*), el Gobierno clarificó la distinción entre prusianos y no prusianos. Al mismo tiempo, al obligar a los funcionarios locales a aceptar como residente a cualquier persona que, al menos inicialmente, pudiera valerse por sí misma, y a proporcionarle asistencia [*poor relief*] si posteriormente la necesitaba, el Gobierno prusiano facilitó una migración interna de fuerza de trabajo que se antojaba imprescindible para el desarrollo industrial del país. El efecto de estas medidas fue ampliar el horizonte de movilidad de los ciudadanos prusianos y someter cada vez más los organismos comunales a una legislación de alivio a la pobreza de ámbito «nacional». Esta transformación hizo de Prusia un espacio mayor y más coherente desde el punto de vista del libre asentamiento, y movió hacia el exterior la frontera legal de la extranjería [*alienage*]. El término legal, el forastero (*der Fremde*)

⁵⁰ *Ibid.*, p. 65.

⁵¹ Ver Walker, 1964, p. 95.

se fue transformando cada vez más en extranjero (*der Ausländer*), la persona de otro lugar se convirtió en la persona de otro país, el residente local devino residente nacional.

En cualquier caso, puesto que la migración así generada se producía preferentemente de este a oeste y del campo a la ciudad, las élites comerciales de las zonas occidentales más industrializadas de Prusia se opusieron, en la práctica, a tales medidas. Auguraban que, en períodos de recesión económica, se encontrarían con un elevado número de inmigrantes empobrecidos que dependerían de su asistencia pública, una responsabilidad fiscal que sus municipios, según la nueva reglamentación, se verían obligados a asumir. George Steinmetz ha demostrado que, en estas circunstancias, la burocracia prusiana consideraba necesario desempeñar el papel de un «capitalista ilustrado» que superase el miope egoísmo de la burguesía comercial que controlaba las ciudades de la Alemania occidental en favor de una visión más amplia sobre el futuro capitalista de Prusia.⁵²

Desde el punto de vista de las regiones emisoras de mano de obra, el sistema alentaba a los habitantes de las zonas rurales físicamente capaces a partir hacia los distritos industriales del oeste sin temor a verse privados de asistencia en épocas de necesidad. Al mismo tiempo, los pueblos y aldeas proveedoras quedaban exoneradas de la necesidad de proporcionar asistencia a su población necesitada no residente, un hecho que, como es obvio, fue clave en su apoyo a la reorganización de las responsabilidades de provisión de alivio a la pobreza. Sólo cuando se revisó la ley en 1855, se revirtió esa distribución de cargas, al quedar el principio de residencia (*Wohnsitz*) totalmente eclipsado por el de «residencia con fines asistenciales» (*Unterstützungswohnsitz*). Al establecer que las autoridades municipales solamente tendrían que proporcionar alivio a la pobreza tras un año de residencia, la ley de 1855 invirtió efectivamente el flujo previo de obligaciones asistenciales y responsabilizó nuevamente a las áreas emisoras de la carga de sus pobres no residentes, al menos durante el primer año, el más riesgoso. Les tocaría ahora a las élites agrar-

⁵² Steinmetz, 1993, pp. 113-114.

rias poner el grito en el cielo, puesto que el nuevo sistema obligaba a las personas incapaces de subsistir a volver a sus pueblos natales en busca de asistencia.⁵³ En cualquier caso, todas estas etapas resultaban funcionales para los requisitos de la industrialización capitalista en Prusia.

Aunque el país había recorrido una distancia considerable en pos de la creación de ciudadanos con igualdad de derechos para establecerse en cualquier punto del territorio, aún había mucho camino por andar antes de que se pudiera afirmar la presencia de un mercado de trabajo de ámbito verdaderamente nacional, en el cual la población prusiana tuviera libertad para moverse por el país a su antojo. Los controles documentales sobre su movimiento seguían siendo un molesto obstáculo que sólo se eliminaría cuando Alemania franqueara los últimos tramos del proceso de unificación «nacional». Cuando lo hizo, el mercado de trabajo «nacional» que alumbró quedó, desde nuestro punto de vista contemporáneo, sorprendentemente abierto a la población no alemana.

La tendencia a suavizar los controles de pasaporte en los Länder alemanes

Hasta mediados de siglo, los Estados alemanes siguieron poniendo obstáculos en el camino de las personas que querían migrar. Era frecuente que las autoridades aprobaran impuestos y tarifas (tal como la denominada *Nachsteuer*) destinadas a disuadir la partida o a hacerla inviable para las personas carentes de medios suficientes. No obstante, sacudidos por los levantamientos revolucionarios que estremecieron casi toda Europa en 1848, numerosos Estados alemanes suavizaron tales trabas. En parte, esta nueva política estaba pensada para proporcionar una válvula de escape al descontento social, al facilitar la partida a quienes podían resultar más problemáticos para las autoridades. Pero también constituye un reflejo del liberalismo enarbolado por las fuerzas que encabezaban el Parlamento de

⁵³ *Ibíd.*, p. 114.

Frankfurt, el cual, en el borrador de su catálogo de derechos fundamentales, incluía una disposición según la cual no se podía seguir permitiendo que el Estado limitase el derecho a la emigración, excepto en lo tocante al cumplimiento de las obligaciones militares. Este planteamiento se abrió paso en la mayoría de las nuevas constituciones de los Estados alemanes. Se produjeron varias iniciativas para la creación de una agencia oficial del *Reich* para regular la emigración —que no la inmigración—, pero no se logró alcanzar un consenso antes de que el Parlamento de Frankfurt fuera defenestrado; según algunas voces críticas, las propuestas simplemente carecían de dotación presupuestaria para ser llevadas a cabo.⁵⁴

A pesar de este liberalismo rebelde en materia de política migratoria, la llegada al trono francés de Luis Napoleón tras el «Dieciocho Brumario» puso en guardia a los dirigentes alemanes: pronto habría que llamar de nuevo a filas. Por ello, trataron de evitar que los varones jóvenes abandonasen el territorio de forma indiscriminada; los esfuerzos en este sentido fueron redoblados a medida que se aproximaba la Guerra de Crimea de 1854-1856. Las dificultades para salir dependían en buena medida del lugar y el modo como se intentase la partida. En Francia, «los trámites relativos al pasaporte eran más o menos superfluos»; quienes querían atravesar el Rin huyendo de sus obligaciones militares podían hacerlo de forma relativamente sencilla. Por el contrario, embarcarse en Hamburgo o en Bremen era complicado, debido a la estricta vigilancia que efectuaban los oficiales del puerto sobre los pasajeros de los vapores, ya que estas ciudades pretendían mantener buena relación con los Estados interiores que trataban a toda costa de retener a sus soldados potenciales.⁵⁵

Tal y como sugieren estas dinámicas, en la década de 1850 se observa en general una batalla continua entre las posiciones liberales con respecto a la libertad de salida y la persistencia de la mentalidad mercantilista acerca del valor de la población para el poder estatal.

⁵⁴ Grossi, 1905, pp. 135-136; Tammeo, 1906, p. 141; Walker, 1964, pp. 138, 142-143, 150-151.

⁵⁵ Ver Hansen, 1961, pp. 288-290, 304.

En el bando liberal, un «Tratado de Tarjeta de Paso» (*Passkartenvertrag*) del 18 de octubre de 1850 entre «todos los Estados alemanes», excepto Holanda, Dinamarca, Hesse-Homburg y Liechtenstein, suavizó los controles de pasaporte para las personas que viajaban entre ellos.⁵⁶ El tratado simplificó y normalizó la información que debían contener estas tarjetas de paso: el escudo del Estado emisor, la firma y sello de la autoridad emisora; el nombre, estatus y residencia del portador, el número de registro de la tarjeta y la descripción de la persona: edad, «características» (*Natur*), color de pelo y señas de identidad. La práctica de quitar al viajero o viajera la tarjeta durante la duración de su estancia no quedó explícitamente abolida pero, en la práctica, se consideraba que era suficiente mostrar el documento a las autoridades. (Quienes hayan viajado desde el territorio de la antigua República Democrática Alemana hacia Berlín Oeste —en donde el pasaporte que uno llevaba era colocado en una cinta transportadora y desaparecía dentro de una precaria caseta de control mientras era revisado— sabrán apreciar que este cambio, en apariencia menor, disminuía notablemente la inquietud de las personas que presentaban sus tarjetas a los inspectores). Pero, por encima de todo, los visados ya no eran necesarios entre esos territorios. Poco después, un acuerdo entre Austria, Bavaria, Württemberg y otros Estados abolía la necesidad de visados para viajar entre ellos; Bavaria pronto eliminó completamente esta práctica por «inútil».

Con todo, en el Tratado de Tarjetas de Pase de 1850 también pueden observarse indicios de la persistencia del régimen anterior. En primer lugar, ningún súbdito de los Estados firmantes⁵⁷ del tratado tenían derecho absoluto a la tarjeta. El documento sólo podía ser concedido a aquellas personas que las autoridades considerasen «dignas de confianza» (*zuverlässig*), capaces de ganarse su sustento, y

⁵⁶ Este párrafo y el siguiente están basados en H. H., 1866, pp. 230-232. Obsérvese el amplio alcance del término «Estados alemanes», que en este momento incluye también habitualmente a Austria. Para profundizar en el significado de la «unificación nacional», véase más abajo.

⁵⁷ *Staatsangehörige*, opuesto a *Staatsbürger*, con su implicación de un conjunto específico de derechos a la T. H. Marshall (1964).

que tuviesen su residencia principal en el distrito en el que se emitía la tarjeta de pase. No recibirían tarjeta quienes hubieran resultado culpables de algún delito, los trabajadores vagabundos (*wandernde Gesellen*), criados, personas en busca de empleo y gente con una ocupación itinerante. «Estas limitaciones», según un analista coetáneo de la cuestión del pasaporte, «tienen una ventaja para quien porte la tarjeta de pase: que, simplemente por el hecho de disponer de este certificado (*Legitimation*), las autoridades la tienen por una persona responsable». Bajo tales circunstancias, no cabe duda de que dicha afirmación es cierta, puesto que quienes carecían de tal tarjeta se convertían *ipso facto* en malhechores. Pero, claramente, estas limitaciones de acceso a la tarjeta daban cuenta de la persistente intención de regular a los «órdenes inferiores» de la sociedad, siempre potenciales «clases peligrosas» cuyo deseo o necesidad de moverse inquietaba a las autoridades en una sociedad supuestamente sedentaria.

Resultaba así que los Estados alemanes se hallaban aún divididos respecto a la posibilidad de garantizar a sus miembros, como había propuesto el Parlamento de Frankfurt, un derecho ilimitado a la emigración. De hecho, cuando la Asamblea de Frankfurt, en agosto de 1856, creó una comisión para tomar en consideración una ley federal sobre emigración, los resultados de su investigación revelaron una enorme variedad de puntos de vista entre los diversos Estados alemanes acerca de esta cuestión. Veinte de los casi treinta Estados de la Confederación Germánica se mostraron a favor de sendas disposiciones, según las cuales, por una parte, las personas candidatas a partir obtendrían una «autorización para emigrar» y, por otra, dicha autorización debería ser mostrada antes de contratar cualquier servicio de transporte. Sólo doce Estados se opusieron a la primera disposición y once a la segunda.⁵⁸

Sin embargo, y a pesar de la persistencia de las nociones mercantilistas, los dirigentes de los *Länder* alemanes fueron virando ineludiblemente hacia una postura más liberal en cuestiones migratorias. Durante los años siguientes, los controles de visado o pasaporte para

⁵⁸ Grossi, 1905, pp. 139-140.

circular entre los Estados germánicos (incluida Holanda) y para viajar a otros países como Inglaterra, Francia, Bélgica y los países escandinavos fueron suavizados o quedaron abolidos (si bien, con frecuencia, tales medidas cristalizaron sólo respecto a aquellos países con los que se aplicaban recíprocamente). Sajonia eliminó completamente los controles de visado en 1862. Durante ese mismo año, el parlamento prusiano (*Landtag*) debatió un proyecto de ley para liberalizar los controles de pasaporte. Con todo, los desacuerdos sobre el derecho del gobierno a volver a implantar dichos controles en momentos de emergencia protagonizó y prolongó enormemente la discusión y, finalmente, la insurrección polaca de 1863 acabó con las opciones de aprobar dicho proyecto de ley.⁵⁹

También en 1862, Suiza eliminó los controles de visado y abolió la obligatoriedad del pasaporte para entrar en el país o viajar por su territorio. Un informe del cantón de Basel atestigua hasta qué punto el abandono de ciertos tipos de controles documentales, al menos en algunos distritos, se percibía sencillamente como una capitulación inevitable ante los cambios tecnológicos introducidos por el ferrocarril:

En la medida en que los viajeros tienden a detenerse sólo tras haber atravesado grandes distancias a elevada velocidad, y puesto que no se pueden verificar sus visados tras cada pequeño movimiento que efectúan, los pasaportes han perdido su valor original y se han convertido sencillamente en un documento identificatorio, similar a los documentos de identidad (*Heimathscheine*), las tarjetas de pase, etc. Es más, el personal responsable de los controles de pasaporte ha hecho muy pocos descubrimientos. La llegada regular de ferrocarriles y el telégrafo son más importantes para la policía. Con las transformaciones en los medios de transporte, ésta ha tenido que ceder en

⁵⁹ H. H., 1866, pp. 232-233, p. 238 y siguientes. Ver las observaciones del Dr. Friedenthal en *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes*, I. Legislatur-Periode, Session 1867 [en adelante *Verhandlungen*], 1. Band, Berlín, 1867, p. 177.

las cuestiones más triviales y su actividad ha adquirido, por así decirlo, un sesgo internacional del que antes carecía.⁶⁰

Así, las estrechas fronteras «interiores» de antaño se estaban desmoronando ante la irrupción del ferrocarril, transformando al mismo tiempo la política «nacional» en una empresa internacional. Pronto, la enorme mejora de las posibilidades de moverse para la gente común persuadiría a las élites políticas alemanas de que los controles de pasaporte se habían vuelto en buena medida ineficaces, contribuyendo así a que cayeran en desuso.

Pero, a pesar de la tendencia a suavizar la exigencia de autorización documental para emprender un viaje en concreto, o para moverse en general, los Estados no estaban preparados para abandonar enteramente su capacidad para «abarcar» de algún modo la movilidad de la población. Por ello, en todos los casos en los que se abolieron los controles de pasaporte, los Estados en cuestión exigían a cambio que las personas pudieran identificarse de modo fiable y correcto. La pérdida de control estatal sobre el *movimiento* no trajo consigo —y de hecho, sin una transición a un sistema estatal de naturaleza más anárquica, no podía traerlo— el abandono del derecho y la capacidad para identificar a las personas con fines policiales y administrativos.

Dentro de los diversos Estados alemanes, la década de 1860 fue un período de intensa presión por parte de la burguesía para barrer del mapa algunos obstáculos desfasados que lastraban el funcionamiento del capitalismo industrial. Por todo el país, industriales e intelectuales de orientación liberal reclamaban libertad de entrada en cualquier ramo industrial (*Gewerbefreiheit*), libertad de movimiento y libertad de asentamiento. La industria en vías de expansión precisaba brazos, y dichas libertades resultaban esenciales para asegurar que dispondría de ellos cuando los necesitara.

En particular, tal como constató la cámara de comercio de Essen, la libertad de movimiento resultaba imprescindible para los patronos, puesto que si a los trabajadores «autóctonos» se les permitía al-

⁶⁰ H. H., 1866, pp. 240-241. Para un estudio del crecimiento de los viajes en tren durante el siglo XIX, véase Schivelbusch, 1980.

terar la provisión de fuerza de trabajo en los conflictos laborales mediante el arma de la huelga, por su parte los patronos debían tener libertad para contraatacar reclutando trabajadores de fuera. Más aún, según la cámara de comercio de Breslau (Wroclaw):

No es suficiente con que la libre movilidad se introduzca en un solo Estado. Por el contrario, es preciso que cualquier ciudadano de un Estado germánico tenga libertad para emplear sus energías allí donde, en su opinión, puede hacerlo con mayores beneficios, que la industria tome a sus obreros allí donde los pueda encontrar, y que las diversas regiones puedan transferir su fuerza de trabajo o sus eventuales excedentes demográficos sin trabas y de acuerdo con sus necesidades.⁶¹

La tradicional *Kleinstaaterei* alemana (la profusión de pequeños principados, ducados, etc., que salpicaban el paisaje de Centroeuropa) y los privilegios urbanos lastraban la eclosión de un capitalismo industrial vibrante, que requería un área de libre movilidad para la población alemana que se extendiese hasta el perímetro de la frontera «nacional».

Aun así, la necesidad de fuerza de trabajo de la industria alemana llevó aún más lejos a los liberales en su exigencia de libre movilidad. Muchos de los barones de la industria estaban tan desesperados por obtener fuerza de trabajo que pretendían abrir Alemania a cualquiera que pudiera querer probar suerte en el país. Así, los propagandistas liberales proponían extender la libertad de movimiento también a la población extranjera. El periódico liberal de Berlín *National-Zeitung* escribía que, mediante leyes que garantizaran tal libertad,

debemos crear para los alemanes una patria germana en las cuestiones que les resultan cercanas. Tenemos que mantener la fuerza y la destreza que tan abundantemente crecen en nuestra tierra, y atraer de otras naciones el poder y la ha-

⁶¹ Hamerow, 1969, pp. 98-99.

bilidad que puedan y quieran contribuir a nuestro bienestar, honor y poderío dentro de nuestra confederación de Estados. Mediante la libertad de movimiento crearemos un espíritu público y un sentimiento nacional de bienestar y de contento.⁶²

Los editores del diario no veían contradicción alguna en la idea de que los extranjeros desearan contribuir al «bienestar, honor y poderío» alemanes; parece que consideraban fuera de dudas que encontrarían personas deseosas de llevar a cabo tal propuesta.

La cámara de comercio de Darmstadt se mostró aún más contundente en su idea de abrir el territorio alemán a la libre entrada de población extranjera:

Desde el punto de vista de los intereses económicos, que no pueden ser influidos por consideraciones de política exterior, bajo ninguna circunstancia debería negarse a las personas de fuera la posibilidad de esta libertad de movimiento, ni siquiera cuando no exista reciprocidad. El caudal de capital, fuerza de trabajo e inteligencia procedentes del extranjero no puede sino influir positivamente en el desarrollo del país, nunca tendrá un efecto perjudicial.⁶³

Ese internacionalismo de la burguesía alemana en lo tocante a la contratación de fuerza de trabajo se vio espoleado en parte por la emigración masiva de potenciales obreros –principalmente a los Estados Unidos, adonde habían emigrado un millón y cuarto de alemanes durante la década de 1850–⁶⁴, que se aprovecharon de las nuevas libertades para dejar el país. A pesar del temor de Francia por su inferioridad demográfica –temor que la llevó a reclutar tropas coloniales de jinetes para mantener su solvencia militar contra el ejér-

⁶² *Ibíd.*, pp. 160-161.

⁶³ *Ibíd.*, p. 98.

⁶⁴ Hansen, 1961, p. 280.

cito alemán—,⁶⁵ los industriales de la ribera del Rin se inquietaban ante la posibilidad de que sus compatriotas emigraran huyendo de las fauces del trabajo maquinico que estos patrones necesitaban seguir alimentando.

Sin embargo, los poderosos motores —tanto políticos como tecnológicos— que promovían una mayor libertad de las clases populares para moverse comenzaron a colisionar con las pulsiones policiales de los Estados germanos. En Prusia, por ejemplo, durante la primera mitad del siglo XIX, la policía se preocupaba cada vez más por la vigilancia y el control de las «clases peligrosas». Según Alfred Lüdtkte:

Con algunas excepciones, las «clases altas», cultivadas y con mayor formación, eran consideradas como los sectores que apuntalaban y sostenían el Estado; por el contrario, las «clases populares» constituían una fuerza latente impredecible cuya amenaza podría hacer erupción en las calles o las tabernas en cualquier momento: un refugio listo para las «maquinaciones» anti-estatales.

La vigilancia policial era especialmente intensa en lo que se refiere a nómadas, vagabundos, mendigos y trabajadores ambulantes, los colectivos que con mayor probabilidad sufrían las humillaciones de la Policía de Pasaportes y Extranjería (*Paß- und Fremdpolizei*).⁶⁶ Hay pocas razones para pensar que la situación pudiera ser muy diferente en otros Estados alemanes; de hecho, en el sur —donde las autoridades municipales tenían mayor capacidad para excluir a la población depauperada— la vigilancia bien pudo haber sido más estricta aún que en Prusia.

Este fue el contexto en el que Sajonia, Bavaria, Hanover y Württemberg firmaron el Tratado de Pasaportes el 7 de febrero de 1865.⁶⁷ El tratado abolía la obligación, para quienes viajaban por es-

⁶⁵ Véase Hobsbawn, 1975, pp. 193-195.

⁶⁶ Lüdtkte, 1989, pp. 77-78; véase también pp. 78-79, 82, 87 y 110.

⁶⁷ El texto del tratado se encuentra reproducido en H. H., 1866, pp. 251-253.

tos Estados —ya perteneciesen a ellos o fuesen personas extranjeras—, de disponer de un pasaporte de entrada, salida o circulación interna, así como de cualquier tipo de exigencia de visado de documentación por parte de las autoridades. Pero al mismo tiempo, a tenor de la necesidad del Estado de mantener su control sobre la población con fines policiales, quienes viajaran debían ser capaces de demostrar a las autoridades su identidad, su residencia oficial y —«en caso de que los objetivos y duración del viaje así lo exigiesen»— que disponían de los medios para valerse por sí mismos. Para poder «legitimarse» a sí mismo, cualquier miembro de los Estados firmantes del tratado podía solicitar un documento de viaje a las autoridades competentes; estos documentos se considerarían válidos en todo el territorio de dichos Estados. Aunque cada uno de ellos se reservaba el derecho de determinar qué instancias estaban autorizadas para otorgar tales documentos de viaje, los firmantes acordaban circunscribir tal autoridad al municipio en el que los solicitantes residían oficialmente. Los extranjeros capaces de legitimarse adecuadamente también podrían recibir un documento, válido durante cuatro semanas, para viajar por los territorios cubiertos por el acuerdo. Las personas procedentes de cualquier otro Estado firmante podían hacer lo mismo, pero sólo a condición de que las autoridades de su lugar de residencia estuviesen informadas de ello. Las partes firmantes del tratado acordaban asimismo hacer lo posible para desarrollar formatos más sencillos y normalizados para sus documentos de viaje, y de reconocer como válidos a tales efectos aquellos documentos identificatorios que se les exigían a «determinados estamentos de personas para poder ejercer sus ocupaciones, tales como los ‘libros de servicio’ (*Diensbücher*) para la servidumbre, los ‘libros de trabajo’ (*Arbeitsbücher*) para los trabajadores de oficio y obreros fabriles itinerantes, etc., siempre y cuando incluyan una descripción personal y la firma del portador».

A pesar de estas iniciativas para liberalizar los controles de pasaporte para las personas en tránsito, tanto alemanas como extranjeras, la población pobre itinerante siguió sometida a restricciones especiales. Para viajar legalmente por el territorio de los Estados en liza, las personas que necesitaban viajar por su trabajo —«músicos, organilleros, hechiceros, funambulistas, titiriteros, acompañantes de animales salvajes o domesticados, afiladores, etc.»— debían obtener

autorización de las autoridades competentes en el Estado en que residían, y tales documentos debían incluir su pertenencia a tal o cual Estado o municipio, la descripción de sí mismas y su firma. Más importante aún, quienes trataban de encontrar empleo o entrar en el servicio doméstico debían cumplir con idénticos requisitos. Asimismo, los Estados firmantes tenían plena libertad para mantener o restaurar los controles de visado para estos grupos.

Quedaban, por último, dos cláusulas dedicadas a las medidas especiales de seguridad con respecto a la policía migratoria. Los firmantes tenían libertad para denegar el pasaporte a «aquellas personas de las que se teme que supongan una amenaza para la seguridad pública». Más aún, cada Estado mantenía su derecho a volver a implantar los controles de pasaporte «en casos de amenaza para el orden público derivados de conflictos bélicos, revueltas u otros acontecimientos, así como por otras razones de peso».

Apenas puede sorprendernos que los Estados firmantes desearan reservarse la autoridad para imponer controles a la movilidad cuando percibiesen la necesidad de hacerlo, pero el incesante sometimiento de las «clases peligrosas» a obligaciones especiales contradecía directamente la demanda liberal en favor de la libre movilidad. Bajo el mercantilismo, las personas de origen extranjero habían gozado a menudo de mayores libertades para ir y venir que los súbditos de un reino en particular, debido normalmente al intento de restringir la salida de personas dotadas de habilidades que se deseaba conservar. Pero aquí la cuestión era diferente: el control especial se ejercía exclusivamente sobre las clases bajas, a las que se trataba más como «extranjeras» en nuestra terminología contemporánea. La mentalidad que subyace al tratado de pasaportes de 1865 concebía a los pobres ambulantes como delincuentes potenciales que, como tales, debían quedar siempre sometidos a una vigilancia preventiva. La similitud que existe con el tratamiento que hoy recibe la población extranjera, en el seno de un sistema interestatal más desarrollado y basado en el concepto del Estado-nación, es innegable. En ese aspecto, los estamentos sociales inferiores constituían en Alemania algo

así como una «nación extranjera» interior.⁶⁸ Pero Prusia, a raíz de su avance hacia la creación de las condiciones necesarias para la industria capitalista, pronto encabezaría un giro hacia una liberalización más completa de los controles a la movilidad, exceptuando específicamente a las «clases peligrosas» y a la población extranjera.

La despenalización de la movilidad en la Confederación Germánica del Norte

Aunque Prusia formó parte de las negociaciones que condujeron al Tratado de Pasaportes de 1865, finalmente no se sumó a este acuerdo. No obstante, el tratado dejaba la puerta abierta a que «todos los estados de la Confederación Germánica» que no lo hubieran firmado originalmente pudieran adherirse a él cuando les conviniera, una oportunidad de la que pronto se aprovecharon varios de dichos Estados. Sin embargo, al año siguiente la Confederación se resquebrajó. La Paz de Praga (1866) que puso fin a las hostilidades con Austria y Francia obligaba a Prusia a formar una nueva confederación en los *Länder* germanos. Pero los Estados del sur, con su tradición de autonomía local, contemplaban con temor la perspectiva de verse subsumidos en una estructura confederal liderada por Berlín. Un agente prusiano en Württemberg informaba a sus superiores en la capital de que los sureños se mofaban de la constitución de la Confederación Germánica del Norte —que había sido presentada al *Reichstag* en febrero de 1867— diciendo que «solamente incluía tres artículos: primero, pagar, segundo alistarse, y tercero, tener la boca cerrada.» Bismarck, incapaz en primera instancia de lograr un consenso con los Estados meridionales para la nueva confederación, se conformó con poner una primera piedra en el camino hacia la conformación de la Germania. En mayo de 1867 el *Landtag* prusiano aprobó la constitución, y nació así la Confederación Germánica del Norte.⁶⁹

⁶⁸ Sobre este punto, véase Lüdtke, 1989, p. 79.

⁶⁹ Craig, 1978, pp. 11, 12, 18-19.

Si bien la mayor parte de los miembros del Reichstag pertenecía a la nobleza, y sin duda alguna esta clase social lo controlaba, el Parlamento enseguida consideró las cuestiones que liberales e industriales le urgían a tratar; en particular, lo tocante a la libertad para viajar y trasladarse de lugar. Aunque pueda parecer paradójico que prestaran atención a esta cuestión —dada la composición aristocrática y hondamente agraria de las élites políticas de la Alemania septentrional—, lo cierto es que no es extraño. Steinmetz ha señalado que, aunque el Estado prusiano-germano estaba controlado por grupos cuya fisonomía social podría llevarnos a esperar de ellos una hostilidad instintiva al capitalismo industrial, «en casi todas las coyunturas críticas, estas mismas élites se alinearon con la industria frente a la agricultura y apoyaron la introducción del mercado y la lógica capitalistas en ámbitos de la sociedad que seguían anclados en la tradición».⁷⁰ Así ocurrió cuando abordaron la cuestión de los controles sobre la movilidad.

La propuesta de ley de pasaportes para la Confederación Germánica del Norte fue presentada en el *Reichstag* a instancias de Bismarck el 18 de septiembre de 1867.⁷¹ En muchos sentidos, la ley era continuista con respecto al Tratado de Pasaportes que habían firmado en 1865 Sajonia, Bavaria, Hanover y Württemberg. La propuesta planteaba la abolición de los controles de pasaporte y visado para los ciudadanos de los Estados de la Confederación, así como para los extranjeros, independientemente de si estaban entrando, saliendo o moviéndose por el territorio de dichos Estados. La ley prohibía asimismo que se siguiesen usando o volviesen a introducirse las llamadas «tarjetas de residencia» (*Aufenthaltskarten*) en todo el territorio de la Confederación. De acuerdo con las observaciones que acompañaban a la propuesta de ley, estos certificados ya habían quedado obsoletos en la práctica administrativa en la mayor parte de los municipios de Prusia y Sajonia. La ley sólo pretendía abolir los documentos concebidos para regular la residencia; por el contrario, se au-

⁷⁰ Steinmetz, 1993, pp. 9-10.

⁷¹ *Verhandlungen*, 2. Band, Anlagen, Berlin, 1867, p. 23.

torizaba el mantenimiento de aquellos otros que se precisaban para la práctica de un oficio —aunque eventualmente pudieran denominarse también «tarjetas de residencia»—. En esta tesitura, el objetivo de los legisladores era obviamente eliminar las restricciones sobre la *residencia* más que las que obraban sobre el acceso a los oficios, que, a su entender, habrían de persistir en ciertos sectores.

Al mismo tiempo, la propuesta de ley reafirmaba el derecho de las autoridades a exigir que las personas que viajaran se «legitimaran a sí mismas» de alguna forma fiable. Para que pudieran hacerlo, se proponía que cualquier ciudadano de la Confederación que lo solicitase tuviera derecho a obtener un pasaporte, siempre y cuando no existiesen impedimentos legales para concedérselo.⁷² Esta medida estaba orientada claramente a facilitar la movilidad; para ello, garantizaba a los individuos de la Confederación acceso a los documentos para viajar que, aun no siendo obligatorios, podrían resultarles útiles en su singladura. Es más, la propuesta de ley obligaba a que los costes asociados con la obtención del pasaporte no superasen la modesta suma de un *tálero*, y de hecho tales documentos podrían ser distribuidos gratuitamente a discreción del Estado emisor. Por último, la propuesta preveía una estandarización de los pasaportes empleados por los diversos Estados.

Es interesante señalar que sólo a los individuos pertenecientes a la Confederación se les garantizaba el derecho al pasaporte. La ausencia de indicaciones sobre la forma en que la población extranjera podría llegar a obtener un pasaporte alemán —aunque de hecho siguiesen obteniéndolo— sugiere que el sistema interestatal de controles sobre la movilidad estaba tomando forma coherente como marco regulador de la movilidad de grupos de ciudadanos claramente delimitados por su nacionalidad legal. Sería cada vez menos frecuente encontrar a personas viajando por territorios extraños con documen-

⁷² El apartado 3 de la ley de pasaporte de 1865 incluía también esta disposición. En su reciente tratado sobre las leyes de pasaporte y ciudadanía, Bergmann y Korth (1990, p. 5) sitúan esta innovación liberal en la ley de 1867, probablemente por su posterior adopción como la ley de pasaporte del Imperio.

tos otorgados por otro Estado diferente al suyo propio, el Estado del que fueran nativas.

Por último, haciéndose eco de las disposiciones del Tratado de Pasaportes de 1865, la propuesta reservaba a la autoridad que presidía la Confederación (*Bundespräsidium*) el derecho a volver a instaurar los controles de pasaporte en el caso de que «la seguridad de la Confederación o de un Estado miembro individual, o el orden público, se vean amenazados por una contienda armada, por desórdenes internos u otras eventualidades». Los autores de la exposición de motivos de la ley consideraban «inadecuada» (*unthunlich*) la pretensión de enumerar específicamente estas posibles «eventualidades». Cuando la propuesta fue sometida a debate, esta negativa a especificar las excepciones irritó a varios parlamentarios favorables a las libertades civiles.

Los autores de la nueva ley constataron que, puesto que algunos de los firmantes del Tratado de Pasaportes de 1865 formaban ahora parte de la Confederación Germánica del Norte, ésta precisaba desarrollar una política de pasaportes acorde con él. Los legisladores expresaron el anhelo de que se pudiera llegar a un acuerdo con los Estados alemanes meridionales poco después de la adopción de la propuesta de ley de 1867, lo que implicaría la unificación de la legalidad al respecto en todos los *Länder* germanos que pronto –a partir de 1871– constituirían el Segundo Imperio Alemán.

En este punto, la razón principal de un posible desacuerdo era el hecho de que la ley de 1867 de la Confederación Germánica del Norte había rechazado los controles especiales de pasaporte a los que, según el tratado de 1865, se veían sometidas las «clases peligrosas». A pesar de que la propuesta de ley era muy similar a dicho tratado, la nueva legislación de la Confederación iba mucho más allá en la liberalización de la política de pasaportes. Además de extender el área en la que las personas eran libres de moverse sin necesidad de estos documentos, la característica más importante de la propuesta radicaba en sus *omisiones*: en ella no se identificaba a ningún grupo demográfico que tuviera que acatar obligaciones especiales de pasaporte o visado. Esta ausencia de controles particulares sobre los estamentos inferiores de la población constituía la divergencia más

importante de la ley de 1867 con respecto a las disposiciones del tratado anterior.

La exposición de motivos de la propuesta se refería directamente a este conflicto entre ambas leyes. En primer lugar, los autores señalaban que el articulado de la propuesta no afectaba a las disposiciones que obligaban a diversos grupos profesionales a hacerse con documentos específicos, como les ocurría a los aprendices itinerantes con los *Wanderbücher* o a la servidumbre con los *Dienstbücher*. Sin duda, estos documentos podrían servir al objetivo de regular el movimiento de las personas. Pero lo importante –según los autores de la propuesta legislativa– era que estos certificados no se hubieran otorgado en un principio con este objeto. Por el contrario, disponer de dichos documentos era «de interés» para su portador, toda vez que facilitaban la búsqueda de empleo.

Así era especialmente –continuaban– en los casos en los que se mantenía la organización gremial, y la prueba que proporcionaban los *Wanderbücher* de haber completado un aprendizaje de varios años de duración resultaba indispensable para poder acceder al mercado artesanal en cuestión. «Aunque por todo ello es plausible que los artesanos sigan llevando *Wanderbücher*», los legisladores no veían necesidad alguna de obligarlos a obtener documentos especiales para autorizar sus movimientos en razón de su oficio:

Habida cuenta de la abolición generalizada de los controles de pasaporte, sería totalmente injustificado hacer excepciones que perjudicarían precisamente a aquellas clases de viajeros que anteriormente se han visto más hostigadas por el constante control policial de sus papeles; así –al menos por el momento–, se abandonará completamente el esfuerzo de tiempo y recursos que exige de las propias autoridades el control del elevado número de artesanos itinerantes y otras personas en busca de empleo, puesto que la magnitud de tal esfuerzo es desproporcionado en comparación con su utilidad concreta.

Aunque la motivación subyacente era «liberal», en el sentido de crear los cimientos legales para el capitalismo de libre mercado, las explicaciones que los legisladores proporcionan sobre su iniciativa deno-

tan una intención «liberal» e igualitaria en el sentido de la defensa de la libertad de movimiento, que atestigua el advenimiento de esa «igualdad» que –tal como había anticipado Tocqueville tras su viaje a América a comienzos del siglo XIX–⁷³ se extendería por todo el mundo. Como sugería este pensador, se había vuelto cada vez más inaceptable someter a las clases inferiores a desventajas legales especiales simplemente a resultas de su posición social.

Los autores de la propuesta de ley se mostraban especialmente consternados ante la posibilidad de que los controles especiales de la ley de pasaportes de 1865 sobre «quienes tratan de entrar en el servicio doméstico o buscan un empleo» se extendieran a toda la Confederación. Aun así, se mostraban dispuestos a aceptar, si se hacía necesario, que las excepciones a la abolición general de los controles de pasaporte enunciadas en 1865 pudieran quedar provisionalmente en vigor en los Estados meridionales si ése era el precio de un acuerdo en política de pasaportes con dichos Estados. A este respecto al menos, los habitantes de la Alemania del sur que se mofaban de la Confederación Germánica del Norte parecen haber subestimado las pulsiones liberales que latían en la Prusia de su época.⁷⁴

En ese momento se invitó a los diputados del *Reichstag* a que, antes de su discusión, efectuaran sus enmiendas a la propuesta de ley. Las enmiendas se concentraban en tres cuestiones principales: cómo formular que las autoridades mantuvieran su derecho a solicitar que las personas se «legitimasen a sí mismas» y si dicho derecho debía formar parte de la ley de pasaportes; los términos bajo los cuales el Gobierno podría volver a introducir los controles de pasaporte; y la naturaleza precisa de la autoridad de los municipios para excluir o expulsar a personas no deseadas. Respecto a esta última cuestión, el representante en el *Reichstag* von Kirchmann proponía otorgar a los municipios derecho a expulsar o excluir a sus propios miembros solamente mediante una autorización legal específica, o si eran beneficiarios de las medidas de alivio a la pobreza; todos los demás derechos

⁷³ Véase Tocqueville, 1969, especialmente el volumen 2.

⁷⁴ Sobre estas cuestiones, véase *Verhandlungen*, 2. Band, p. 24.

municipales deberían abolirse. El socialista Wilhelm Liebknecht propuso una modificación a tal enmienda según la cual deberían eliminarse las palabras «sus propios miembros». Obviamente, la cuestión no era penalizar a las personas por haberse depauperado, sino limitar el poder de las comunidades locales para excluirlas, ya fuesen miembros del municipio en cuestión o no.⁷⁵

El debate en el *Reichstag* sobre la ley comenzó el 30 de septiembre de 1867.⁷⁶ El doctor Friedenthal, el *rappporteur* oficial de la propuesta, abrió la discusión señalando que el objetivo de la misma era poner fin a una legislación obsoleta basada en la noción de que «la partida del lugar en el que la persona reside –es decir, la movilidad como tal, [y] el establecimiento de la nueva residencia en otro lugar– son iniciativas que, al ser cuestiones de orden público, no se inscriben en el ámbito del libre albedrío del individuo, sino que *dependen de una autorización oficial* [cursivas en el original] que se concreta mediante documentos de viaje y tarjetas de residencia, otorgadas tras un implacable control policial, una vergonzosa forma de vigilancia que persigue constantemente a cada persona». Friedenthal daba por hecho que «no podían existir discrepancias sobre la necesidad de eliminar» esa clase de control, y el debate debía centrarse exclusivamente en cuatro cuestiones: (1) si la ley proporcionaba garantías suficientes a la libre movilidad; (2) la relación de la ley con el derecho policial a exigir «auto-legitimación», «*ya se trate o no de personas en tránsito*»; (3) en qué medida la ley transforma la *obligación* preexistente de llevar pasaporte en el *derecho* a obtenerlo; y (4) la relación de esta ley de ámbito confederal y aquellas de los Estados singulares. Si bien los representantes en el *Reichstag* plantearon una serie de objeciones a la propuesta de ley, Friedenthal estaba en lo cierto: nadie puso en cuestión los objetivos fundamentales de la misma, y ésta terminó siendo aprobada en la versión en la que fue presentada a debate.

⁷⁵ Para estas enmiendas propuestas, véase Aktenstücke, pp. 26, 31, 33, 35 y 39 en *Verhandlungen*, 2. Band, pp. 72-73 y p. 85.

⁷⁶ El registro del debate puede encontrarse en *Verhandlungen*, 1. Band, pp. 177-189.

Friedenthal señalaba que la propuesta de ley de pasaportes presentada ante el Parlamento constituía un avance «hacia un grado de libertad mayor» respecto al Tratado de Pasaportes de 1865, y afirmaba que, de hecho, la ley garantizaba la libertad de movimiento de los individuos. Según su opinión, el respaldo legal a la policía para que ésta continuara exigiendo que las personas se identificasen no requería mayor justificación; resultaba obvio que el Estado precisaba de alguna forma de «abarcar» a aquellas personas cuyos agentes no tenían identificadas. Y en cuanto a la tercera cuestión, la creación del *derecho* al pasaporte, argumentaba que era un «elemento particularmente provechoso de la ley», un derecho «de gran valor para la clase trabajadora». Por último, Friedenthal ubicaba la relación entre la ley confederal y las de los Estados individuales precisamente en el marco del derecho al pasaporte. Ese derecho se hallaba limitado solamente por los «obstáculos legales» a su concesión. Cada uno de los Estados debía tener plena libertad para determinarlos, pero «es preciso, sin lugar a dudas, (...) que tales obstáculos legales sean absolutamente ajenos al capricho de las autoridades». Friedenthal defendía además la libertad de los diversos Estados de la Confederación para determinar qué funcionarios estarían autorizados a conceder pasaportes, especialmente funcionarios locales, más conocedores de las necesidades y problemas de los solicitantes. Por último, subrayaba la importancia de que estos documentos resultasen baratos y asequibles para las clases trabajadoras, lo que redundaría en prevenir los abusos por parte del funcionariado a la hora de autorizar a la policía a comprobar la identidad personal.

En vista de los aspectos positivos para la clase trabajadora, un representante del Estado de Dortmund, el doctor Becker, se declaraba incapaz de «posponer un solo día más del plazo absolutamente necesario» la aprobación, tal y como había sido formulada, de la ley. Puesto que

esta ley transforma la obligación (*Pflicht*) del obrero de buscar en otro lugar el trabajo que ya no encuentra en el lugar donde reside habitualmente en un derecho y una cuestión de honor. Constituye una horrible contradicción de la legislación actual

el que el trabajador se vea amenazado por el desempleo y la pobreza y, cuando busca trabajo, se vea sometido a una escrupulosa vigilancia policial que, si es ignorada, lo pone en riesgo de ser castigado como vagabundo, en perjuicio de sus propiedades, su honor y su autoestima.

A pesar de su perorata sobre el «honor» del obrero, bajo el entusiasmo de Becker por la ley de pasaportes puede sentirse la pasión del patrono ante la posibilidad de obtener fuerza de trabajo barata. No está claro si las reiteradas referencias al trabajador varón se debían simplemente a la naturaleza de la gramática alemana, en la cual el pronombre para la persona trabajadora (*der Arbeiter*) no puede sino transformarse en un «él» (*er*), o si para Becker las implicaciones de género de la propuesta de ley eran sencillamente invisibles. Aun así, no cabe duda de que la inmensa mayoría de las personas que trataban de entrar en el servicio doméstico (*Dienst*, opuesto a *Arbeit*) —el otro grupo sobre quienes debían levantarse las restricciones— eran mujeres.⁷⁷ Sea como fuere, Becker estaba ansioso por convencer a sus colegas parlamentarios de aprobar la nueva ley de pasaportes con objeto de librar a las masas trabajadoras de la arbitrariedad burocrática que sufrían: «Señores, estamos aquí comenzando a barrer un gran establo de Augías de ordenanzas policiales».

Eso fue lo que procedió a hacer el *Reichstag* tras algunas escaramuzas verbales de poca importancia. Uno de los momentos destacados del debate fue la intervención del socialista marxista Wilhelm Liebknecht, que subió a la tribuna a defender la propuesta de prohibir las expulsiones de Alemania, con independencia de que la persona afectada fuese alemana o extranjera.⁷⁸ Desempeñando un papel que se volvería habitual entre los socialistas, Liebknecht trataba de defender derechos humanos de carácter general frente a los derechos que el Estado-nación garantizaba sólo a sus ciudadanos. El parlamentario comenzó reprobando la práctica autoritaria por la cual

⁷⁷ Véase Hobsbawn, 1975, p. 196.

⁷⁸ Aktenstück 39, *Verhandlungen*, 2. Band, p. 85.

Prusia, hasta entonces, se había visto libre de expulsar a cualquier alemán no prusiano sin necesidad de justificar legalmente tal acción. Si el *Reichstag* no abolía explícitamente dicha práctica, continuaba Liebknecht,

estaremos otorgando a la policía el derecho sobre un área mayor (...), sobre el territorio de toda la Confederación Germánica del Norte, a expulsar como «extranjeros» a aquellos alemanes que no pertenecen a la Confederación, como los alemanes austríacos, que a pesar de los términos de la Paz de Nikolsburg [es decir, el tratado de Praga que puso fin a la guerra con Austria tras la batalla de Königgrätz (1866)], pertenecen aún a Alemania, Württemberg, Baden, etc. No creo que esos señores que se ven a sí mismos como el partido nacional *par excellence* tengan problema alguno en que a los ciudadanos que pertenecen a alguno de los Estados alemanes pero no a la Confederación Germánica del Norte se les concedan los mismos derechos que a los miembros de ésta. En realidad, es preciso extender tal derecho aún más allá. El derecho que no existe para todas las personas no es un derecho (...). Señores, es preciso que procedamos del mismo modo que ha hecho Inglaterra, ese país libre, que ha otorgado a los extranjeros los mismos derechos que existen para los ingleses. La expulsión policial no existe en Inglaterra; el Gobierno de ese país no tiene derecho a negarle a nadie su lugar de residencia (...). Señores, es necesario que esta libertad se implante aquí también; el gran avance del régimen policial en el Estado prusiano –un régimen que ha facilitado la política de sangre y hierro a la que debemos la desastrosa guerra del año pasado, a la que debemos el hecho de que Alemania esté hendida e indefensa externamente– ha hecho más para socavar la unidad alemana que cualquier otra institución.

La acerada crítica de Liebknecht provocaba nerviosismo en la Cámara. Su presidente trató de que el debate se ciñera al articulado de la propuesta, pero no lo logró.

Entonces, Eduard Lasker, miembro del partido Nacional Liberal y uno de los más destacados parlamentarios de la época, así como «una

constante piedra en el zapato frente a las posiciones [de Bismarck]»,⁷⁹ subió a la tribuna para apoyar las tesis de Liebknecht. Lasker reprendió a la Cámara ante «la monstruosidad que supone distinguir entre extranjeros y nativos (*Einheimischen*) para tener derecho a obtener una residencia hospitalaria (*in dem gastlichen Rechte des Aufenthalts*). No sólo cualquiera alemán, sino cualquier ser humano tiene el derecho de no ser expulsado como si de un perro se tratara». Puesto que los representantes del Gobierno prusiano habían proclamado reiteradamente su oposición a las expulsiones policiales –afirmaba Lasker–, era de esperar que el Gobierno apoyaría su postura en este asunto. A pesar de ello, ni la enmienda de Liebknecht ni la otra a la que estaba vinculada fueron incorporadas. La ley fue aprobada tal y como había sido formulada en la propuesta inicial.⁸⁰

Como resultado de ello, la Confederación Germánica del Norte dio un paso importante para que la movilidad fuera despenalizada –para despojarla así de la sospecha y vigilancia policial que anteriormente la acompañaban, especialmente hacia las clases bajas–. Al abolir los controles de pasaporte y afirmar simultáneamente el derecho de las autoridades estatales a abarcar a todas las personas, ya fuesen migrantes o no, la movilidad como tal comenzó a considerarse como un aspecto normal de la vida cotidiana. La ley contribuyó en gran medida a la sustitución de los controles documentales sobre el movimiento por la acreditación documental de la identidad, que pronto habría de convertirse en moneda común por toda Europa, pero sin privilegiar aún a la población nativa frente a la extranjera en el sometimiento a tales reglamentaciones. En la discusión acerca de la cláusula de la ley en la que se reafirmaba la autoridad estatal para exigir que las personas se «auto-legitimasen», el Conde de Eulenburg, que llegaría a ser posteriormente Ministro del Interior bajo el Imperio, sintetizaba la cuestión de este modo: «el objetivo de este apartado es

⁷⁹ Craig, 1978, pp. 68-69.

⁸⁰ «Gesetz über das Paßwesen», 12 de octubre de 1867, en *Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes*, 1867 (Berlín, 1868), pp. 33-35. Para dos breves análisis, véase Brunialti, 1915; Grossi, 1905, p. 141.

proporcionar a las personas migrantes un marco legal idéntico al del resto de la ciudadanía».⁸¹

La gran relevancia de la ley de 1867

El *ancien régime* prusiano-germano se estaba derrumbando a pasos de gigante. La libertad para viajar y trasladarse sin obstáculos y sin necesidad de una autorización estatal explícita había sido establecida como la ley propia de su territorio. La Confederación profundizó su compromiso en pos de tal libertad sólo tres semanas después, al aprobar el *Reichstag* una ley que garantizaba la libertad de asentamiento (*Freizügigkeit*) a sus ciudadanos.⁸² La ley otorgaba el derecho de asentarse y adquirir propiedades en cualquier lugar del territorio que formaba la Confederación a la persona que deseara hacerlo, independientemente de su religión y al margen de que no perteneciese previamente al Estado o al municipio, e impedía que las autoridades le pusieran trabas, tanto en su lugar de origen como en su nueva residencia. Es más, los miembros de la Confederación gozarían de libertad para practicar cualquier ocupación, ya fuera sedentaria o itinerante, en las mismas condiciones impuestas a los residentes nativos.

De igual importancia que estas medidas fue que el derecho de los municipios a negar la residencia quedase casi totalmente abolido. La ley trasladó dicha potestad «hacia afuera», al ámbito de los Estados miembros de la Confederación, que atesorarían desde entonces la libertad de excluir de sus fronteras a personas tales como delincuentes convictos, vagabundos y mendigos. A partir de la prohibición previa que imperaba en Prusia, según la cual los municipios no podían rechazar la entrada de aquellos de los que se temía que *pudieran* llegar a empobrecerse, a las autoridades municipales en toda la Confederación se les permitía ahora excluir sólo a quienes estaban ya en situa-

⁸¹ *Verhandlungen*, 1. Band, p. 183.

⁸² «Gesetz über die Freizügigkeit», 1 de noviembre de 1867, *Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes*, 1867 (Berlín, 1868), pp. 55-58.

ción de pobreza, y la ley instaba incluso a los Estados a limitar dicha autoridad si lo consideraban preciso. La relación que existe en estas leyes entre libertad de movimiento y eliminación de las restricciones locales de acceso a las medidas de alivio de la pobreza sugiere que la legendaria legislación bismarckiana de protección social de finales de la década de 1870 se debió tanto a la creación de un mercado laboral nacional unificado como a la intención de cortar las alas a un movimiento obrero socialista que maduraba rápidamente.

De hecho, hay investigaciones recientes que demuestran de modo fehaciente que «la clase obrera desempeñó un papel menor en la creación del Estado de bienestar» en Alemania.⁸³ Esta apreciación se ve claramente confirmada por el resultado del debate sobre la Ley de Pasaportes de 1867, mediante el cual la élite política alemana «liberó» a los trabajadores en busca de empleo «por su propio bien», más que en atención a sus demandas. Si bien la libertad de movimiento estuvo intrínsecamente ligada a la eventual creación del Estado del bienestar en Alemania, vino también de la mano de otras libertades liberales tales como la destrucción de los gremios y la consiguiente libertad de entrada en todas las ocupaciones (*Gewerbefreiheit*), una vinculación que coadyuvó a la hostilidad de los artesanos hacia el liberalismo y a su apoyo posterior a los movimientos reaccionarios anticapitalistas.⁸⁴

La ley de pasaportes aprobada por la Confederación Germánica del Norte en 1867 –ligada a un intento más amplio, liderado por Prusia, de instituir las premisas legales del capitalismo industrial en Alemania, incluyendo especialmente el libre mercado laboral– llegó en un momento en el que el temor a la clase obrera era aún relativamente moderado. El radicalismo había sido diezmado tras 1848, y a pesar de las premonitorias advertencias de Tocqueville sobre la creciente importancia política de «la cuestión social»,⁸⁵ el socialismo

⁸³ Steinmetz, 1993, p. 4.

⁸⁴ Hobsbawm, 1975, p. 36

⁸⁵ Véase el «Speech in the Chamber of Deputies, 27 January 1848» de Tocqueville, incluido como Apéndice III en Tocqueville, 1969, pp. 749-758. Las citas de Tocqueville (1971) son de las partes pertinentes de su *Recollections*, pp. 16-19.

como movimiento organizado estaba aún en ciernes.⁸⁶ Aunque los temores a una revolución que permanecieron en el ambiente después de 1848 habían sido ya reducidos a un recuerdo, estos contribuyeron a crear una «ventana de oportunidad» a través de la cual se había colado la ley de 1867, notoriamente liberal. Sin embargo, a medida que el movimiento socialista iba adquiriendo fuerza, el Gobierno se aprovechó de la disposición que permitía volver a implantar los controles de pasaporte cuando el orden público se viese amenazado —en 1878, el mismo año de la llamada «ley socialista» que prohibía los partidos de esta tendencia— y exigió que todos los extraños (*Fremde*) y las personas recién llegadas a la capital del Imperio estuvieran provistas de un pasaporte o «tarjeta de pase» hasta nuevo aviso.⁸⁷

También es importante subrayar que la política de pasaportes aprobada en 1867 por la Confederación Germánica del Norte, liderada por Prusia, resultaba bastante más progresista que el tratado de 1865 entre Sajonia, Bavaria, Hamburgo y Württemberg en el que en gran medida se basaba aquélla. Estas considerables diferencias reflejan que el Estado prusiano estaba más comprometido con el liberalismo. Esto puede parecer sorprendente, dada la conocida reputación prusiana de sostener sistemáticamente posturas político-económicas de carácter reaccionario. Pero existen investigaciones recientes que han demostrado que las pulsiones políticas y económicas del Estado prusiano durante este período eran hondamente «burguesas», aunque tales pulsiones se viesan articuladas por los aristócratas *junkers* y no por los auténticos miembros de las clases medias.⁸⁸ La elimina-

⁸⁶ Acerca de la debilidad del movimiento socialista durante este período, véase Hobsbawn, 1975, pp. 108-115. Aún así, una ola de agitación obrera sacudió el continente en 1868, alcanzando también a Alemania; véase *ibid.*, p. 112.

⁸⁷ «Verordnung, betreffend die vorübergehende Einführung der Paß-Pflichtigkeit für Berlin, 26 de junio de 1878», *Reichsgesetzblatt 1878*, p. 131. Aunque la medida fue establecida explícitamente para ser temporal, no he encontrado ninguna orden que la derogue.

⁸⁸ Comparto el análisis de George Steinmetz sobre la transformación de la historiografía alemana del siglo XIX publicada por David Blackbourn y Geoff Eley (1984) en su libro pionero *The Peculiarities of German History*: «Eley y Black-

ción de los controles de pasaporte y su contribución a la creación de un espacio más amplio en el que regiría una ciudadanía común formaron parte de aquella «revolución desde arriba» que «fue estableciendo de modo acumulativo las condiciones de posibilidad para el desarrollo del capitalismo industrial» en Alemania.⁸⁹

Con todo, debemos tener siempre en mente que la «unificación alemana» y la creación del Segundo Imperio que tuvo lugar bajo la tutela de Bismarck *no derivó* en la creación de un «Estado-nación alemán», si ello significa un Estado exclusivamente «de y para» toda la población alemana. El Keiserreich germano resultaba a la vez demasiado pequeño y demasiado grande como para estar a la altura de tal propuesta. Como corolario del conflicto prusiano con Austria, que alcanzó su punto crítico en la Batalla de Königgrätz (1866), Bismarck apostó por una «solución en clave de pequeña Alemania» (*kleindeutsche Lösung*) para el problema de la unificación territorial, una solución que excluía aquellas porciones de Austria que habían pertenecido al primer Imperio (Católico), pero incluía territorios conquistados por Prusia a Polonia que nunca habían formado parte de tal entidad previa. El territorio del citado Imperio estaba habitado por una serie de minorías étnicas —polacas, danesas, sorabas y alsacianas— a quienes la mayor parte de la población no consideraba ale-

bourn han aportado un nivel más alto de claridad y rigor conceptual al estudiar el Estado prusiano alemán. No pierden el tiempo lamentándose de la debilidad de un liberalismo de clase media idealizado, y se centran en entender qué hizo realmente el liberalismo alemán durante el Imperio. Rechazan las certezas de las «bases» económicas determinando las «superestructuras» políticas e ideológicas y se ocupan atentamente de los errores y de los éxitos de los gobiernos alemanes en cimentar una amplia alianza de la clase dirigente. Estos autores han reunido importantes evidencias para sostener que el Estado Prusiano-alemán fue constituido a través de una base burguesa, que la política bismarckiana promovió el capitalismo incluso sin que la burguesía tuviera una representación directa en el Estado, y que después de 1890 ésta fue cada vez más el socio político privilegiado de dicho Estado.

⁸⁹ Para una discusión más extensa sobre esta cuestión, ver Geoff Eley, «The British Model and the German Road: Rethinking the Course of German History Before 1914», en Blackbourn & Eley, 1984; la cita es de las pp. 144-145.

manas. Probablemente ellas mismas eran las primeras que no se reconocían como tales.

Por otra parte, el propio Estado carecía de la estructura administrativa unificada y centralizada que habían edificado los revolucionarios franceses, completando el trabajo iniciado por el *ancien régime*. Los Estados federales conservaban una autonomía sustancial en diversos asuntos, incluso en el uso de la fuerza militar. Además, los municipios mantenían una independencia significativa en buen número de ámbitos de la política, entre los que se encontraba la política social. No obstante, a los analistas coetáneos y a los posteriores, esta realidad apenas los ha retraído de hablar del Segundo Imperio como un logro (aunque «tardío») del «Estado-nación alemán», contribuyendo así a alimentar la idea de que tal entidad existiese, en lo que Steinmetz ha denominado provocativamente «el efecto de Estado-nación».⁹⁰

Durante el «largo siglo XIX» aumenta la libertad de movimiento para los estamentos inferiores de la sociedad, que se vieron liberados de los grilletes feudales que hasta entonces los ligaban al lugar en el que cada uno de sus miembros había nacido. El incremento de la libertad de circulación de las clases populares provocó tensiones en la organización del alivio a la pobreza, ya que la residencia o el domicilio se consideraban el fundamento para acceder a los beneficios, lo que implicó la necesidad de codificar los criterios de pertenencia. Para desarrollar mercados nacionales, las élites políticas y económicas alemanas trataron de extender los límites de la ciudadanía al ámbito «nacional». La premisa de este proceso fue la derogación del derecho comunitario a restringir la entrada de «compatriotas», un derecho basado en la obligación —anclada en la tradición de las comunidades— de proporcionar alivio a la pobreza. Al mismo tiempo, desencadenó una democratización del estatus social, de modo que la «nación extranjera interna» compuesta por las órdenes inferiores hubo de ser elevada para al menos obtener paridad legal con sus «superiores» sociales.

⁹⁰ Sobre las cuestiones tratadas en este párrafo y en el precedente, véase Hobsbawn, 1975, p. 88; Steinmetz, 1993, pp. 5-6.

En todo caso, estos avances en Alemania no hacen sino indicar un giro a escala europea en pos de una mayor libertad de entrada y salida, incluso para las personas extranjeras. Bajo la influencia del «abrumador consenso» que rige durante la década de 1860 y comienzos de la de 1870, según el cual el liberalismo económico constituye la receta más segura para la prosperidad, tal y como ha indicado Hobsbawn, «las barreras institucionales que aún podían quedar frente a la libre movilidad de los factores de producción, la libre empresa y cualquier cosa que pudiera eventualmente entorpecer su obtención de beneficios, cayeron ante un envite de escala mundial.»⁹¹ En Inglaterra, las disposiciones sobre pasaportes de la Ley de Restricción a Extranjeros de 1836 pasaron en buena medida inadvertidas hasta que la Ley de Extranjería de 1905 las reanimó. De hecho, Lord Granville escribió en 1872 que «con la ley existente en Gran Bretaña todos los extranjeros tienen derecho a entrar sin restricciones y a establecer su residencia en este país»,⁹² materializando así la percepción de la situación imperante en Inglaterra que había expresado Wilhelm Liebknecht durante el debate de 1867 en el *Reichstag* sobre la ley de pasaportes. De forma similar, en Francia —con la excepción del período de la Comuna de París— los otrora severos controles de pasaporte sobre la movilidad interior habían quedado «sepultados por el desuso», si bien el mantenimiento del *livret* hasta finales del siglo XIX discriminó sin lugar a dudas los movimientos de muchas personas humildes en busca de empleo.⁹³ Asimismo, los controles de pasaporte de las personas que entraban y salían del país habían dejado de tener efecto, y no se reactivarían hasta la Gran Guerra.⁹⁴

Todos estos cambios se efectuaron bajo la égida ideológica del liberalismo económico, que no destacaba por su defensa de la santidad

⁹¹ Véase Hobsbawn, 1975, pp. 35-39. Las citas son de las pp. 35-36. Véase también Brunialti, 1915, p. 679.

⁹² Citado en Plender, 1988a, p. 67.

⁹³ Ver Zeldin, 1973, pp. 198-199.

⁹⁴ La cita es de *La grande encyclopédie* (varios volúmenes publicados hacia el año 1900), vol. 26, p. 57; ver también Brunialti, 1915, p. 676; Burguière y Revel, 1989, p. 67; Plender, 1988, p. 90 n. 132; Vattel, 1863, p. 514 n. 1.

de las fronteras nacionales. El resultado de esta extraordinaria co-yuntura fue que los controles de pasaporte –fútiles barreras de papel en un mundo que avanzaba hacia la prosperidad– desaparecieron en toda Europa occidental. Un analista italiano de la legislación, Giovanni Bolis, escribía en 1871 –mientras defendía ampliar el derecho a la libre movilidad en Europa– que «el termómetro más seguro de la libertad de un pueblo debe buscarse examinando su legislación sobre pasaportes». Bolis abogaba enérgicamente por la eliminación de los pasaportes internacionales, «no sólo como homenaje a la urbanidad de nuestra época (...) sino como una medida de gran importancia para las relaciones económicas, favorecedora del comercio, la industria y el progreso, que deberá facilitar las relaciones entre países, liberando a las personas en tránsito de acosos e impedimentos».⁹⁵ Las observaciones de Bolis constituyen la quintaesencia de la postura liberal sobre la libertad de movimiento que comenzó a prevalecer en Europa en esa época.

Con todo, el anhelo de los Estados por aprehender a la población en movimiento derivó en una creciente preocupación de los gobiernos y las fuerzas policiales por los documentos identificatorios que les permitirían –cuando así lo desearan– determinar la identidad y ocupación de las personas. Con la democratización, la identificación de todo el mundo se volvió más importante que el propio control de la movilidad.

⁹⁵ Bolis, 1871, citado por el Senador Pierantoni en el debate sobre la Ley italiana del Pasaporte de 1901, *Atti Parlamentari della Camera dei Senatori: Discussioni*, Legislatura XXIa, la Sessione 1900-1901 (Rome: Forzani e C. Tipografi del Senato, 1901), p. 922.

Hacia la «nación crustácea»: la proliferación de documentos de identificación entre finales del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial

Pese a que durante el final del siglo XIX triunfaba en Europa la posición liberal respecto a la libertad de movimiento, los gobiernos tendieron cada vez más a realizar distinciones entre sus propios ciudadanos/súbditos y el resto, una distinción que sólo se podía llevar a cabo a través de documentos (de identidad). Al principio, esta forma de proceder se dirigió especialmente a grupos específicos de extranjeros considerados indeseables, pero más adelante se fue extendiendo hasta convertirse en una práctica propia de un número cada vez mayor de sociedades «nacionales». Aunque generalmente el período desde el final del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial se ha interpretado como un momento de libertad de movimiento sin precedentes en la época moderna, este período fue también el de la proliferación de varios tipos de documentos de identificación que agudizaron las diferencias entre nacionales y extranjeros y que contribuyeron, de ese modo, a lo que acertadamente ha sido llamado la «naturalización del nativismo».¹

En Estados Unidos, por ejemplo, país que se había mostrado más o menos abierto a la libertad de movimiento de la población blanca, el desarrollo de los pasaportes y los documentos de identidad se incrementó drásticamente hacia finales del siglo XIX. Al igual que en

¹ Zolberg, 1997, p. 315.

otros lugares, el resultado principal sería la institucionalización de los controles de documentación dirigidos a regular el movimiento y a distinguir nítidamente entre nacionales y otros. Dado que en este período Estados Unidos era el destino preferido de un enorme número de migrantes de todo el mundo, su política desempeñó un papel crucial en la tendencia hacia el establecimiento de mecanismos de regulación de la movilidad más burocráticos y minuciosos.

Controles de pasaporte y desarrollo estatal en los Estados Unidos

La experiencia de Estados Unidos con los pasaportes y, más en general, con los controles migratorios, refleja el carácter débil y difuso que presenta el propio Estado norteamericano hasta finales del siglo XIX. Al contrario que en aquellos países europeos en los que triunfaron las tesis mercantilistas, en Estados Unidos no había existido demasiada preocupación por la cuestión migratoria. Y aunque la oposición a la inmigración en el siglo XIX fue mayor de lo que se cree, las restricciones para entrar en el país fueron en general indirectas y de carácter un tanto aleatorio durante la mayor parte del siglo. La Ley de Extranjería de 1798, el primer obstáculo serio a la política de apertura a la migración proveniente de Europa, pretendía dificultar el asentamiento en tierras americanas de extranjeros radicalizados. Aprobada en el contexto de la Revolución Francesa y sus réplicas posteriores, la ley respondía al temor a las sediciones de origen extranjero —especialmente de origen francés e irlandés— y se inspiraba en el primer Proyecto de Ley de Extranjería inglés de 1793.² En cualquier caso, lo cierto es que la ley tuvo poco impacto en los flujos migratorios hacia Estados Unidos.

La primera tentativa que se produce en este país para abordar la inmigración como un asunto nacional se registra en 1819, cuando el Congreso aprueba una ley (basada en la Ley de Pasajeros británica) destinada a restringir el número de personas que se podía transpor-

² Véase Highman, 1988, p. 8; Zolberg, 1978, pp. 250-251.

tar en cada viaje transatlántico. Aunque los defensores de esta medida señalaron que su propuesta estaba encaminada a mejorar las condiciones de hacinamiento en los barcos de pasajeros, lo cierto es que la ley tuvo efectos restrictivos que quizás no fueron intencionados, pero tampoco se puede decir que fueran indeseados. Probablemente ha tenido más trascendencia a largo plazo el hecho de que el gobierno federal, al tiempo que asumía una mayor responsabilidad en la supervisión del tránsito de pasajeros, puso en marcha sus primeras estadísticas oficiales sobre inmigración. Tal y como ha apuntado Zolberg, el inicio de esta recogida de datos «constituye una extensión simbólica de la esfera de interés del Estado y, al mismo tiempo, un punto de partida para el ejercicio potencial de nuevas regulaciones ante cambios de circunstancias».³ De este modo, la ley establece parte de las bases fundamentales para la construcción de una administración burocrática reguladora de la inmigración en Estados Unidos. La capacidad de cuantificar los posibles flujos migratorios se convertirá en una herramienta crucial del Estado para establecer restricciones de entrada, especialmente cuando el origen nacional de la población migrante pase a desempeñar un papel clave en la determinación de quiénes son admitidos y quiénes rechazados.

En cualquier caso, antes de la Guerra Civil la mayor parte de las regulaciones migratorias permanecieron en el ámbito de cada uno de los Estados de la Unión. Además de las limitaciones impuestas por el gobierno federal —que vinculaban el número máximo de pasajeros al espacio disponible en la cubierta de los buques—, algunos Estados impusieron medidas para que los capitanes y armadores pagaran fianzas que compensaran al erario público ante la posibilidad de que sus pasajeros tuvieran que ser subsidiados después del desembarco. Al incrementar los costes del trayecto, estas medidas perjudicaban el negocio de las empresas dedicadas al transporte de personas, por lo que algunas de ellas, dado que las consideraban una restricción comercial, las impugnaron judicialmente. En respuesta a estas alegaciones —los armadores exigían que no se les forzase a asumir la responsabilidad

³ Hansen, 1961, p. 102; Zolberg, 1978, p. 256.

de su cargamento humano—, «en 1837 la Corte Suprema respaldó las medidas estatales que obligaban al capitán a presentar un informe detallado de sus pasajeros, y señaló que los Estados tenían derecho a saber quiénes estaban entrando dentro de su territorio».⁴ Durante este proceso, la Corte también respaldó la primacía de los Estados respecto al gobierno federal en la determinación de la legislación reguladora de la inmigración. Una década después, sin embargo, la Corte Suprema revertía este respaldo en el caso *Passenger* de 1848, en el que consideraba que los impuestos estatales por pasajero eran inconstitucionales, ya que infringían la prerrogativa del gobierno federal de regular el comercio exterior.⁵

Dicho gobierno fortaleció más su jurisdicción sobre cuestiones migratorias en 1856, cuando el Congreso afirmó su derecho exclusivo sobre la emisión de pasaportes y ordenó que estos pudieran ser expedidos solamente a ciudadanos estadounidenses. Hasta ese momento no existía una legislación federal que regulase la concesión de pasaportes. Aunque el Departamento de Estado asumía esta responsabilidad, también cada uno de los Estados e incluso los municipios proporcionaban estos documentos. A pesar de la publicación de circulares firmadas por el Departamento de Estado informando a los solicitantes de que los pasaportes expedidos por autoridades de menor nivel no serían reconocidos por los gobiernos extranjeros, la ausencia de un marco legal firme capaz de regular la emisión de estos documentos permitió la «emisión de pasaportes sin validez legal, con los que se estafaba a personas analfabetas e incautas».⁶

La duplicidad en la emisión de pasaportes —documentos que atestiguan la nacionalidad de la persona que los lleva consigo— por parte del Estado y de las autoridades locales antes de 1856 refleja con

exactitud el hecho de que, durante el período anterior a la guerra,* el gobierno central estadounidense no tenía «más que una presencia administrativa simbólica en la mayor parte de la nación y [su] soberanía quedaba supeditada, según la propia administración central, a cada uno de los Estados de la Unión.»⁷ La ley que establecía el control federal exclusivo sobre la emisión de pasaportes fue aprobada en medio de graves y crecientes tensiones regionales, lo que provocó que los esfuerzos por establecer el dominio de la autoridad central se intensificaran.⁸ La afirmación de este control podría haber implicado una mayor coherencia del Estado, pero el fracaso del Norte y el Sur para conciliar sus respectivos sistemas sociales pronto sumergieron a los Estados Unidos en la conflagración más sangrienta y destructiva de su historia.

La Guerra Civil fue una guerra de unificación política y económica, pero también «una guerra para salvar la Unión» (Lincoln);⁹ por ello no sorprende que durante la Reconstrucción estadounidense** se fueran sucediendo desarrollos análogos a los que, casi simultáneamente, estaban aconteciendo en Alemania. En 1868, un año después de que la Confederación Alemana del Norte dejara de «considerar que la movilidad era un crimen» y creara un espacio de libertad de movimiento más coherente dentro de sus fronteras, una decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos eliminó un impuesto del

* Se refiere a la Guerra Civil o de Secesión, 1861-1865, NdT.

⁷ Bensei, 1998, p. ix. Sobre algunas de las dificultades que implicó el establecimiento de la autoridad nacional en los Estados Unidos antes de la guerra civil, véase Lipset, 1979, pp. 34-35.

⁸ Véase Foner, 1970, pp. 134-138. En una de esas ironías de la historia, la afirmación de los «derechos estatales» quedó asociada a la agitación republicana anti-esclavista contra la Ley de Esclavos Fugitivos de 1850. Foner apunta lacónicamente que el entusiasmo de los republicanos radicales en favor de la noción (tradicionalmente pro-esclavista) de derechos estatales «fue bastante notoria a la vista de la conducta de los radicales durante la Reconstrucción».

⁹ Véase Moore, 1966, capítulo 3. Sobre la visión de Lincoln acerca de la guerra, véase McPherson, 1991.

** Período de la historia de EEUU comprendido entre 1865 y 1877, NdT.

⁴ Sayler, 1995, p. 4. Sobre dicho sistema de control, véase Hansen, 1961, p. 247; MacDonagh, 1961, p. 51.

⁵ Hansen, 1961, p. 260; Sayler, 1995, p. 4.

⁶ «An Act regulating the diplomatic and consular systems of the United States», 18 de agosto de 1853, sección 23. *US Statutes at Large*, vol 11, pp. 60-61. Véase también Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina del Pasaporte, 1976, p. 9; Hunt, 1898, pp. 37-41. La cita se encuentra en la p. 41.

Estado de Montana que se aplicaba a cada persona que abandonaba, a través de medios de transporte públicos, el territorio de ese Estado. El fallo judicial se basaba en el argumento de que el derecho a viajar de un Estado a otro dentro de la Unión constituía un derecho vinculado a la ciudadanía nacional,¹⁰ una condición que justo en ese momento estaba siendo otorgada a través de la Decimocuarta Enmienda a la hasta entonces población esclava. El respaldo de la Corte Suprema contribuyó a asegurar el derecho de la población estadounidense a moverse libremente a lo largo del país. Sin embargo, apenas una década después de que dicha Corte extendiera la ciudadanía y afirmara que dicha condición permitía la libertad de movimiento a través de todo el territorio de los Estados Unidos, el Gobierno comenzaría a restringir la libre entrada en el país a muchas de las personas que llegaban a sus costas, un proceso que coincide aproximadamente con el «cierre de las fronteras».¹¹

Tras la Guerra Civil, ciertos sectores empresariales, ávidos de fuerza de trabajo, desarrollaron un apetito creciente por mano de obra procedente de ultramar; entre sus objetivos estaba el de combatir las huelgas protagonizadas por los sindicatos, que se encontraban en plena expansión. En las organizaciones obreras existía un claro predominio de trabajadores blancos, que representaban a los sectores hegemónicos de origen anglo-germano o irlandés y trataban de defender los intereses de esos trabajadores de etnia blanca. Por su parte, los patrones de la costa oeste comenzaron a ver con buenos ojos la perspectiva de contratar a población no blanca, a la que se suponía capaz de sobrevivir con menos recursos que los trabajadores blancos nativos. Al terminar la guerra –y a medida que evolucionaba el transporte y el trayecto transatlántico se abarataba–, la inmigración europea se disparó, alcanzando su apogeo secular en el año 1882.¹² Por otro lado, al flanco oeste de la república, recientemente

¹⁰ La decisión fue heredada en el caso *Crandall v. Nevada*. Véase Hall, 1992, p. 877.

¹¹ En McNeil, 1983 puede leerse una interesante descripción sobre el asunto desde un punto de vista global.

¹² Véase Highman, 1988, pp. 15-17.

conquistado, comenzaron a llegar cada vez más inmigrantes de orígenes poco habituales hasta entonces, lo que desató la ira de algunos nativos blancos.

Muros burocráticos: los pasaportes y la exclusión china

En China, a raíz de los acontecimientos políticos y las revueltas violentas que asolaron el país más o menos en la época de la guerra civil estadounidense, la huida se había convertido en una posibilidad cada vez más atractiva, y también más realizable; todo ello alimentó el interés por la emigración hacia el oeste de Estados Unidos. En este contexto, el gobierno norteamericano y el del Imperio chino firmaron en 1868 el Tratado de Burlingame, que permitía a la población china la migración libre hacia territorio estadounidense, sin que por ello le correspondiera ningún derecho a optar más adelante a la nacionalidad estadounidense. Excluida del cuerpo político de la nación, la población admitida en el país gracias al Tratado se convirtió en un precedente de lo que durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial se conoció en Europa con el término de «trabajadores invitados». A pesar de las desventajas legales impuestas, lo cierto es que en los años siguientes se produjo un flujo importante de población china hacia territorio estadounidense.¹³

Sin embargo, en tan sólo quince años, la posición del gobierno estadounidense respecto a la inmigración china –y de hecho hacia la inmigración en general– dio un giro copernicano. En 1880 los gobiernos chino y estadounidense firmaron otro tratado que garantizaba al segundo el derecho a limitar la entrada de población china siempre que esta migración «lesionara o amenazara lesionar» los intereses estadounidenses. De este modo, Estados Unidos invertía los términos de un tratado que había permitido la entrada ilimitada de fuerza de trabajo china, anhelada hacía poco más de una década. Dos años después, Estados Unidos aprobaba la primera de las Leyes de Exclusión de Población China, vetando la importación de fuerza de trabajo de ese país

¹³ Véase Coolidge, 1969, pp. 77, 148; Zolberg, 1997, pp. 299-301.

durante diez años. Posteriormente, el Congreso renovó la ley en varias ocasiones y la extendió a otras poblaciones asiáticas; habría que esperar a la alianza entre ambos países durante la Segunda Guerra Mundial para ver derogada la exclusión legal de la población china.¹⁴

El Departamento de Estado se opuso a esta exclusión porque suponía la derogación del Tratado de Burlingame y constituía una fuente de tensión para las relaciones sino-estadounidenses. Esta clase de protestas por parte del ministerio de Asuntos Exteriores fue la tónica durante este período, puesto que las medidas contrarias a la inmigración debilitaban la reciprocidad entre naciones y el trato que los Estados esperaban para sus ciudadanos en el extranjero.¹⁵ Sin embargo, ante el incremento de la violencia contra la población china en el oeste de los Estados Unidos, el Departamento de Estado cambió de postura y señaló «que la violación del Tratado [de Burlingame] irritará menos a China que el hecho de permitir que sus ciudadanos sean linchados en territorio estadounidense». En el mismo año 1882, el gobierno de EEUU aprueba la Ley de Inmigración, que amplía la legislación de los Estados destinada a evitar que convictos, locos, retrasados mentales y otras personas de perfiles similares pudieran acceder al país y convertirse en una carga para el erario público.¹⁶ Aunque la prohibición de entrada a estos grupos no era en absoluto novedosa, los esfuerzos del gobierno federal para impedir el acceso de un determinado colectivo racial o nacional suponía un cambio importante con respecto a la legislación anterior: «Al efectuar una distinción basada en la raza y la nacionalidad, la ley presagiaba una nueva era en la legislación federal y en la política estadounidense hacia la población inmigrante».¹⁷

¹⁴ La cita es de Coolidge, 1969, p. 160; véase asimismo Chan, 1990; Zolberg, 1997, pp. 300-301.

¹⁵ Acerca de las objeciones del Ministerio de Asuntos Exteriores francés a las políticas anti-inmigratorias en la Francia de finales del siglo XIX, véase Noiriél, 1991, pp. 94-95.

¹⁶ Fitzgerald, 1996, p. 114.

¹⁷ Sayler, 1995, p. 7. Véase en Saxton, 1971 una historia de la oposición obrera a la población china en California y la influencia que tuvo en la Ley de Exclusión

En ese sentido, me gustaría concentrarme en el proceso de implantación administrativa de la Ley de Exclusión de la Población China, puesto que constituye el primer intento serio en la historia estadounidense destinado específicamente a excluir a los miembros de un grupo cuyas características sólo se podían discernir a través de un registro documental.¹⁸ Para contextualizar las diversas demandas de documentación asociadas a la aplicación de la Ley de Exclusión, debe tenerse en cuenta que dicha ley sólo afectaba a trabajadores recién llegados, ya que quienes hubieran entrado en el país al menos noventa días antes de su entrada en vigor podían permanecer en el país. Además, aunque la población china no pudiera llegar a nacionalizarse, los tribunales sí habían reconocido como ciudadanos estadounidenses a los nacidos en suelo norteamericano.¹⁹ Por añadidura, grupos tales como comerciantes, profesores, estudiantes y turistas estaban exentos de las disposiciones previstas por la ley. Puesto que tradicionalmente la población china había entrado sin problemas en los Estados Unidos y mucha se encontraba en situación legal, la ley hizo que tuviera que demostrar su derecho a permanecer en el país o a volver a entrar en él si lo abandonaba, derecho que sólo podía demostrarse recurriendo a una vía: los documentos. Para poder discernir entre quienes tenían derecho a permanecer y quienes no, se requería «un elaborado sistema de registro, certificación e identificación».²⁰

El primero de estos registros afectó a los trabajadores chinos que, regularizados en virtud de la mencionada ley, deseaban salir de EEUU; para ello se les exigió la obtención de un certificado de identificación –conocido como «certificado de retorno»– emitido por el inspector del puerto de salida del país. De este modo, a los inspectores

de la Población China.

¹⁸ La ley se refería a las personas de «raza» china, más que a los súbditos del Emperador, a pesar de que ello violaba tratados con otros países, como Canadá, que argumentaba haber tenido que «albergar» a chinos que no habían logrado obtener el derecho de admisión en Estados Unidos.

¹⁹ Sayler, 1991, p. 86, nota 14.

²⁰ Véase, Coolidge, 1969, p. 169.

de los puertos, que no eran funcionarios de inmigración *per se*, se les autorizaba a decidir acerca del documento que otorgaba el derecho a los chinos residentes de volver a entrar en EEUU y, por tanto, a determinar si cualquier persona de nacionalidad china estaba entrando al país de forma legal; asumían, en definitiva, las funciones de inspectores de inmigración. Para entrar en EEUU, a los chinos pertenecientes a alguno de los grupos exentos de la aplicación de la ley y al personal diplomático se les obligaba a obtener un certificado del gobierno chino: el certificado «Cantón» o Sección Seis, cuyo nombre derivaba de la disposición correspondiente de la Ley de 1882. Las diversas Leyes de Exclusión de la Población China no especificaban si las mujeres y los niños y niñas eran admisibles. Algunos jueces sostenían que su estatus dependía de sus propios documentos, por lo que se les obligaba a contar con su propio certificado Sección Seis, mientras que otros defendían que la condición legal de mujeres y niños dependía respectivamente de la de su marido o su padre. Esta disputa no se resolvió de modo definitivo hasta el año 1900, cuando la Corte Suprema defendió la segunda de estas posiciones, adscribiendo a las mujeres, niños y niñas vinculados a varones chinos el mismo estatus que el del marido o padre. Cuando los chinos recurrían los requisitos documentales que se les imponían, las correspondientes disputas eran resueltas en los tribunales, fallando estos más a menudo a favor de la población de origen chino que de los agentes de fronteras que aplicaban la ley, hecho que, en la práctica, tendió a atenuar la severidad con la que estos actuaban.²¹

Debido a estas frecuentes impugnaciones, los políticos californianos comenzaron a alegar que la aplicación de la Ley de Exclusión estaba resultando demasiado laxa; por ello, exigían que sus disposiciones se reforzasen. Como resultado de estas demandas, en 1884 entró en vigor una enmienda que habría de endurecer las exigencias documentales impuestas a la población de origen chino. En un intento de desactivar las frecuentes alegaciones de los trabajadores, basadas en que habían abandonado el país antes de la instauración de los «cer-

²¹ Véase Sayler, 1991, pp. 60-61; 1995, pp. 17-19.

tificados de retorno», la nueva ley ponía fin a las excepciones de este tipo, estableciendo que todos los trabajadores retornados que hubieran residido de forma legal en el país debían disponer de su certificado de retorno, en cuya ausencia se les denegaría la entrada a EEUU. De todos modos, cuando los chinos recurrieron esta cláusula, la Corte Suprema determinó que los trabajadores serían readmitidos en el país si lograban demostrar por medios diferentes al certificado de identidad que habían residido legalmente en Estados Unidos en los términos dispuestos por la ley.

Además de imponer obstáculos más duros a los trabajadores, la Ley de 1884 también intenta concretar la definición de las categorías exentas, así como de los controles de documentación aplicables sobre ellas.

La palabra *comerciante* fue definida para excluir a charlatanes, vendedores ambulantes y pescadores involucrados en el secado y transporte del pescado; el documento del viajero debía especificar a dónde se proponía viajar y su solvencia financiera; los documentos de identidad del gobierno chino debían ser verificados y visados por los agentes diplomáticos de Estados Unidos en el puerto de salida, como prueba *prima facie* de tener derecho a entrar de nuevo en el país...²²

Este último procedimiento constituye un precedente de ese sistema de «control remoto» —pasaportes y visados sellados en el punto de partida de la emigración por agentes consulares del país de destino— que Aristide Zolberg ha caracterizado acertadamente como un rasgo decisivo de la regulación migratoria tras la Gran Guerra. A pesar de la perspicacia con la que Zolberg analiza, por un lado, la dinámica de la exclusión china y, por otro, el desarrollo de los controles remotos de fronteras durante la década de 1920, lo cierto es que este autor ignora el hecho de que estos últimos fueron puestos en práctica inicialmente con la intención de excluir a la población china, no a la euro-

²² Coolidge, 1969, pp. 183-185; la cita es de la p. 185. Véase también Sayler, 1995, pp. 19-20.

pea; esta última se convertiría precisamente en objetivo principal de estos dispositivos tras la Gran Guerra.

Pese a la puesta en práctica de mayores exigencias documentales, y aunque las propias conclusiones oficiales señalaban el significativo descenso de la entrada en el país de población china, a finales de la década de 1880 arreciaron los intentos para impedir su entrada. El 13 de septiembre de 1888, el Congreso aprobó una ley que denegaba el reingreso en el país de trabajadores chinos que hubieran viajado de visita a su país de origen, a menos que tuvieran esposa, hijos o parientes en Estados Unidos, o contasen con propiedades por valor de más de mil dólares. Poco después, mientras el proyecto para elaborar un borrador de nuevo tratado fracasaba, la Ley Scott excluía a cualquier trabajador chino que se encontrara fuera del territorio estadounidense y que no hubiera vuelto antes de la aprobación de la ley, prohibía la emisión de certificados bajo los términos de la Ley de 1882 y anulaba todos los emitidos hasta entonces. Así, ningún trabajador chino que saliera de los Estados Unidos tendría derecho a volver; al mismo tiempo, se anulaban veinte mil de los certificados que garantizaban la posibilidad de retornar. Las entradas netas de población china se desplomaron durante el año siguiente.²³

Sin embargo, los chinos comenzaron a desafiar legalmente estas restricciones. Tan sólo una semana después de la aprobación de la Ley Scott, un trabajador llamado Chae Chan Ping volvía a San Francisco de una visita a China y solicitaba la entrada en el país mediante su documento de identidad. Debido a la nueva ley, su admisión fue rechazada. Chae Chan Ping recurrió la constitucionalidad de la ley, argumentando que el Congreso no tenía autoridad para excluir a la población extranjera. El caso efectuó todo el recorrido jurídico hasta llegar a la Corte Suprema, que defendió la constitucionalidad de la ley, aunque no mediante el argumento habitual de que el Congreso contaba con autoridad para regular el comercio exterior. En su lugar, la Corte sostuvo que la Constitución garantizaba al Congreso una serie de poderes para el ejercicio de su soberanía, y que «toda

nación independiente», si era verdaderamente soberana, debía tener «jurisdicción sobre su propio territorio»; entre las potestades de dicha jurisdicción se contaba la capacidad para excluir a la población extranjera.²⁴ Esta argumentación supone un giro radical con respecto la postura defendida por Lord Grandville tan solo quince años antes, según la cual los extranjeros eran libres para entrar en Reino Unido a voluntad; y también con respecto al clima general que se había mantenido en Europa durante este período, caracterizado por una relativa libertad de movimiento.

A pesar de de las severas restricciones instauradas por la Ley Scott, continuó manifestándose una gran crispación contra la población china, especialmente por parte de los políticos de los Estados de la costa del Pacífico. Los partidarios de la exclusión consideraban que las prácticas y mecanismos para identificar y deportar chinos eran inadecuadas y, durante la campaña para las elecciones presidenciales, el congresista Thomas Geary propuso una nueva ley destinada a fortalecer las medidas para excluir a los chinos –para extirparlos– de la sociedad estadounidense. Una de sus propuestas consistía en obligar a los chinos residentes a registrarse y obtener un documento de identidad que incluyera una fotografía, para evitar trampas y falsificaciones. En la versión finalmente aprobada se exigía a todos los trabajadores chinos que obtuvieran documentos en el plazo de un año y, si eran arrestados, se imponía sobre ellos la obligación de demostrar que se hallaban legalmente en el país.

El representante del gobierno chino en Washington y el cónsul general en San Francisco, así como los portavoces chinos en Pekín, protestaron vehementemente contra la ley. Estas objeciones fueron respaldadas por la Asociación Unificada de Beneficencia [*Consolidated Benevolent Association*] china en San Francisco –seguramente más conocida como las Seis Compañías Chinas–, la mayor de las organizaciones que representaban los intereses de la población china en Estados Unidos. Ésta sostenía que la ley era anticonstitucional y aconsejaba no cumplir con la obligación de registrarse para obte-

²³ Véase Chan, 1990, p. 62; Coolidge, 1969, pp. 190-208.

²⁴ Sayler, 1995, pp. 22-23.

ner la documentación. Cuando faltaba poco para que finalizase el período para registrarse, el representante en la Cámara por el Estado de Kentucky, McCreary, señaló que solamente 13.242 de los 106.668 chinos lo habían hecho, y propuso una ampliación del período de registro. En defensa de su ley, el congresista Geary replicó que «era imposible identificar a los chinos» y el senador por California White insistió en que tenían que ser fotografiados además de registrados. Su colega californiano, el representante Maguire, afirmó que la ley de Geary «no era una ley de deportación sino de registro, un simple sistema de pasaportes...». A esta clase de objeciones McCreary respondió que era innecesario violar el tratado con China obligando a que sus ciudadanos «fueran etiquetados, marcados y fotografiados».

No obstante, finalmente el sistema de registro que se puso en marcha difería en buena medida de la propuesta original; el gobierno federal amplió las facilidades para registrarse y envió agentes directamente a los suburbios con población china para agilizar el proceso. Mary Coolidge, una temprana, diligente y perspicaz estudiosa de la inmigración china hacia los Estados Unidos, llegaba a la siguiente conclusión: «Así, finalmente, se puso en marcha, con gran coste, un sistema de registro respaldado por los agentes encargados de la ejecución de todas las leyes desde 1882, un sistema que estos consideraban indispensable para gestionar eficazmente» la exclusión china.²⁵ En efecto, los diversos documentos de identificación inspirados en las leyes de exclusión —que para quienes quisieron entrar en Estados Unidos durante el período de vigencia de dichas leyes equivalían a un pasaporte— siguieron desempeñando un papel importante en la administración de la exclusión china hasta muchos años después.

La «nacionalización» de las restricciones migratorias en los Estados Unidos

En la misma época en la que la ley —auspiciada por los intereses políticos de los Estados del Oeste del país— lograba imponer una estricta

²⁵ Coolidge, 1969, p. 233. Este párrafo y los dos anteriores están basados en Coolidge, pp. 209-233.

ta vigilancia documental sobre la población china, la regulación de la inmigración comenzaba a concebirse cada vez más claramente como una prerrogativa del gobierno federal de los Estados Unidos. Las sesiones de las comisiones del Congreso dedicadas a definir los objetivos de la política migratoria habían fructificado en un conjunto de recomendaciones orientadas a «no restringir la inmigración, sino a cribarla, a separar a los inmigrantes deseables de los indeseables, y a permitir la entrada a través de nuestras costas sólo de aquellos que posean cualidades físicas y morales adecuadas».²⁶ Para lograr este objetivo, la política migratoria se centró en bloquear a quienes pudieran constituir una carga para el erario público y a quienes fueran considerados «inasimilables» o, dicho de otro modo, no merecedores de inclusión en el cuerpo cívico estadounidense.

Con este trasfondo, el Congreso aprueba la Ley de Extranjería de 1891. Ésta sitúa la regulación migratoria bajo la autoridad de la Secretaría del Tesoro, articula un nuevo puesto de Superintendente de Inmigración dentro del Departamento del Tesoro, refuerza las medidas de control iniciadas por las leyes anteriores y crea veinticuatro oficinas de inspección fronteriza. En este período, la inmigración china seguía regulada por las Leyes de Exclusión, mientras que la procedente de Europa era controlada directamente por el Superintendente de Inmigración, un hecho que, paradójicamente, permitió a los chinos mayores opciones de recurrir ante los tribunales.²⁷

De acuerdo con las recomendaciones derivadas de las investigaciones del Congreso para definir la política migratoria, las estructuras administrativas que creó la Ley de 1891 fueron diseñadas para posibilitar al gobierno distinguir entre quienes eran concebidos como buenos candidatos para acceder a la ciudadanía estadounidense y quienes no lo eran. La búsqueda de este objetivo condujo a la centralización de toda la administración migratoria en una sola estructura burocrática (aun en el caso de que los grupos de potenciales inmi-

²⁶ Citado en Saylor, 1995, p. 26. En Chan, 1990 podemos encontrar un excelente tratado general sobre la inmigración hacia los Estados Unidos y los intentos de limitarla durante este período.

²⁷ Saylor, 1991, pp. 61-62; 1995, p. 32.

grantes estuvieran sujetos a políticas diferentes). Ante la creciente preponderancia de concepciones eugenésicas y explícitamente racistas en el manejo de la población, la tipología de quienes eran considerados indignos para acceder a la ciudadanía estadounidense se extendió más allá de los chinos, pasando a incluir una serie de grupos considerados impuros, contaminados, idiotas, no blancos, o incapaces de entender los principios del republicanismo. La proliferación de categorías de excluibles condujo a una administración más uniforme del control de la inmigración; de ese modo, en los primeros años del siglo XX, a medida que se consolidaba institucionalmente el giro hacia la «nacionalización» de la regulación migratoria, desaparecieron las divisiones entre, por un lado, la administración de las migraciones procedentes de Asia y, por otro, de Europa.

En 1903, la tarea del Comisionado General de Inmigración en el Departamento del Tesoro se transfirió completamente a una Agencia de Inmigración del recién creado Departamento de Comercio y Trabajo, y la migración china –junto con la europea– pasó a ser de su competencia. En 1904, la exclusión de la población china se convirtió en permanente, un presagio de lo que se avecinaría para otros grupos nacionales asiáticos y europeos a medida que se crearan e impusieran diversos documentos obligatorios. En 1907, el «Acuerdo de Caballeros», según el cual el gobierno nipón accedía a dejar de suministrar pasaportes a sus trabajadores, cerró el acceso de dichos trabajadores japoneses a los Estados Unidos; una política que más tarde se extendería también a las mujeres japonesas que querían viajar a Estados Unidos para casarse con hombres que no conocían de ellas nada más que su fotografía. La situación era más complicada para la población filipina, cuyos individuos eran miembros no ciudadanos de los Estados Unidos tras la compra de las islas a España. Como «nacionales» –personas «que debían lealtad a los Estados Unidos, fueran o no ciudadanas del país»– no podían ser objeto de leyes de inmigración restrictivas. Sin embargo, paradójicamente –y a pesar de la tendencia generalizada a proporcionar estos documentos exclusivamente a los ciudadanos del país–, la compra de territorios de ultramar como las Filipinas forzó al gobierno estadounidense a

extender el derecho a pasaporte a una serie de «nacionales» que no tenían acceso a la ciudadanía.²⁸

Junto a los crecientes temores hacia los individuos racialmente inferiores, comenzó a extenderse asimismo la consideración de que la presencia de personas de ciertas características provocaría que la «estirpe americana» perdiera parte de su integridad, en términos políticos, médicos o morales. Esta aprensión contribuyó enseguida a la creación del Servicio Público de Salud y a la promulgación de leyes que excluían a quienes fueran portadores de enfermedades contagiosas. Las restricciones estadounidenses a la admisión por criterios médicos estimularon que, en ultramar, tanto los gobiernos como las compañías navieras intentasen por todos los medios asegurar que las personas candidatas a emigrar se hallaran en condiciones de superar las pruebas que se encontrarían en el momento de arribar a los puertos estadounidenses.²⁹ Gradualmente, muchas de las actividades asociadas con la inspección migratoria fueron externalizadas, en la medida que el control de la inmigración se movió de las fronteras

²⁸ Véase Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Naturalización, 1991, p. 6; Chan, 1990, pp. 62-64; Sayler, 1995, p. 32; «An act to amend sections four thousand and seventy-six, four thousand and seventy-eight, and four thousand and seventy-five of the Revised Statutes», 14 de junio de 1902, *US Statutes at Large*, vol. 32, Parte I, p. 386. Sayler sostiene que no fue hasta la creación de la Oficina de Inmigración, en 1903, cuando la inmigración china entró en la maquinaria administrativa para el control migratorio, mientras que Fitzgerald argumenta que tuvo lugar con la Ley Civil de Asuntos Varios [*Sundry Civil Act*] del 6 de junio de 1900; véase Fitzgerald, 1996, p. 126. Según Plender (1988, pp. 139-140), la práctica de conceder pasaportes estadounidenses a filipinos sólo tocó a su fin cuando, gracias a la curiosa alianza entre anti-filipinos partidarios de su exclusión y activistas por la independencia de las islas, lograron en 1936 que Filipinas se liberase de la dominación y el control yanquis.

²⁹ Véase Fitzgerald, 1996: pp. 116, 120-123. Véase asimismo Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Naturalización, 1991, pp. 5-6. Acerca de los exámenes médicos en ultramar a las personas que pretendían emigrar, promovidos por la legislación inmigratoria estadounidense, véase el informe de la Comisión Dillingham en el Congreso de los Estados Unidos, Senado, Comité de Inmigración 1911b, p. 71 y ss.

territoriales de los Estados Unidos hacia los países emisores de emigrantes: un proceso que mejoró enormemente la capacidad de los Estados para restringir el flujo de población extranjera.

Soberanía y dependencia: la Ley italiana de pasaportes de 1901

La instalación de centros de inspección médica de un país en el territorio de otro es sólo un ejemplo de la forma en la que fue preciso modificar la concepción de la soberanía del Estado para avanzar en el proceso de monopolización estatal de los medios legítimos de la movilidad humana. Al igual que solían existir condicionantes «externos» en las inspecciones sanitarias a emigrantes –y de hecho también los había en las leyes de ciudadanía, aunque éstas supuestamente constituían el núcleo de la soberanía estatal–,³⁰ las normas en relación con los pasaportes podían ser impuestas en un Estado como consecuencia de las medidas llevadas a cabo por otro. Tal es el caso de la Ley italiana sobre pasaportes de 1901.

Dicha ley, que hasta 1967 seguiría siendo la norma máxima en relación a los pasaportes en ese país, parecía distanciarse de la benevolencia hacia la libertad de movimiento que reinaba en Europa en ese momento. Ciertamente, sus detractores consideraban que la exigencia de que los viajeros transoceánicos dispusieran de pasaporte antes de poder comprar sus billetes para la travesía en los buques de vapor era una forma de volver a introducir trabas perjudiciales para la emigración hacia el extranjero. La disposición recordaba a las restricciones supuestamente trasnochadas típicas del período pre-liberal, por lo que los parlamentarios liberales e izquierdistas se opusieron con vehemencia a la misma. Probablemente, sus detractores sabían que el motivo por el que los grandes terratenientes tendían a oponerse a la emigración era el miedo a que el descenso demográfico provocara un incremento de los salarios que tendrían que pagar.³¹

Sin embargo, lo cierto es que la legislación no fue creada con la voluntad de impedir la salida del país, sino con la intención de asegurar que los emigrantes italianos no sufrieran la denegación de entrada en los puertos estadounidenses (del sur y principalmente del norte). Dicha intención no podía ser más clara: en efecto, si la solicitud cumplía los requisitos, se establecía que los pasaportes serían entregados en un plazo de veinticuatro horas, disposición reiterada en la ley migratoria aprobada el mismo día que la de pasaportes. Esta «histórica» ley pretendía proteger a las personas de los diversos intereses comerciales implicados en el negocio de las migraciones, y fortalecía el papel del Estado en el proceso migratorio mediante la creación de una Comisión General de Emigración destinada a guiar las salidas y a ofrecer asistencia a quienes partían.³² El Estado italiano avanzó mucho durante este periodo en la supervisión de la cuestión migratoria, aunque su principal preocupación no fue restringir la inmigración, sino facilitar la emigración.

Debido a su posible impacto en la –ya de por sí polémica– cuestión de la emigración italiana, la ley del pasaporte provocó fuertes controversias en el Parlamento. Sus defensores argumentaban que en los años precedentes habían sido devueltos demasiados emigrantes italianos a su llegada a los puertos estadounidenses. En el debate sobre la legislación propuesta, uno de sus defensores, Eugenio Valli, afirmaba ante el Parlamento que más de 1.200 emigrantes italianos habían sido rechazados en los puertos estadounidenses en los años 1899 y 1900. Para evitar que ocurriera de nuevo, Valli urgía al Parlamento a aprobar una medida según la cual, además del pasaporte, a los emigrantes se les obligase a llevar un certificado médico que atestiguara su adecuado estado de salud. «En los Estados Unidos», explicaba Valli, «si creen o sospechan que hay peligro de que el emigrante italiano (...) se convierta en una carga para el Estado, lo expulsarán

³⁰ Véase la Ley número 23 sobre emigración y el Decreto Real número 36 sobre pasaportes, ambos del 31 de enero de 1901, en la *Raccolta Ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia 1901*, vol. 1 (Roma: Stamperia Reale, 1901) [de aquí en adelante *Raccolta Ufficiale*]: pp. 50-78 y 218-239. En Foerster, 1919, pp. 477-486 puede encontrarse un análisis de las diversas disposiciones de la ley.

³⁰ Cf. Brubaker, 1992, pp. 69-70.

³¹ Sobre esta cuestión véase Clark, 1984, p. 33.

con despiadada brutalidad».³³ Probablemente, los emigrantes rechazados no habían sido examinados por los inspectores estadounidenses antes de su partida.

De acuerdo a otros partidarios de exigir el pasaporte a los emigrantes transoceánicos, los agentes de fronteras de ultramar estaban más interesados en los pasaportes como prueba de la «buena conducta» de sus portadores que de su condición física. Como señalaba uno de los promotores de esta argumentación, la posesión de esta seña de implícita aprobación por parte del gobierno del país de origen podría facilitar mucho la admisión en los Estados Unidos, cuyas autoridades parecían creer que la inmigración italiana «implicaba la infiltración de gentes peligrosas y delincuentes».³⁴ Aunque no sólo a ellas se las concebía de este modo, las personas procedentes de Italia solían ser sospechosas de obrar como agentes portadores de contagio político o sanitario y de «ser susceptibles de convertirse en una carga para el Estado».³⁵

Así, la aprobación de la Ley de 1901 no reflejaba tanto la revitalización de hábitos autoritarios latentes, sino más bien la aceptación, por parte de la élite dominante, de la posición periférica de Italia en la economía atlántica y su vulnerabilidad ante revueltas de clase. Enfrentado al pertinaz desempleo en el Mezzogiorno y, de forma más general, al relativo subdesarrollo del país, el Parlamento trataba de garantizar que quienes se embarcaban para buscar empleo en ultramar pudieran cumplir su objetivo. Además, los dirigentes políticos

³³ Observaciones de Eugenio Valli en *Atti del Parlamento Italiano*, Camera dei Deputati, Sessione 1900, 1, della XXI Legislatura, vol. 1 (Roma: Tipografia della Camera dei Deputati, 1900): 604. En Tammeo, 1906, p. 106 podemos encontrar un visión sumamente crítica, desde el punto de vista de un italiano de la época, sobre las restricciones estadounidenses a la emigración y el apoyo que éstas obtuvieron del movimiento obrero norteamericano.

³⁴ Véanse las observaciones de Pantano durante el debate del 30 de noviembre de 1900, en *Atti del Parlamento Italiano*, Camera dei Deputati, Sessione 1900, 1, della XXI legislatura, vol. 1, p. 770.

³⁵ Sobre los intentos de restringir la inmigración de radicales extranjeros durante este período, véase Preston, 1963.

italianos vieron la emigración como una oportunidad para quitarse de encima a la población descontenta. En 1896, varios meses después del desastre del ejército italiano en Adua (Abisinia), Francesco Nitti, economista procedente del sur de Italia que más tarde habría de convertirse en primer ministro, realizó una famosa aseveración en la que sostenía que la emigración era una «poderosa válvula de escape contra los odios de clase». Nitti sabía de lo que hablaba: existía una correlación entre las tasas de emigración procedente de Italia en el período previo a la Primera Guerra Mundial y el descenso electoral de los partidos socialistas.³⁶

Hay quienes veían en la diseminación de población italiana por todo el mundo una peculiar fórmula imperialista de construcción nacional. Tras el humillante varapalo a las ambiciones coloniales sufrido por Italia en Adua, se argumentaba así que la migración pacífica a ultramar extendería las fronteras italianas hasta el lugar al que llegasen los emigrantes. Pero ese argumento no satisfacía a los más fervientes nacionalistas, que insistían en la conquista como única manera «digna para un pueblo libre y noble» de abordar el exceso demográfico. Esta facción disfrutó finalmente de su momento cuando Italia invadió Trípoli en 1911, conquistando grandes extensiones desérticas sobre las que nunca lograría ejercer un control adecuado.³⁷ La incapacidad para someter estos territorios impidió que se convirtieran en la válvula de escape para las regiones superpobladas de la península itálica. Sin grandes colonias de ultramar para colonizar, el flujo de emigrantes, que continuó creciendo durante el inicio del siglo XX, se encaminó principalmente hacia América del Norte y del Sur.

Los debates sobre cómo gestionar la salida de tantos italianos sin que ello redundara en un debilitamiento fatal para su Estado condu-

³⁶ Sobre las actitudes de las élites italianas hacia la emigración durante este período, véase Foerster, 1919, pp. 475-476; acerca del declive de la izquierda en los resultados electorales en áreas de elevada inmigración, véase Dowty, 1987, pp. 50-51, citando a MacDonald, 1963-1964.

³⁷ La cita, cuyo autor es el nacionalista italiano Enrico Corradini, se encuentra en Foerster, 1919, p. 495. Acerca de la guerra con Libia, véase Clark, 1984, pp. 153-156.

ieron, en 1912, a la adopción de una nueva ley de ciudadanía que estuvo a punto de reconocer la doble nacionalidad. En lugar de permitir que los expatriados legasen fácilmente la ciudadanía a su prole —un paso que habría transgredido la postura que en torno a la doble nacionalidad tenía particularmente Estados Unidos—, la nueva ley facilitaba que estos pudieran volver a obtener rápidamente la nacionalidad italiana. A pesar de la decisión de no aceptar la doble nacionalidad, la ley insistía en que quienes se nacionalizaban como ciudadanos extranjeros no quedaban exentos por ello de su obligación de efectuar el servicio militar en Italia; de tal modo, se ignoraba una de las principales razones por las que los Estados pueden negar el reconocimiento de la doble nacionalidad: la posibilidad de conflictos de lealtades y de obligaciones militares.³⁸

Paradójicamente, si hubieran triunfado las objeciones liberales según las cuales la ley sobre el pasaporte suponía una traba y una restricción para la movilidad humana, éstas podrían haber acarreado un efecto contraproducente: limitar el acceso a oportunidades en otras tierras a quienes habían embarcado en busca de trabajo. Sin embargo, los opositores a la ley estaban en lo cierto cuando sostenían que, aun si ésta no se había concebido para restringir las salidas, en el futuro podría usarse para lograr ese fin. El inicio de la Gran Guerra fue el momento para que esto sucediera; cuando el conflicto estalló, las necesidades de reclutamiento llevaron a poner en práctica controles de pasaporte para asegurar que los hijos de la patria físicamente capaces no pudieran escapar, sin traba alguna, de la obligación de defender su bandera.

La proliferación de documentos de identidad para población extranjera en Francia

En la misma época en la que Estados Unidos estaba desarrollando un enfoque «nacional» (es decir, «a escala nacional») de las cuestiones migratorias, un enfoque que también era cada vez más «nacio-

³⁸ Sobre los fracasos de los sueños imperialistas italianos, sus consecuencias para la emigración y la ley de 1912, véase Foerster, 1919, pp. 486-501.

nalista» (es decir, antagonista de otras naciones),³⁹ la Francia de la Tercera República también caminaba en una dirección orientada a distinguir más claramente entre sus propios ciudadanos y *los otros*. Aunque estas distinciones no condujeran inmediatamente a establecer restricciones de acceso al territorio francés para la población extranjera, la creación de una maquinaria burocrática para determinar quién era francés y quién no lo era podría y sería utilizada más adelante para facilitar exclusiones. Los documentos que empezaron a utilizarse para discernir entre nacionales y extranjeros surgieron de un amplio debate sobre los criterios de la nacionalidad francesa, debate articulado en torno a dos ejes principales: primero, la búsqueda de nuevas canteras de reclutamiento militar y, segundo, en relación con el primero, el resentimiento debido a que los extranjeros asentados en suelo francés estaban exentos de las obligaciones militares. Uno de los principales resultados de este debate fue la adopción de la Ley de ciudadanía francesa de 1889, que extendía la nacionalidad a los hijos e hijas de inmigrantes nacidos en territorio francés.⁴⁰

La aparición de una embrionaria «ciudadanía social» también desempeñó un papel relevante en la aparición de documentos de identidad destinados a separar a franceses y no franceses. Aunque la atención sanitaria y las leyes de seguridad social del Segundo Imperio no hacían distinción entre nacionales y extranjeros, la mayor parte de las leyes de bienestar social de la Tercera República reservaban los beneficios sociales para las personas autóctonas.⁴¹ En vista de la existencia de una amplia población residente extranjera, habrían de establecerse medios para desarrollar e implementar estas políticas discriminatorias, así como para determinar quién era francés, generalmente con el propósito de evaluar sus obligaciones respecto al servicio militar.

³⁹ Acerca de la distinción entre «nacional» y «nacionalista», véase Mann, 1993, pp. 32-33 y *passim*.

⁴⁰ Véase Brubaker, 1992, pp. 85-86 y *passim*; Noiriel, 1996, p. 55.

⁴¹ Noiriel, 1991, p. 89.

La relativa apertura de fronteras iniciada en la década de 1860 había provocado la entrada en el país de una cantidad considerable de personas extranjeras. Dado que se hallaban exentas del servicio militar, había voces en el Parlamento francés que argumentaban que dichas personas contaban con ventajas especiales en el mercado laboral respecto a los trabajadores autóctonos. Desde 1884, surge la reivindicación de un impuesto especial para extranjeros, una suerte de «compensación» por las desventajas que sufría la fuerza de trabajo nativa. Esta propuesta fracasó por la oposición del Ministro de Exteriores, una oposición similar a la que había tenido el Departamento de Estado estadounidense respecto a las Leyes de Exclusión de la población china. El Ministerio objetaba que el impuesto violaría las cláusulas de libre movilidad incluidas en tratados entre Francia y otros muchos países, y que por tanto «este tipo de medidas llevaría a Francia a ser excluida de la comunidad de naciones».⁴²

El Parlamento diseñó una estrategia para eludir la posibilidad de que Francia fuera expulsada de la «comunidad de naciones» debido a los impuestos discriminatorios a la población extranjera. En vez de exigir un impuesto directo, el gobierno requeriría empadronarse en el ayuntamiento del lugar donde vivieran a todas las personas extranjeras que quisieran establecer su residencia en Francia. En cuanto lo hicieran, recibirían una tarjeta de registro, pero a cambio de una tasa. Para reducir las suspicacias de los gobiernos vecinos sobre el uso de dicha tasa como herramienta de discriminación de la población extranjera, el portavoz que propuso esta medida incidió mucho más en la cuestión de la identificación que en el propio pago del impuesto.⁴³

Como consecuencia de esta iniciativa, que se concretó en el decreto del 2 de octubre de 1888, el sistema de identificación «antropométrica» ideado por Alphonse Bertillon en la década anterior para controlar a criminales reincidentes fue ampliado para abarcar al conjunto de la población extranjera residente en Francia. Bertillon creía

⁴² Véase Noiriél, 1996, p. 57.

⁴³ Noiriél, 1991, pp. 166-169.

que los perfiles individuales eran clave para la identificación y podían ser usados para construir tipologías de comportamiento. Los planteamientos de Bertillon —y, junto a ellos, la casi simultánea invención de la técnica de las huellas dactilares por parte de Galton— se volvieron esenciales para los diversos sistemas de identificación. Ahora bien, no se debe sobrevalorar la eficacia de estas medidas: los funcionarios franceses no lograron ponerla en práctica de forma eficaz debido a la falta de comprensión de los dispositivos empleados, la ausencia de recursos o el simple desinterés; por su parte, la población inmigrante, por desconocimiento o despreocupación, comenzaba a cumplir con los nuevos requisitos de empadronamiento muy paulatinamente.⁴⁴

El decreto de 1888 estaba dirigido a toda persona extranjera, sin distinción, pero precisamente su carácter genérico provocó objeciones entre quienes pretendían un control más riguroso del acceso de la población extranjera al mercado laboral francés. En respuesta a estas críticas, la «Ley sobre la estancia de extranjeros en Francia y la protección del trabajo nacional», del 8 de agosto de 1893, exige el empadronamiento de todo extranjero que desee ejercer una ocupación remunerada. Para llevarlo a cabo, el inmigrante —la ley daba por supuesto que se trataba de un varón— tenía que presentar un documento válido de identidad, generalmente un certificado de nacimiento. Quienes procedían de países sin registro de identidad del *état civil* debían presentar una prueba de identidad validada por las autoridades consulares de su país de origen. A las mujeres que, aunque no estuvieran implicadas directamente en actividades comerciales, colaboraran con sus maridos en ciertos negocios, se les exigía que firmaran una declaración personal. En síntesis, la ley trataba de facilitar al Estado francés un mayor control de quienes, dependiendo de las circunstancias económicas, podrían ser considerados como menos merecedores de trabajo remunerado que los franceses. El decreto de 1888 no afectaba a extranjeros no asalariados, estudiantes o rentistas. El estatuto de 1893 distinguía por vez primera en la legislación

⁴⁴ Véase Dallier, 1914, pp. 32-33; Noiriél, 1996, pp. 66-68.

francesa entre inmigrantes «trabajadores» y «no trabajadores», y ello contribuyó a crear el concepto –actualmente consolidado– del «trabajador inmigrante».⁴⁵

El problema de la Ley de 1893 era que imponía controles solamente a quienes querían una residencia fija en Francia y, para ello, trataban de encontrar una ocupación. En otras palabras, dejaba fuera a quienes practicaban un *métier* ambulante. Progresivamente, el Parlamento –especialmente el futuro primer ministro Georges Clemenceau– comenzó a dirigir su atención hacia este grupo sospechoso. Como resultado de ello, se promulgó en 1912 una ley centrada en el control de la población «nómada» (personas y grupos itinerantes) y de sus peripecias vitales. Aunque la ley ignoraba la cuestión de la nacionalidad y se aplicaba teóricamente a toda la población «itinerante», lo cierto es que estaba dirigida a la población extranjera, tal y como señala un analista de aquella época, ya que la mayoría de los «nómadas» que circulaban por Francia eran de origen extranjero. Independientemente de su nacionalidad, a estas personas se les exigía ahora que llevasen consigo el «*carnet des nomades*», un «documento de identidad antropométrico» que incluía huellas dactilares y fotografías. La cuestión era asegurar que estos vagabundos tuvieran una identidad precisa e «inmutable», incluso aunque ello conllevara imponerles una nueva. Las autoridades podían negarse a propocionar estos documentos a los solicitantes, de modo que el gobierno se arrogaba «la potestad de denegar a las personas no solamente el derecho a residir sino también el derecho a entrar en el territorio, basándose en la consideración de su presencia como peligrosa». Así, el forastero nómada, el inescrutable extranjero, va paulatinamente sustituyendo como objeto de sospecha habitual a las peligrosas clases itinerantes autóctonas, que desde muy atrás habían sido consideradas como el enemigo interno «extranjero», liberado en Alemania de sus restricciones a la movilidad por la Ley de la Confederación del Norte de 1867. En 1917 los documentos de identidad se habían convertido ya en obli-

⁴⁵ Dallier, 1914, p. 43; Noiriel, 1996, p. 60.

gatorios para toda la población extranjera, y habían vuelto a implantarse los controles de pasaporte para entrar en el país.⁴⁶

El desarrollo y la difusión de diversas formas de identificación documental contribuyeron a conformar a las personas como «nativas» que compartían un interés común por la suerte de su Estado, un interés que podría enfrentarlas con las de otros Estados. A finales del siglo XIX, este proceso se intensificó en Alemania a partir de las luchas vinculadas al destino de la agricultura extensiva en la Alemania Oriental, donde la atribulada aristocracia recurría a trabajadores eslavos empobrecidos, los cuales empezaron a ser percibidos como una amenaza para la pureza germana.

La resurrección de los controles de pasaporte a finales del siglo XIX en Alemania

Aunque la Ley liberal de la Confederación Alemana del Norte de 1867 se mantuvo como la legislación fundamental relativa a los controles de pasaporte en Alemania hasta después de la Segunda Guerra Mundial, sus medidas respecto a los movimientos de población dentro del país fueron derogadas a finales de la década de 1870.⁴⁷ A comienzos de 1879, el gobierno imperial exigía el pasaporte a quienes procedían de Rusia; según se decía, la razón era evitar la entrada de una epidemia de peste que había aparecido en ese país. Los viajeros que volvían a Alemania desde Rusia tenían que llevar consigo un pasaporte visado por la embajada alemana en San Petersburgo o por un agente consular alemán en uno de los tres días previos a su partida, y sellado de nuevo en la frontera alemana.⁴⁸

⁴⁶ Dallier, 1914, pp. 56-61; la cita es de la p. 58; véase asimismo Noiriel, 1996, pp. 60-61. Para más información sobre el *carnet des nomades*, véase Kaluszynski, 2000.

⁴⁷ Y no, como sugieren Bergmann y Korth (1990, p. 5), en la Primera Guerra Mundial.

⁴⁸ «Verordnung, betreffend die Paßpflichtigkeit der aus Rußland kommenden Reisenden», 2 de febrero de 1879, en *Reichsgetetzblatt 1879*, p. 9.

Podría parecer razonable que se volviese a introducir la obligatoriedad de llevar pasaporte con el fin de proteger a la población alemana de una seria amenaza a la salud. Solamente unos pocos meses después, la orden fue revisada y se derogaron las medidas para los solicitantes de visado que demostraran que no habían estado durante los veinte días previos en las áreas que se suponían contaminadas por la plaga. En otras palabras, no todos los viajeros procedentes de Rusia tenían que portar un pasaporte visado por las autoridades alemanas en ese país y en las fronteras del Imperio.⁴⁹ Una posterior revisión de la ley en diciembre de 1880 suavizó las restricciones al revocar la obligación de visado para los súbditos del Imperio, así como para aquellos procedentes de países que permitían a los alemanes la entrada sin visado a sus territorios.⁵⁰ Cerca de quince años después, una nueva revisión de la ley abolió totalmente el requisito de visado para quienes volvían de Rusia, pero mantuvo intacta la exigencia de pasaporte.⁵¹

Estas sucesivas revisiones de la ordenanza de febrero de 1879 sugieren que las restricciones alemanas a las entradas desde Rusia no estaban relacionadas exclusivamente con la plaga. Probablemente, el flujo de fuerza de trabajo ruso-polaca tuvo también importancia. A pesar de que muchos patronos agrícolas (y algunos industriales) se quejaban de la falta de fuerza de trabajo, Bismarck —apuntando a la «amenaza para el Estado de una posible *polonización* de buena parte de la población prusiana»— ordenó la expulsión de unos cuarenta mil trabajadores polacos en 1885, y a las personas de esa nacionalidad se les impidió la entrada en Alemania durante los cinco años siguientes.⁵² Sin embargo, la demanda de fuerza de trabajo no había disminu-

⁴⁹ «Verordnung, betreffend die Paßpflichtigkeit der aus Rußland kommenden Reisenden», 14 de junio de 1879, en *Reichsgetetzblatt 1879*, p. 155.

⁵⁰ «Verordnung, betreffend die Paßpflichtigkeit der aus Rußland kommenden Reisenden», 29 de diciembre de 1880, en *Reichsgetetzblatt 1881*, p. 1.

⁵¹ «Verordnung, betreffend die Paßpflichtigkeit der aus Rußland kommenden Reisenden», 30 de junio de 1894, en *Reichsgetetzblatt 1894*, p. 501.

⁵² Sobre el debate acerca de la «polonización» de la Alemania Oriental como resultado de la importación de fuerza de trabajo, véase Herbert, 1990, pp. 9-37. La cita procede de las pp. 12-13.

do y, tras la caída de Bismarck en 1890, se reanudó, bajo condiciones muy estrictas, la importación de trabajadores polacos.⁵³ En 1893, nada menos que una figura como Max Weber hacía un llamamiento a la «exclusión absoluta de trabajadores ruso-polacos de la Alemania Oriental», una postura ampliamente respaldada por los líderes políticos a pesar de los intereses de los empresarios agrícolas y los de otros sectores económicos. En ausencia de tales restricciones, Weber temía que Alemania fuera «amenazada por una invasión eslava que podría implicar una regresión cultural de varios siglos».⁵⁴

A pesar del claro etnocentrismo de las aseveraciones de Weber, conviene recordar que éste analizó la importación de trabajadores polacos como un «medio de combatir la lucha de clases que se anunciaba en ese área, dirigido contra el crecimiento de la conciencia de los trabajadores». En efecto, Weber veía a los polacos como «esquirolas» en el conflicto entre trabajadores y empresarios agrícolas.⁵⁵ En este sentido, el papel de la población polaca en Alemania Oriental era muy parecido al de la china en California unos pocos años antes: ambos grupos fueron usados instrumentalmente por los empresarios en el contexto de la lucha de clases cada vez más enconada, y ambos fueron objeto de medidas restrictivas basadas en sus supuestas características «raciales», a pesar de los intereses empresariales en hacer permanente su presencia. Las cuestiones «raciales» —las teorías eugenésicas pseudocientíficas se abrían camino en Alemania y en muchos otros lugares en los años siguientes— triunfarán cada vez más sobre la racionalidad económica.

Sin lugar a dudas, la imposición de controles de pasaporte para quienes procedían de Rusia formaba parte del intento incipiente de regular el flujo de mano de obra migrante polaca. Durante este período, no era extraño que los capataces, en las haciendas agrícolas, trataran de impedir la movilidad de los trabajadores extranjeros «re-

⁵³ Véase Brubaker, 1992, p. 133.

⁵⁴ Weber 1988b, p. 456.

⁵⁵ Véase Weber 1988a, p. 504.

quisándoles el pasaporte y el equipaje».⁵⁶ Esta manera de proceder puede ayudar a explicar por qué después de 1894, aunque ya no se exigía visado, seguía pidiéndose el pasaporte a quienes entraban a Alemania desde Rusia; en estos casos, el pasaporte se empleaba simplemente como un documento de identidad y no como documento para autorizar el paso de la frontera. En cualquier caso, el continuo debate sobre la importación de trabajadores polacos condujo finalmente a imponer en 1908 una *Legitimationszwang* que obligaba a todos los trabajadores extranjeros a llevar un documento de identidad. Estos documentos eran parte esencial de «un sistema de vigilancia de la población extranjera completo, total y viable, y también [de] una amplia burocracia para su supervisión y control», que se concretaba en la Agencia Alemana de Trabajadores Agrícolas (*Deutsche Feldarbeiterzentrale*), fundada en 1905. De todos modos, el grado de efectividad de estos controles no debería sobrevalorarse, ya que tanto los empresarios como los trabajadores los evitaban siempre que les interesaba, y ello ocurría con frecuencia.⁵⁷

Por otra parte, la continua imposición de controles de pasaporte a los viajeros procedentes de Rusia puede haber sido también una forma de castigo a ese país por su reiterada insistencia en realizar controles para entrar en su territorio, en contraste con la apertura reinante en la mayoría de los países de Europa central y occidental.⁵⁸ Aunque, como hemos visto, había otra tendencia —un giro hacia la «nacionalización» de los Estados europeos, es decir, hacia la distribución estricta de puestos y beneficios a sus propios nacionales— que claramente cobraba fuerza en esos años. A finales del siglo, este proceso nacionalizador se expresó de forma explícita en un decreto de Prusia que prohibía a las autoridades competentes la emisión de pasaportes a extranjeros salvo en casos excepcionales, abandonando así una práctica bastante común hasta entonces. «Es necesario un exa-

⁵⁶ Knocke, 1911, p. 78; citado en Herbert 1990, p. 32.

⁵⁷ Véase Herbert, 1990, pp. 34-44; la cita procede de la p. 43.

⁵⁸ Sobre el anómalo rigor en los requisitos de pasaporte para entrar en Rusia durante este período, puede consultarse Bertelsmann, 1914, «Einleitung»; Brunialti, 1915, p. 679.

men minucioso [de la nacionalidad del solicitante]», insistía el decreto, «ya que podemos vernos obligados a negociaciones con gobiernos extranjeros según las cuales Alemania tenga que aceptar a alguien simplemente porque él o ella disponga de un pasaporte alemán».⁵⁹ Iba tomando cuerpo un sistema internacional de Estados constituidos de manera mutuamente excluyente por conjuntos de ciudadanos, entre otras razones porque los gobiernos tenían cada vez más capacidad para documentar a la gente, clasificándola como miembro de un país u otro. Además, los Estados estaban cada vez menos dispuestos a extender su protección a los no nacionales, dando lugar a un sistema en el que los pasaportes serían emitidos sólo por los agentes de cada Estado y sólo para sus miembros.

Aún así, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, leemos a un autor alemán que estudia el sistema de pasaportes:

Debido a que en tiempos recientes la posición de los extranjeros ha evolucionado de forma muy diferente a como lo hizo en el pasado (...) los Estados más modernos, salvo unas pocas excepciones, han abolido sus leyes de pasaportes, o al menos las han neutralizado mediante su no aplicación (...) [La población extranjera] ya no es vista por los Estados con suspicacia y desconfianza sino que, en virtud del enorme valor que puede derivar del comercio y el intercambio, es recibida con los brazos abiertos y, por esta razón, los obstáculos, en la mayor medida posible, son apartados de su camino.⁶⁰

Parece claro, por lo que hemos analizado hasta ahora en este capítulo, que dicha afirmación no refleja con suficiente precisión la situación de la población extranjera. Pero estos comentarios expresan la enorme influencia que el liberalismo económico tenía aún en la mentalidad de muchos europeos. Esta serie de planteamientos, durante

⁵⁹ Preussische Verordnung del 1 de diciembre de 1892, citada en Bertelsmann, 1914, pp. 20-21.

⁶⁰ Bertelsmann, 1914, pp. 18-19.

el final del siglo XIX, había afianzado en Europa una tendencia sin precedentes hacia la distensión de los controles de pasaportes. La Gran Guerra revertirá definitivamente esta tendencia.

La Primera Guerra Mundial y el restablecimiento «temporal» de los controles de pasaporte

El estallido bélico de agosto de 1914 trajo consigo el repentino fin de una era en la cual los gobiernos percibían sin «susplicacia ni desconfianza» a las personas extranjeras y éstas eran libres de atravesar fronteras casi sin molestia alguna. Como suele suceder en tiempos de guerra, el conflicto generó hostilidad hacia aquellas personas sospechosas de tener mala voluntad hacia la *patrie*; y, con ello, un renovado anhelo de controlar sus movimientos. La movilización para la guerra pone en tensión a los Estados y concentra sus pensamientos en lo que considera amenazante; la administración se centra en un objetivo único y primordial. El logro de dicho objetivo durante la Primera Guerra Mundial llevó a la consolidación de ciertos puntos de vista acerca de las personas extranjeras y a métodos para restringir sus movimientos que se convertirían en característicos de nuestro mundo. Sin embargo, aunque la población extranjera hubiera de soportar la mayoría de medidas de control, no fue la única afectada: los ciudadanos autóctonos también se vieron sometidos a una mayor vigilancia documental durante la Gran Guerra.

Para poder controlar mejor los movimientos tanto de nacionales como de extranjeros, se introdujeron de nuevo los controles de pasaporte a lo largo y ancho del continente. En un principio, estas medidas se concibieron como provisionales, mera respuesta a un estado de emergencia, ya que persistía la opinión de que estos controles eran aceptables solamente en tiempos de guerra. La mayoría de los contemporáneos no fue capaz de prever que la guerra tendría finalmente el efecto de acabar con el período de *laissez faire* respecto a la migración internacional.⁶¹

Así, por ejemplo, ante el conflicto, las medidas en torno al pasaporte del periodo revolucionario en Francia, que se habían «dejado caducar», fueron restauradas.⁶² Además, los legisladores franceses usaron la crisis para delimitar mejor, a través de documentos, la frontera entre ciudadanos franceses y extranjeros. A pesar de las protestas oficiales de la confederación sindical CGT, que denunciaba que algunas de las tarjetas recién aprobadas de identificación mediante huellas dactilares trataban al ciudadano como a «un convicto», el crecimiento de la xenofobia en el marco de la guerra permitió al gobierno intensificar las exigencias de identificación documental a la población extranjera. A consecuencia de dos decretos promulgados en abril de 1917, las tarjetas de identidad pasaron a ser obligatorias para todas las personas mayores de quince años de nacionalidad extranjera que vivieran en Francia. Dichas tarjetas debían indicar la nacionalidad de su portador, su estado civil, la ocupación, una fotografía y una firma, y contenían códigos especiales de colores para indicar si era asalariado en el sector agrícola o el industrial.⁶³ El extranjero —y especialmente el «trabajador inmigrante»— fue haciéndose cada vez más inteligible gracias a los documentos que llevaba consigo.

En Gran Bretaña, La Ley de Restricción de Extranjeros de 1914 incrementó drásticamente el poder del gobierno, «mientras se mantuviera la situación bélica», para prohibir o imponer límites al embarque o desembarque de personas extranjeras en el Reino Unido. La ley no hacía mención explícita a la obligatoriedad de pasaporte, que en cualquier caso —tras largos años de oposición a una Ley de Extranjería por parte de los fieles liberales de Manchester— había sido ya revitalizada en 1905 como respuesta a la amenaza de un gran flujo de población judía procedente del Este de Europa.⁶⁴ La ley convirtió en responsabilidad de cada persona la demostración de no ser

⁶² Plender, 1988, p. 90, nota 132; véase asimismo Burgière y Revel, 1989, p. 67.

⁶³ Noiriel, 1996, pp. 61, 273-274.

⁶⁴ Zolberg (1997, pp. 312-313) apunta que en Inglaterra, antes de 1905, «"inmigrante" se convirtió rápidamente en sinónimo de judío; estos eran tan indeseables que eran considerados aún inferiores a los despreciados irlandeses y [en el imaginario popular] se les situaba en una categoría próxima a los chinos».

⁶¹ Véase Lucassen, 1997, p. 2.

extranjera, lo que convirtió en casi inevitable que cada una tuviera que tener prueba documental de su nacionalidad, particularmente si la apariencia o el acento de la persona no era suficientemente «British». La ley abría la posibilidad de exigir a la población extranjera que viviera en ciertas áreas, o de prohibirle vivir en otras, así como de obligarla a registrar ante las autoridades su lugar de domicilio, los cambios de residencia y los movimientos dentro del Reino Unido. Por último, aportaba recursos para el nombramiento de agentes de inmigración, cuya misión era asegurar el cumplimiento de la ley; una extensión de la burocracia migratoria que, después de la guerra, ayudaría a fortalecer la dinámica de mantener vigentes los controles de pasaporte.⁶⁵

El gobierno alemán también puso en marcha nuevos controles bajo las cláusulas de emergencia que establecía la Ley liberal de 1867; si hasta aquel momento eran aplicables solamente a quienes procedían de Rusia, ahora lo eran para todo el mundo. Ya el 31 de julio de 1914, Alemania introdujo controles «temporales» para cualquiera que entrara en el Imperio desde el extranjero. Con el fin de permitir el retorno a reclutas entusiastas —o que, por las razones que fueran, quisieran ser movilizados—, las exigencias eran más laxas para quienes podían hacerse con papeles que demostraran que eran súbditos alemanes, o alemanes que habían sido apátridas previamente, o residentes permanentes en el *Reich* que habían salido del Imperio de forma temporal. Seguramente estas facilidades fueron aprobadas por la sencilla razón de que estas personas bien podrían haber carecido de pasaporte cuando dejaron Alemania. Mientras tanto, para evitar la huida de carne de cañón poco dispuesta a dar su vida por el Imperio,

quienes debían efectuar obligatoriamente el servicio militar sólo tenían derecho a pasaporte para salir de Alemania si contaban con la aprobación de sus oficiales al mando. Al mismo tiempo, los extranjeros en cualquier área del Imperio declarada en estado de guerra debían tener un pasaporte que diese cuenta de sí mismos. A falta de pasaporte, se aceptaban otros documentos apropiados; ello era así, presumiblemente, porque las nuevas normas podían haberles sorprendido sin papeles.⁶⁶

Antes de que acabase el año, Alemania endureció aún más estas normas. Cualquiera que quisiera entrar o *salir* del territorio del Imperio (salvo Alsacia-Lorena) debía tener un pasaporte. La población extranjera *en cualquier lugar* de dicho territorio, y no solamente en las zonas de guerra, debía portar un pasaporte u otro documento admisible. Además, estos documentos tenían que incluir una descripción personal, una fotografía y la firma del portador, junto a una certificación oficial de que «el portador era realmente la persona que aparecía en la fotografía». Por último, los pasaportes *extranjeros* para entrar en el Imperio debían estar visados las autoridades consulares o diplomáticas alemanas. Al menos durante esta primera etapa de la guerra, los alemanes estaban casi tan preocupados por controlar los movimientos de sus propios nacionales —en parte, sin duda, para alimentar la tropa con reclutas— como de mantener el control sobre los extranjeros.⁶⁷

El siguiente paso para asegurar el territorio de la *patrie* durante la guerra tuvo lugar a mediados de 1916; al requisito de pasaporte vino a sumarse que todas las personas —alemanas o extranjeras— que entrasen o saliesen del territorio del Imperio o de ciertas áreas ocupadas tuvieran un visado (*Sichtvermerk*) de las autoridades alemanas.⁶⁸ Además de complicar la tarea de salir del territorio alemán,

⁶⁵ 4 & 5 Geo. 5, c. 12, 5 de agosto de 1914, *The Public and General Acts, 1914*, pp. 26-28. Siguiendo un patrón que será recurrente en la historia británica tras la Segunda Guerra Mundial, las leyes casi simultáneas de Nacionalidad Británica y del Estatuto de Extranjeros de 1914 (7 de agosto de 1914, 4 & 5 Geo. 5., c. 17), descrita posteriormente como «Ley para consolidar y corregir los decretos relativos a la Nacionalidad Británica y el estatuto de Extranjeros», fueron motivadas por la necesidad de determinar qué era exactamente un extranjero, con la finalidad de restringir su entrada.

⁶⁶ «Verordnung, betreffend die vorübergehende Einführung der Paßpflicht», 31 de julio de 1914, en *Reichsgetetzblatt 1914*, pp. 264-265.

⁶⁷ «Verordnung, betreffend anderweite Regelung der Paßpflicht», 16 de diciembre de 1914, en *Reichsgetetzblatt 1914*, pp. 521-522.

⁶⁸ «Verordnung, betreffend anderweite Regelung der Paßpflicht», 21 de junio de 1916, en *Reichsgetetzblatt 1916*, pp. 599-601.

esta medida fortaleció el «control remoto» de la burocracia militar y consular alemana sobre aquellos que querían entrar, extendiéndolo hacia fuera de las fronteras del Imperio.

Un auto detallaba, con precisión estereotípicamente alemana, quiénes podían emitir pasaportes alemanes y para quiénes podían ser emitidos, la información que debían incluir, un modelo estándar de documento, las características admisibles de un pasaporte *extranjero* (que debían ajustarse a las del pasaporte alemán, incluyendo fotografía, etc.), las de un documento personal de identidad (*Personalausweis*) admisible en sustitución de un pasaporte, y los términos y condiciones para la emisión de visados, dependiendo de si eran para salir, entrar o transitar por territorio alemán. El auto reafirmaba la medida establecida a finales del siglo XIX según la cual los pasaportes alemanes solo podían ser otorgados a personas de nacionalidad alemana, nacionalidad que debía ser convenientemente documentada. Si el portador del pasaporte había sido anteriormente apátrida o de nacionalidad no alemana, dicha información y la fecha de nacionalización alemana tenían que estar debidamente indicadas en el pasaporte.⁶⁹ Estaba claro que las autoridades alemanas consideraban que era preferible tener en cuenta la posibilidad de que alguien albergara lealtades divididas, incluso a pesar de haberse sometido a las exigencias de la nacionalización.

El primer paso relativo a los controles de documentación que dio Italia tras el inicio de las hostilidades no fue la emisión de un nuevo pasaporte, sino la retirada de los que ya se encontraban en circulación entre sus ciudadanos. Mediante un decreto, el 6 de agosto de 1914 el gobierno suspendió el derecho a emigrar —anulando todos sus pasaportes— a quienes estuvieran obligados a hacer el servicio militar. Al igual que las correspondientes medidas llevadas a cabo en Alemania, este decreto expresa la íntima relación entre los controles de pasaporte y los esfuerzos por asegurar la disponibilidad de

suficientes reclutas para la defensa de la *patrie*.⁷⁰ Habida cuenta de que la infantería, mal alimentada y con sueldos miserables, estaba principalmente formada por italianos meridionales —quienes, por lo general, carecían de un sentido fuerte de lealtad hacia su nación—, no resultaba sorprendente que el gobierno italiano pensara que los reclutas huirían si se les daba la oportunidad de hacerlo.

En un intento de impedir tal desertión, el gobierno endureció en mayo de 1915 las condiciones para obtener el pasaporte a los italianos que salieran a trabajar al extranjero. Ahora, todos ellos, y no solo los que cruzaran el Atlántico, tendrían que obtener un pasaporte para poder salir del país, y para ello habrían de presentar un contrato de trabajo a los agentes del Comisariado Real de Emigración. Esta medida fue también considerada como «transitoria»: sería abandonada una vez volviera la paz e Italia retomara su papel como proveedor de fuerza de trabajo para el mundo más desarrollado.⁷¹

Ese mismo día, el gobierno italiano impuso la obligación de presentar pasaporte a las personas de nacionalidad extranjera que quisieran entrar al Reino, revirtiendo así una política de puertas abiertas que se había mantenido durante muchos años. El gobierno hizo todo lo posible por recuperar el tiempo perdido, puesto que poco después exigió no sólo pasaporte, sino además un visado emitido en el lugar de partida por las autoridades italianas consulares o diplomáticas. El desarrollo de esta dura legislación continuó con la exigencia a la población extranjera de presentarse ante los agentes públicos de seguridad en las primeras veinticuatro horas tras su llegada para ex-

⁷⁰ «R. decreto del 6 agosto 1914, n. 803, che sospende la facoltà di emigrare ai R. esercito e della R. Marina», *Raccolta Ufficiale, 1914*, vol. 3 (Roma: Stamperia Reale), pp. 2804-2805.

⁷¹ «R. decreto del 2 maggio 1915, n. 635, concernente l'espatrio per ragione di lavoro», *Raccolta Ufficiale, 1915*, vol. 2 (Roma: Stamperia Reale), pp. 1723-1727. Según el «Decreto Luogotenenziale 23 dicembre 1915, n. 1825, che proroga sino alla fine della guerra il termine di validità stabilito nell'art. 12 del R. decreto maggio 1915, n. 635, circa l'espatrio per ragioni di lavoro», (*Raccolta Ufficiale, 1915*, vol. 5 [Roma: Stamperia Reale], pp. 4623-4624), la exigencia para quienes viajasen al extranjero de presentar un contrato de trabajo para poder marcharse debía ser abolido tras la finalización de la contienda.

⁶⁹ «Bekanntmachung, betreffend Ausführungs Vorschriften zu der Paßverordnung», 24 de junio de 1916, en *Reichsgetetzblatt 1916*, pp. 601-609.

plicar las circunstancias de su estancia en Italia, así como cualquier obligación militar que debieran a su propio Estado. Debía enviarse una copia escrita de esta declaración al responsable de seguridad pública del distrito; los declarantes recibían así un certificado de que habían cumplido con los requisitos de la ley. Los papeles necesarios para moverse por Italia como extranjero empezaron a multiplicarse. Además, la ley convirtió a los residentes en Italia en parte del aparato de control de la población extranjera. Cualquier persona, autóctona o foránea, que alojara a una extranjera tenía que presentar a los agentes policiales —en un máximo de cinco días a partir de su llegada— una lista de las personas hospedadas; y, en el caso de que se marcharan, tenía que informar de ello en un máximo de veinticuatro horas e indicar «la dirección que hubieran tomado». Como ejemplo de la creciente confianza en la tecnología moderna para el control de la movilidad, los italianos, como los alemanes, exigieron que los pasaportes incluyeran una fotografía y una firma verificadas por la autoridad emisora del documento.⁷²

Sin embargo, el hecho de que cada gobierno percibiera la necesidad de establecer estas medidas refleja también las incoherencias que en ese momento tenía el sistema de pasaportes y la incierta situación de estos documentos en el marco de la ley internacional. La insistencia de Alemania para que los pasaportes de quienes entraban al Imperio cumplieran las normas del país no provocó que efectivamente las cumplieran. Solamente después de la Segunda Guerra Mundial se pondrán en marcha serios esfuerzos intergubernamentales para normalizar las características de los pasaportes y asegurar de ese modo que quienes deseen entrar en un determinado país tendrán documentos que cumplan las características estipuladas.

En el año 1916, Italia se muestra cada vez más interesada en establecer controles de documentación para regular la movilidad, aunque las tres normas implementadas afectaran a la población italiana y no a la extranjera. El 16 de marzo, un decreto suspendía tempo-

⁷² «Decreto-legge del 2 maggio 1915 [n. 634], concernente il soggiorno degli stranieri in Italia», *Raccolta Ufficiale, 1915*, vol. 2 (Roma: Stamperia Reale), pp. 1708-1722.

ralmente la emisión de pasaportes para viajes al extranjero, tanto si eran por trabajo como por cualquier otro motivo.⁷³ Tres meses después, otro decreto exigía el pasaporte a cualquier ciudadano italiano que entrara o saliera del Reino. Aunque de nuevo este decreto permitía obtener un pasaporte para viajar al extranjero, éste debía incluir un visado de la oficina de seguridad pública del distrito. Eran también necesarios para entrar al Reino visados de la embajada o del consulado italiano, y estos debían indicar tanto su vigencia temporal como el lugar preciso por el que la persona entraría en territorio italiano. En el decreto se describía el pasaporte especial requerido a los súbditos de Austria-Hungría que tuvieran nacionalidad italiana.⁷⁴ Por último, el 27 de agosto se aprobaba una orden que restablecía los pasaportes *internos*; un documento cuya última mención legal se había efectuado en la Ley de seguridad pública de 1889. En esta ocasión, para que fueran válidos, estos pases o salvoconductos debían llevar fotografía y atenerse al modelo que establecía el decreto.⁷⁵

Claramente, quienes se oponían a la Ley de 1901 no erraban en su temor de que algún día la población italiana volvería a estar sometida a un control de pasaportes más riguroso que el estipulado en esa ley. Lo que llama la atención de las leyes italianas promulgadas durante la guerra es que se dirigían principalmente a la población italiana que quería salir del país, a pesar de que marcaron el fin de una política de largo recorrido que permitía la entrada sin documentación a las personas extranjeras. La larga experiencia de Italia como país de emigración sugiere que, cuando las exigencias de la guerra aumentaron la necesidad de reclutas, retener a los italianos que po-

⁷³ «Decreto Luogotenenziale 16 marzo 1916, n. 339, che sospende temporaneamente il rilascio del passaporti per l'estero», *Raccolta Ufficiale, 1916*, vol. 1 (Roma: Stamperia Reale), pp. 634-635.

⁷⁴ «Decreto Luogotenenziale 23 luglio 1916, n. 895, che approva le norme relative all'entrata e all'uscita di persone dal Regno», *Raccolta Ufficiale, 1916*, vol. 2 (Roma: Stamperia Reale), pp. 1896-1918.

⁷⁵ «Decreto Luogotenenziale 27 agosto 1916, riguardante la concessione dei passaporti per l'interno», *Raccolta Ufficiale, 1916*, vol. 3 (Roma: Stamperia Reale), pp. 2369-2371.

drían tratar de eludir sus obligaciones militares para salir a buscar trabajo al extranjero se convirtió en un problema mucho mayor para el gobierno que el de contener la entrada de población extranjera. Así, entre mayo de 1915 y septiembre de 1919, unos 290.000 soldados –alrededor del seis por ciento del total– se vieron sometidos a juicios de guerra en Italia, la mayoría por desertión.⁷⁶

Los controles de pasaporte «temporales» se vuelven permanentes

La neurosis generalizada relativa a las fronteras que se produjo durante la guerra subsistió tras su finalización. De hecho, las medidas «temporales» que se habían puesto en práctica para controlar la entrada y salida del territorio de los Estados europeos se mantuvieron durante el período de entreguerras, caracterizado por una paz frágil y superficial. Así, a pesar de basarse en una ley liberal de 1867 de la Confederación Alemana del Norte que abolía la exigencia de pasaportes, un decreto de junio de 1919 reiteraba y convertía en permanente la medida establecida durante la guerra de que cualquiera que cruzara las fronteras del *Reich* en cualquier dirección debía contar con un pasaporte con visado; y reafirmaba el artículo que insistía en que toda la población extranjera dentro del territorio del Imperio debía llevar consigo dicho documento.⁷⁷

En Gran Bretaña, de manera similar, las medidas promulgadas durante la guerra subsistieron a través del Decreto sobre extranje-

ros de 1920, que extendió su validez más allá del fin del conflicto bélico. Estas medidas, de acuerdo con el decreto, «deberían continuar vigentes (...) no solamente para las circunstancias [el lapso que duró la contienda] citadas, sino indefinidamente». Desde entonces, *cualquiera* que entrara o saliera del Reino Unido debía tener «o bien un pasaporte válido acompañado de una fotografía del portador o bien algún otro documento que demostrara fehacientemente su nacionalidad e identidad». El pasaporte se convirtió en la columna vertebral del sistema de verificación documental de la identidad utilizado en el Reino Unido para registrar a la población extranjera y controlar sus movimientos. Al igual que en Italia durante la guerra, las personas extranjeras en Gran Bretaña quedaban ahora obligadas a comparecer si se las requería, así como a cumplir con rigurosas exigencias de documentación; además, los responsables de los hospedajes, hoteles, pensiones, en los que los extranjeros podían alojarse pasaron a formar parte del aparato de vigilancia de la población foránea. El decreto ordenaba también la gestión de un «registro central de extranjeros» bajo la dirección de la Secretaría de Estado.⁷⁸

Los italianos dieron continuidad a esta aberración: un decreto de mayo de 1919 prolongaba la medida impuesta durante la guerra que obligaba a los emigrantes a tener pasaporte para salir del país, fuera cual fuera su destino.⁷⁹ Según un estudio sobre restricciones a la emigración elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo, los italianos que tuvieran la intención de marcharse a trabajar a países que exigieran pasaporte estaban obligados a mostrar un contrato de trabajo para poder recibir sus documentos.⁸⁰ De todos modos, al igual

⁷⁶ Acerca de las características del ejército desplegado por Italia durante la Primera Guerra Mundial, véase Clark 1984, pp. 186-188.

⁷⁷ «Verordnung, über die Abänderung der Verordnung vom 21. Juni 1916, betreffend anderweite Regelung der Paßpflicht», 10 de junio de 1919, *Reichsgesetzblatt 1919*, pp. 516-517. Tres semanas antes, el gobierno alemán había anunciado un endurecimiento de las sanciones por transgredir las leyes de pasaporte y por diversos incumplimientos de los procedimientos correctos en relación con el control de fronteras. Véase «Verordnung, betreffend Strafbestimmungen für Zuwiderhandlungen gegen die Paßvorschriften», 21 de mayo de 1919, *Reichsgesetzblatt 1919*, pp. 470-471.

⁷⁸ *Aliens Order 1920*, 25 de marzo de 1920, *The Statutory Rules and Orders and Statutory Instruments Revised to 31 December 1948*, vol. II (Londres: His Majesty's Stationery Office, 1950), pp. 1-48.

⁷⁹ «Decreto-Legge Luogotenenziale 18 maggio 1919, n. 1093, che stabilisce l'obbligo del passaporto per i cittadini che sono considerati o si presumono emigranti, fissando altresì norme per il suo rilascio e le penalità da infliggersi ai contravventori», *Raccolta Ufficiale*, 1919 vol 3. (Roma: Tipografia delle Mantellate, 1919), pp. 2381-2384.

⁸⁰ International Labour Office, 1928, p. 85.

que en casos anteriores, lo que parecen medidas restrictivas –cuando fuera necesario podrían transformarse en tales–, obedece en realidad al continuo interés del país por exportar trabajadores. Puesto que los controles de pasaporte continuaron imperando en toda Europa y en Estados Unidos tras la guerra, la obligación impuesta a los emigrantes italianos de tener pasaporte y, allí donde se les exigiese, de disponer de un contrato de trabajo debe considerarse como una medida destinada a *facilitar* la emigración, no a limitarla. Por otro lado, el pasaporte obligatorio para extranjeros que entrasen en Italia, vigente durante los años de la guerra, no fue nunca abolido, pero esta cuestión parece haber sido mucho menos importante para el Gobierno –al menos hasta que los fascistas tomaron el poder a principios de la década de 1920– que la de asegurar que los trabajadores emigrantes italianos estuvieran en condiciones de entrar en sus países de destino.

Los Estados Unidos y el fin de la era del laissez faire en el ámbito migratorio

Después de la Primera Guerra Mundial, «tocó a su fin la era del *laissez-faire* respecto a la migración laboral internacional». ⁸¹ Una de las principales causas de este cambio de ciclo fue el levantamiento de estrictas barreras para entrar en los Estados Unidos; también en este país, las medidas implementadas durante la guerra, vinculadas a la obligatoriedad de los pasaportes para la población extranjera, perduraron durante la posguerra, período en el que se fue ampliando la lista de grupos nacionales a los que se les denegaba la entrada en el país. Para empezar, el Gobierno estadounidense respondió a las nuevas limitaciones al movimiento en Europa con una orden ejecutiva, el 15 de diciembre de 1915, en la que se requería pasaporte, visado por agentes estadounidenses antes de la partida, a toda persona que abandonase el país hacia otro extranjero, una medida bastante

⁸¹ Dowty, 1987, p. 83.

prudente en vista de que tales documentos se habían convertido en obligatorios para entrar en muchos de los países de destino. ⁸²

Entonces, a principios de 1917, el Congreso aprobó una ley –superando reiterados vetos del presidente Wilson– que rechazaba a los y las migrantes adultas que suspendieran un sencillo examen para comprobar su nivel de alfabetización; el efecto de esta medida fue expulsar a un amplio número de personas procedentes de áreas europeas cuyos habitantes contaban con una escasa escolarización. Además, la ley impedía la entrada a quienes procedieran de una «zona prohibida» del Pacífico; dado que la migración china, japonesa y coreana ya estaba prohibida desde hacía tiempo, el principal objetivo de esta legislación era la población india asiática, que era técnicamente «aria» o «caucásica», y que de este modo quedaba excluida basándose en perfiles geográficos más que etnoraciales. ⁸³

Finalmente, el 22 de mayo de 1918 –con la guerra casi terminada– el Congreso aprobó «una ley para prevenir en tiempo de guerra las entradas o salidas de los Estados Unidos que pudieran poner en peligro la seguridad nacional», autorizando al presidente a imponer medidas específicas respecto a los extranjeros que quisieran entrar o salir del país. La ley legitimaba las medidas sobre el pasaporte obligatorio adoptadas en diciembre de 1915. El 8 de agosto de 1918, el presidente Wilson impulsó esta norma mediante una orden ejecutiva que establecía que «los extranjeros hostiles deberán obtener permiso para todas las entradas y salidas del país». ⁸⁴ A finales de 1919, el Congreso aprobó una versión revisada de la Ley de 1918 que abordaba solamente la cuestión de la entrada en los Estados Unidos y no hacía ninguna referencia a que el país estuviera inmerso «en una

⁸² Executive Order No. 2285, 15 de diciembre de 1915.

⁸³ Véase Chan, 1990, p. 63; Higham, 1988, pp. 203-204; el texto de la Ley puede encontrarse en 39 Stat. 874 (1997). Hanney-López (1996) ha tratado algunas de las complejidades legales de las clasificaciones raciales estadounidenses durante este período.

⁸⁴ *US Statutes at Large*, vol. 40, Parte I, p. 559; Executive Order No. 2932, 8 de agosto de 1918.

contienda bélica».⁸⁵ Como resultado de esas leyes, las medidas su-
puestamente «temporales» dirigidas a descubrir a «extranjeros hos-
tiles» se transformaron en armas de lucha contra «los indeseables,
los enemigos de la ley y el orden, los impulsores de la revolución, los
promotores de la anarquía...». Los controles de pasaporte pasaron a
desempeñar un papel importante en este sentido; ejemplo de ello es
que, de las diversas secciones regionales del informe del Comisiona-
do General de Inmigración de 1918, sólo una incluía una discusión
específica de la «cuestión del pasaporte», mientras que en 1919 todas
las regiones lo hacían.⁸⁶ Mediante la casi completa exclusión de la
población asiática procedente de la «zona prohibida», el requerimien-
to de exámenes de alfabetización y las exigencias documentales en
marcha, se habían creado los mimbres para tejer medidas de exclu-
sión más profundas.

Solamente en una región, México, fuente significativa de flujos
migratorios con destino a Estados Unidos, las políticas restrictivas
fracasaron, aunque no fue por falta de atención oficial. Debe recal-
carse aquí que la participación de Estados Unidos en la Primera
Guerra Mundial fue provocada en gran medida por el «telegrama
Zimmermann», publicado en la prensa estadounidense el 1 de marzo
de 1917, en el que se ordenaba al cónsul alemán en Ciudad de México
que ofreciera —en caso de guerra entre Alemania y Estados Unidos—
el apoyo alemán a México en sus esfuerzos por recuperar Texas, Nue-
vo México y Arizona. Ante el miedo a la infiltración extranjera por el
sur, crecieron febrilmente las medidas de control a lo largo de la fron-

⁸⁵ Public Law #79, «An Act To regulate further the entry of aliens into the United States», 10 de noviembre de 1919, *US Statutes at Large*, vol. 41, Parte I, p. 353.

⁸⁶ La cita procede del Comisario General de Inmigración Anthony Caminetti, en Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Inmigración, 1919, pp. 67-68. Como miembro de la Cámara de Representantes por el Estado de California a finales del siglo XIX, Caminetti había desempeñado un papel muy activo en la deportación de criminales de origen chino. Véase Coolidge, 1969, p. 230.

tera mexicana.⁸⁷ Sin embargo, en una carta fechada el 5 de febrero de 1918, el diligente Inspector de la Agencia de Inmigración responsable de la frontera, Frank Berkshire, se dirigía a su jefe, el Comisionado General de Inmigración, para informarle de que sus medios no eran los apropiados para patrullar la frontera adecuadamente; la cooperación de otras agencias gubernamentales y del ejército, cuando se requería, se producía de forma tan descoordinada que no servía de ayuda. Berkshire proponía, por ello, la creación de una organización específica y permanente, «similar quizás a la Policía Montada del Noroeste de Canadá», formada por dos o tres mil agentes y centrada exclusivamente en el control de los movimientos a lo largo de la frontera».⁸⁸

Al parecer, la demanda de ayuda inmediata de Berkshire fracasó, por lo que pronto se vio obligado a informar a sus superiores de que los intentos de sus subordinados por controlar la frontera resultaban en su mayoría vanos. De hecho, en el caso de que hubieran ejercido algún control, lo habían realizado sobre la gente equivocada. En el informe de 1918 del Comisionado General de Inmigración, Berkshire escribió en la sección de su sumario relativa a la «cuestión del pasaporte» que el número de agentes fronterizos era claramente insuficiente para que estos pudiesen actuar con eficacia. Berkshire señalaba que los controles de pasaporte, por muy meticulosos que fueran, podían llevarse a cabo solamente en las «vías habituales de entrada», lo que dejaba muchas millas de «pasos remotos y poco frecuentes» como objetivos sencillos para los movimientos de los enemigos.

De acuerdo con esto, Berkshire concluía:

Es lógico pensar que los agentes enemigos más peligrosos han buscado y seguirán buscando estos pasos para evitar llamar la atención. Por lo tanto, en general, las actuales regulacio-

⁸⁷ Véase Paxton, 1975, p. 95.

⁸⁸ Carta de F. W. Berkshire, Inspector Supervisor, Distrito de la Frontera Mexicana, El Paso, Texas, al Comisario General de Inmigración, 5 de febrero de 1918, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Fichero de los Servicios de Inmigración número 54261/54276.

nes causan molestias a miles de personas leales, o al menos no hostiles, cuyos negocios legítimos o sus placeres inofensivos les hacen optar con normalidad por los canales regulares de paso, mientras que en otros lugares dejamos la frontera sin control alguno.⁸⁹

Básicamente, Berkshire se refería a que es mucho más difícil utilizar un sistema documental para controlar una frontera terrestre que para restringir la entrada de pasajeros en barcos de vapor (o, más tarde, en aviones). Unos pocos años después, en 1924, cuando se reconoció la futilidad de las barreras documentales ante una frontera tan abierta, la creación de la Patrulla Fronteriza vendría a dar respuesta a la solicitud de más personal para controlar la extensa frontera con México. A pesar de que actualmente su centro de atención es el control de los movimientos de inmigrantes mexicanos, la Patrulla se centró inicialmente en restringir la entrada de migrantes de origen europeo y asiático, cuya movilidad había sido limitada por las diversas leyes de los años precedentes. Cuando a finales del siglo XIX se había cortado el caudal de la fuerza de trabajo barata migrante del Pacífico y se habían incrementado las restricciones a la migración europea, México se había convertido en una fuente crucial de fuerza de trabajo para la agricultura e industria del suroeste estadounidense, un papel que continúa a día de hoy. La nueva Patrulla Fronteriza se reorientó progresivamente hacia la regulación del movimiento del innumerable campesinado de piel morena que trataba de cruzarla, y finalmente pasó a desempeñar un papel tan importante como ambiguo en la regulación del flujo de trabajo desde México hacia Estados Unidos, realizando equilibristas ante las presiones de los empresarios agrícolas ávidos de obtener fuerza de trabajo, por un lado, y las preferencias de los grupos políticos partidarios de una política migratoria restrictiva, por el otro.⁹⁰

⁸⁹ Véase Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Inmigración, 1918, p. 321.

⁹⁰ Para un análisis más exhaustivo sobre el papel del INS y la Patrulla Fronteriza en asegurar la oferta de mano de obra a las explotaciones agrícolas del su-

La creación de la Patrulla Fronteriza tuvo lugar en un contexto caracterizado por el impulso de amplias políticas restrictivas por parte del Gobierno estadounidense, lo que pronto implicaría la proyección del poder del Estado mucho más allá de las fronteras territoriales del país. En 1921, EEUU aplica las primeras cuotas por «origen nacional», limitando la inmigración a un pequeño porcentaje de personas de las nacionalidades representadas en el censo de población estadounidense del año 1910. Al caer posteriormente en la cuenta de que durante los años anteriores había entrado en el país un gran número de inmigrantes procedentes del sur y del este de Europa, los defensores de una América blanca volvieron a enarbolar sus reivindicaciones, hasta que tres años después se aprobó una nueva ley que tomaba como base el censo de 1890, en el que la proporción de «nórdicos» en el cuerpo demográfico era mucho más clara.⁹¹ Pero restringir la entrada de personas de este modo era más fácil de decir que de hacer. Dado que la ley de 1921 había implantado un sistema de cuotas sin articular los medios adecuados para ponerla en práctica, se sellaron en el extranjero cientos de visados de más para pasajeros de barcos de vapor con destino a Estados Unidos. Los capitanes tratarán de «hacer llegar a sus pasajeros hasta los Estados Unidos lo antes posible tras cada apertura de la cuota mensual de entradas. Las carreras de barcos en el puerto de Nueva York tratando de cruzar la línea de entrada antes de que se completaran las cuotas se convirtieron en un evento mensual, seguidas habitualmente de mucho estrés y de muchas deportaciones».⁹² Es lógico pensar que esta forma de organización no funcionaba.

Así, la Ley de Extranjería de 1924 estipuló que los cónsules estadounidenses en el extranjero asumieran la tarea de mantener el con-

roeste, véase Calavita, 1992. También estoy en deuda con el profesor Calavita por una conversación personal (mantenida el 12 de agosto de 1998) en la que me ayudó a clarificar mi comprensión de los orígenes de la Patrulla Fronteriza.

⁹¹ Los aspectos más relevantes de este proceso histórico están detallados en Highman, 1988, capítulo 11. Canadienses y latinoamericanos estaban exentos de las limitaciones de cupo.

⁹² Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Naturalización, 1934, p. 2.

trol de las cuotas, proporcionando los visados de acuerdo con ellas. Al mismo tiempo, varias de las medidas previas –controles policiales, exámenes médicos, medidas de responsabilidad financiera, entrevistas políticas, entre otras– se programarían con bastante antelación respecto a la fecha de la llegada de las personas migrantes que querían entrar al país. Como sabrán quienes hayan visitado el Parque Nacional de Ellis Island, el objetivo del Estado al actuar de este modo era evitar situaciones en las que emigrantes insolventes, ansiosos por emprender su viaje, vendían todo su patrimonio para hacerse con un billete, y se encontraban a su llegada con que, por uno u otro motivo, no eran admitidos. En contra de esta interpretación, Zolberg ha caracterizado esta manera de proceder como una forma de «control remoto de fronteras», una gran innovación en la práctica de la política migratoria que «se comprobó notablemente efectiva desde el momento de [su] institucionalización en la década de 1920 hasta bien entrada [la] década de 1970 (...) lo que a todas luces debe ser reconocido como un notable logro administrativo».⁹³

Aunque ambas interpretaciones de las nuevas medidas podrían ser correctas y compatibles, para nuestro propósito es fundamental observar que el sistema funcionaba gracias al desarrollo de requisitos documentales que apuntalaban la voluntad estatal por lograr el monopolio de los medios legítimos de movilidad. Las exigencias de pasaporte a la población extranjera, que quedaron intactas tras la Primera Guerra Mundial, sentaron las bases administrativas necesarias para la implementación de leyes migratorias restrictivas en la década de 1920. ¿Cómo si no el oficial de inmigración de la Isla de Ellis iba a saber si un inmigrante pertenecía a una de las nacionalidades que debía ser restringida bajo dicha legislación?

Ciertamente, los controles permanentes de pasaportes que continuaron tras la Primera Guerra Mundial no se aplicaron solamente a la población extranjera, sino también a la nacional. Sin embargo,

⁹³ Zolberg, 1997, pp. 308-309; véase también Fitzgerald, 1996, p. 132; Higham, 1988, p. 324. Para conocer los detalles sobre el funcionamiento del sistema, véase Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Naturalización 1934, p. 2 y ss.

este proceso era el resultado necesario de la voluntad de controlar las fronteras contra entradas indeseadas, y las extranjeras iban siendo vistas cada vez más como personas *prima facie* carentes del derecho de acceder al territorio de un Estado que no fuera el suyo. A falta de indicios como el lenguaje o el color de piel –que, por supuesto, no son por sí mismos concluyentes como indicadores de una identidad nacional, pero que con frecuencia han sido tomados como tales–, la nacionalidad de una persona no puede ser determinada sin recurrir a documentos. Dado que es un estatus asignado, no puede meramente deducirse de la apariencia personal.

La (re)imposición de controles de pasaporte por parte de numerosos países de Europa Occidental y los Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial y el mantenimiento de su vigencia después de la misma fueron un aspecto esencial de esa «*révolution identitaire*»⁹⁴ que mejoró enormemente la capacidad de los gobiernos para identificar a sus ciudadanos, para distinguirlos de los no-ciudadanos y, de ese modo, para constituirse a sí mismos como «naciones-Estado». Ante el crecimiento general del proteccionismo de Estado tras la Primera Guerra Mundial,⁹⁵ los países del Atlántico Norte se vieron envueltos en una dinámica caracterizada por el nacionalismo defensivo contra la población extranjera. Documentos como pasaportes y carnés de identidad, que ayudan a determinar «quién está dentro» y «quién está fuera» de la nación, desempeñaron un papel central en este momento y, así fue como esta dinámica devino duradera y omnipresente en nuestro mundo.

Estos documentos fueron un elemento esencial de ese creciente poder «infraestructural» para «sujetar» a los individuos, poder que distingue a los Estados modernos de sus predecesores.⁹⁶ Algunos procesos históricos específicos, como el desarrollo de los Estados del

⁹⁴ Véase Noiriel 1996, capítulo 2.

⁹⁵ Sobre la noción de «Estado proteccionista» durante el siglo XX, véase Strikwerda, 1997.

⁹⁶ Sobre el concepto de «poder infraestructural» y su importancia para comprender el carácter novedoso de los Estados europeos desde el siglo XIX, véase Mann, 1993, pp. 59-61.

Bienestar y el crecimiento del movimiento obrero, que pretendía regular el acceso al empleo y los derechos sociales, influyeron en el estímulo a los controles migratorios y la sofisticación de las capacidades de los Estados para distinguir entre «ellos» y «nosotros».⁹⁷ Hubo factores políticos específicos que también influyeron, particularmente el avance de la democratización, gracias al cual, en el ámbito del Atlántico Norte, se acrecentó el lazo entre cada individuo del Estado-nación y el propio Estado. Esta mayor vinculación entre ciudadanos y Estados, resultado de dicha democratización, llevó a incrementar el interés por determinar quién está «dentro» y quién «fuera» cuando se trata de disfrutar de los beneficios –políticos y económicos– como miembros de esos Estados.⁹⁸ Ésta es una de las vías a través de las cuales la democratización promovió la burocratización, una dinámica que Weber señaló hace ya mucho tiempo. Durante este proceso, los pasaportes se convirtieron en elementos cruciales para la administración burocrática de la migración moderna de masas, del mismo modo que los documentos o carnés de identidad se habían convertido en algo así como la «moneda» de la administración interna, para discernir quienes tenían derecho y quienes no lo tenían en ámbitos como el voto, los servicios sociales y otros muchos.

⁹⁷ Puede verse en Lucassen, 1998 un análisis del papel del Estado del Bienestar, y de sus beneficiarios en el movimiento obrero como promotores de las restricciones a la inmigración durante este período.

⁹⁸ Es esta una cuestión central en el análisis de Mann, 1993; para el caso de Francia, véase Noiriél y Offerlé 1997. Mi argumento aquí corre parejo con el de Zolberg (1997, pp. 293, 304), que argumenta que los análisis «internalistas» de las restricciones a la inmigración aducidos por liberales estadounidenses tales como John Highman no logran explicar el carácter global del impulso a favor de las restricciones articulado a finales del siglo XIX y principios del XX, y que las explicaciones que invocan las antipatías del movimiento obrero hacia sus competidores inmigrantes ignoran el hecho de que aquel, por lo general, carecía del poder suficiente para orientar la acción legislativa en favor de sus propios intereses.

¿De lo nacional a lo postnacional? Pasaportes y límites a la movilidad desde el periodo de entreguerras hasta la posguerra

En el periodo previo a la Primera Guerra Mundial y en el inmediatamente posterior a la misma, la importancia creciente de la pertenencia nacional dio lugar a la profusión de técnicas burocráticas para administrar los límites de la nación en términos territoriales y de pertenencia. Al mismo tiempo, como resultado del colapso de los imperios austro-húngaro, otomano y ruso, el número de países que se concebían a sí mismos en términos nacionales fue creciendo: este periodo fue testigo del fin de los Estados dinásticos en Europa y de la desaparición de las otrora «naciones indulgentes», así como de su sustitución por lo que Karl Polanyi denominó «nación crustácea», en la que se distingue de forma desabrida entre «nosotros» y «ellos».

Así, comenzó a experimentarse un agudo contraste entre los avances tecnológicos –que multiplicaban las posibilidades de desplazarse– y la intensificación de los controles para acceder a los Estados europeos, si bien es cierto que las limitaciones a la salida del país quedaron cada vez más relegadas al ámbito de los Estados autoritarios. Egidio Reale, destacado analista del nuevo régimen del pasaporte, describe su impacto mediante una versión libre del cuento de Rip Van Winkle: un hombre se despierta durante el periodo de entreguerras de un letargo que dura varios años y descubre que puede hablar por teléfono con amigos de Londres, París, Tokio o Nueva York, puede conocer las cotizaciones en la bolsa de valores o escuchar conciertos de cualquier lugar del mundo y volar sobre los océanos, pero

no puede atravesar fronteras terrestres sin cumplir estrictas exigencias burocráticas mediante las cuales su nacionalidad será exhaustivamente escudriñada.¹

Pero la dificultad sin precedentes para la migración internacional, derivada del monopolio estatal de los medios legítimos de la movilidad humana en el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, tendrá también paradójicas consecuencias. En un mundo de naciones-Estado, en el que la población del planeta está teóricamente dividida en conjuntos de ciudadanos mutuamente excluyentes, la migración internacional es una anomalía a la que el Estado se enfrenta con cierta torpeza. Quienes carecen de las condiciones de ciudadanía en un país –y especialmente quienes se encuentran sin papeles que atestigüen su identidad y estatus legal– se enfrentan a grandes problemas para abrirse camino en el sistema. Tras la Primera Guerra Mundial, al tiempo que, a causa de los cambios sociales y políticos, se ponía en marcha un ingente caudal humano, las fuerzas vinculadas a la Liga de Naciones –una organización que, a la vez que la ratificaba, trataba de trascender la noción de un mundo compuesto por Estados-nación– se sintieron interpeladas para tratar de abordar, en las turbulentas postrimerías de la guerra, el hecho de que en el juego de las sillas que se estaba produciendo a escala internacional mucha gente había terminado sin silla donde sentarse.

Con millones de personas desplazándose debido a las transformaciones en curso –muchas veces tratando de escapar de conflictos violentos– las limitaciones de un sistema que suponía ciudadanías mutuamente excluyentes, cada una de ellas vinculada únicamente a un Estado, se hicieron evidentes nada más comenzar el periodo de entreguerras. El mayor desafío para dicho sistema fue la aparición de los apátridas, el «grupo más característico de las políticas contemporáneas», cuyo drama «no es que no sean iguales ante la ley, sino que no existe ley para ellos; no es que estén oprimidos, sino que nadie quiere oprimirlos».² Los intentos de aliviar algunos de los problemas

¹ Véase Reale, 1930, pp. 1-2.

² Arendt, 1973, p. 277.

de este colectivo errante llevaron a la creación del primer régimen internacional de refugiados, una iniciativa –no del todo efectiva– coordinada entre numerosos Estados con el fin de reducir los obstáculos a los que durante este periodo se enfrentaban muchos de los apátridas. Para lograrlo, destacan los intentos por limitar las barreras a la migración que sufrían estas personas, proporcionándoles –entre otras medidas– documentos de viaje que fueran reconocidos por los posibles Estados receptores.³

A pesar de la innovación que implicó la creación de un incipiente régimen de protección de las personas refugiadas, y de la (limitada) contribución que supuso para resolver los diversos problemas de la migración forzada, este periodo culminará con dramáticos movimientos de refugiados, causados por el proyecto nacionalsocialista de alcanzar el dominio de Europa y del mundo. El racismo biológico enraizado en la ideología nazi implicaba una forma de imperialismo nacional. El objetivo final de su política era eliminar aquellos especímenes de la población alemana que fueran o bien «ajenos a nuestra sangre» (art- o *blutsfremd*) –judíos principalmente– o bien llevaran «vidas indignas de ser vividas» (*lebensunwertes Leben*, como homosexuales y gitanos), así como subyugar, esclavizar y exterminar fuera de las fronteras de Alemania a colectivos –como los eslavos, por ejemplo– considerados inferiores en la jerarquía racial. No es difícil deducir que la puesta en práctica de este programa de racismo imperialista requería una tarea ingente de clasificación e identificación de grupos de población específicos. Los documentos de identidad y la imposición de marcas visibles de afiliación grupal –invirtiendo la tendencia histórica que se había dado hasta entonces de evitar la «escritura en el cuerpo» contra la voluntad de las personas que se ven sometidas a dicha práctica– fueron cruciales para el objetivo de los nazis de crear una raza superior purificada que gobernara arbitrariamente sobre quienes no fueran arios, o simplemente los extirpara del orbe. El endurecimiento de los controles de pasaporte que se produjo a partir de la Primera Guerra Mundial vino a incrementar

³ Véase Skran, 1995.

las penalidades experimentadas por muchos grupos de víctimas que sufrieron un «tratamiento especial» por parte del nazismo durante su asalto a la civilización occidental, aunque recientemente se ha reabierto el debate sobre en qué medida estas restricciones migratorias en los países democráticos fueron catastróficas para la población judía.

La aparición del régimen internacional de personas refugiadas en el inicio del periodo de entreguerras

En el torbellino que siguió a la Primera Guerra Mundial, generado por el colapso de la revolución y del imperio, y mientras en la mayor parte de Europa los imperios plurinacionales se transformaban en naciones-Estado, millones de personas quedaron a la deriva. Al mismo tiempo, las poblaciones que cayeron bajo la influencia de Estados autoritarios vieron cómo sus posibilidades de emigrar se veían socavadas ante el afán de fortalecer los ejércitos y evitar que los enemigos del régimen hicieran propaganda contra él en el extranjero. Esta pauta confirma la hipótesis de que, durante este periodo y en concomitancia con el proceso de construcción de los Estados-nación, «la prohibición de emigrar estuvo conectada con la creación de unas condiciones internas que generaban el anhelo de escapar y con las políticas de expulsión selectiva».⁴ Este conjunto de circunstancias, aparentemente contradictorio, es especialmente característico de la situación en Rusia tras la revolución bolchevique.

Entre los grupos que se vieron impelidos a abandonar sus países de origen tras la Primera Guerra Mundial, los refugiados procedentes de Rusia fueron seguramente los más destacados a ojos de las personas interesadas por las cuestiones migratorias. Muchos individuos sometidos al régimen comunista de nueva planta abandonaron la Unión Soviética durante la guerra civil y las hambrunas asociadas a ella en el periodo 1919-1922; el demógrafo Eugene Kulischer estima que 1,75 millones de personas emigraron desde este país sola-

⁴ Zolberg, 1978, p. 267.

mente en la primera etapa del periodo de entreguerras. Esta cifra incluye una serie de grupos étnicos no rusos, como alemanes, polacos, rumanos, lituanos, letones, carelianos y griegos; la «emigración rusa» propiamente dicha se calcula en unas 900.000 personas.⁵

En el caso improbable de que estos desgraciados hubieran logrado arreglárselas para hacerse con documentos apropiados antes de iniciar su partida, pronto los soviets, desde la distancia, se vengaron de las personas que habían abandonado la URSS por su presunta enemistad con el régimen. Un decreto del 15 de diciembre de 1922 desnacionalizó a la gran mayoría de los refugiados rusos, convirtiéndoles en apátridas e invalidando sus documentos de viaje. En otras palabras, modificando el estatus legal de los ciudadanos rusos, los bolcheviques pudieron castigar desde lejos a quienes, con su salida, habían sembrado el descrédito sobre el experimento soviético. En el mismo 1922, el régimen comenzó a prohibir la emigración de manera estricta. Esta posición del gobierno soviético ayudó a estabilizar el problema de los refugiados rusos en Europa, si bien hasta 1935 siguieron saliendo migrantes con destino a Extremo Oriente.⁶ Hallamos aquí, de hecho, una combinación arquetípica de restricciones de salida y de producción del anhelo de escapar, habitual en los regímenes autoritarios durante este periodo.

El ascenso al poder del fascismo en Italia a finales del año 1922 tuvo consecuencias similares, aunque a mucha menor escala. Poco después de tomar las riendas del poder, Mussolini comenzó a promover el uso de las provocaciones y de la fuerza en el ámbito de la política. En enero del año siguiente, creó la Milicia Fascista —quizás en gran medida una fuerza simbólica, pero también un ejército privado para *il Duce*— «para defender la revolución fascista». En el plazo de dos meses, el régimen endureció los requisitos para la obtención del pasaporte para quienes, estando sujetos al servicio militar, preten-

⁵ Véase Kulischer, 1948, p. 56. Las estimaciones del total de los movimientos de población a través de las fronteras durante este periodo alcanzan los diez millones de personas.

⁶ Skran, 1995, pp. 36, 102.

diesen salir del país.⁷ Las nuevas normas expresaban la intención de los fascistas de revertir la política del gobierno italiano previa a la Primera Guerra Mundial, una política orientada a facilitar la emigración como válvula de escape efectiva ante la lucha de clases y las tensiones provocadas por el subdesarrollo económico. La postura fascista respecto a la emigración fue definida por Dino Grandi, subsecretario de Asuntos Exteriores, en 1927:

¿Por qué debe Italia servir como una especie de banco de peces humano para alimentar a los países que sufren agotamiento demográfico? ¿Y por qué las madres italianas deben continuar alumbrando hijos para engrosar la soldadesca de otras naciones? El fascismo dejará de promover la emigración, que debilita las fuerzas vitales de la raza y el Estado.⁸

A finales de la década de 1920, los fascistas promulgaron una ley contra la «emigración abusiva» y retiraron el pasaporte a las personas sospechosas de veleidades antifascistas. Aun así, las comunidades italianas en el exilio crecían con fuerza en Francia; el ya mencionado Egidio Reale, socialista, formaba parte de ellas. El régimen fascista trató de espiar a las personas exiliadas, ofreciéndoles por ejemplo renovar sus documentos para viajar al extranjero, oferta que muchas de ellas tuvieron la prudencia de rechazar. Paradójicamente, las limitaciones a la salida del país y el uso del exilio interior como medio para mantener a raya a los opositores provocaron que el fascismo italiano incubase una de las críticas más imperecederas sobre los problemas políticos y económicos del país, el majestuoso *Cristo se*

⁷ «R. Decreto 18 marzo 1923, n. 590, relativo al rilascio dei passaporti per l'estero agli iscritti di leva ed ai militari in congedo», *Raccolta Ufficiale, 1919*, vol. 3 (Rome: Tipografia delle Mantellate, 1923), 1915-1917. Sobre la creación de la Milicia Fascista, véase Clark, 1984, p. 222.

⁸ Intervención en la Camera dei Deputati, 31 de marzo de 1927, citado en Oblath, 1931, p. 808.

detuvo en Éboli de Carlo Levi.⁹ Exceptuando un breve lapso después de 1929, en el que se volvió a permitir, debido a la situación de crisis, la salida del país en busca de empleo, estas políticas pusieron fin a la emigración italiana a gran escala hasta después de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que Italia se convirtió en la semiperiferia de una economía europea regional dominada por Alemania.¹⁰

Además de los flujos de emigrantes procedentes de la Unión Soviética y de la Italia fascista, la transformación de Turquía en una nación-Estado moderna y occidentalizada bajo el liderazgo de Mustafa Kemal (Atatürk) desencadenó un enorme y problemático flujo de personas refugiadas en el área del antiguo Imperio otomano. El viejo sistema de «millet», que había garantizado el autogobierno bajo la tutela otomana a las comunidades religiosas bajo su mando (musulmana, cristiana y judía), tuvo que ceder al toparse con el auge del sentimiento nacionalista.¹¹ Los griegos, que habían logrado la independencia de los gobernantes musulmanes ya en 1829, se alzaron en armas contra el imperio languideciente para lograr la restauración de una Gran Grecia que habría de extenderse por todo el Egeo. Estos proyectos atrajeron inevitablemente a Bulgaria y Serbia, que también protagonizaban una contienda territorial en Macedonia, con el resultado global de que los Balcanes, tras 1912, quedaron inmersos en una situación bélica que se prolongó toda una década. Para la población armenia —buena parte de ella había disfrutado de posiciones de prestigio bajo el poder otomano—, los conflictos de la región tuvieron el resultado positivo de que le permitieron alcanzar una patria independiente (que se convirtió en república soviética en noviembre del año 1920). Una patria de la que hasta entonces carecía, y que hu-

⁹ Véase Levi, 1947. Además, por supuesto, los *Cuadernos de la cárcel* de Antonio Gramsci fueron creados en el contexto del fascismo; Gramsci fue encarcelado en vez de enviado al exilio interno en el sur del país, un exilio considerado por el fascismo castigo suficiente para un cultivado doctor turinés pero no para un revolucionario de la Italia meridional.

¹⁰ Véase Skran, 1995, pp. 55-56; Zolberg, 1978, p. 272.

¹¹ Sobre el sistema del *millet*, véase Kymlicka, 1995, pp. 156-158.

biera podido ayudar a la población armenia a protegerse cuando los turcos llevaron a cabo un ataque genocida contra ella en 1915.

Estos conflictos armados dieron lugar a movimientos de refugiados muy numerosos, al igual que los hubo al final de la década de 1990 debido a la guerra entre Serbia y los habitantes albaneses de la región de Kosovo. Por ejemplo, tras el ataque turco a Smirna (Izmir) en septiembre de 1922, más de un millón de personas refugiadas –griegas de Anatolia y armenias– afluyeron en pocas semanas hacia Grecia. Con el objetivo de crear poblaciones más homogéneas étnicamente en sus respectivos territorios –un proyecto ya impulsado en el lado turco, por cierto, mediante el genocidio armenio–, los griegos y turcos pronto organizaron un intercambio masivo de población que afectó a millón y medio de personas. En total, dos millones se convirtieron en refugiadas en los Balcanes durante el amplio proceso de «homogeneización demográfica» acaecido en el periodo posterior a los conflictos asociados con el declive del Imperio Otomano.¹²

Junto a la desaparición de la monarquía dual y el rediseño de fronteras en Austria-Hungría, el colapso del Imperio Otomano y la transformación revolucionaria del Imperio Ruso alumbraron un conjunto de Estados de nuevo cuño que –contra toda evidencia– se concebían a sí mismos como Estados-nación étnicamente homogéneos. El carácter obviamente absurdo de estas pretensiones en medio del «cinturón de poblaciones abigarradas» de Europa Central, Oriental y Meridional derivó en la firma de los Tratados de Minorías durante el inicio del periodo de entreguerras, unos acuerdos que trataban de asegurar ciertos derechos a los diversos grupos étnicos de la región que no habían logrado reconocimiento como «pueblos con Estado» y, en consecuencia, habían quedado sometidos por otros que sí habían tenido la fortuna de alcanzar dicho reconocimiento. Según Arendt, el «verdadero significado de los Tratados de Minorías radica (...) en el hecho de que estaban garantizados por un organismo internacional, la Liga de Naciones»; puesto que «la nación había conquistado el Estado», existía la opinión mayoritaria de que las personas no naciona-

les no podrían disfrutar los derechos ciudadanos, y que los derechos que pudieran lograr deberían verse garantizados por algún organismo superior. El logro completo del ideal del Estado-nación por parte de ciertas poblaciones provocó que aquellas que fracasaron en su anhelo de obtenerlo para sí mismas se vieron obligadas a confiar la defensa de sus derechos a una organización supranacional, La Liga de Naciones.¹³ La Liga, así, se presentaba como una suerte de *deus ex machina* que surgió prácticamente por necesidad ante el triunfo del sistema de Estados-nación, y que podría quizás salvarlo de los dilemas y de los excesos intrínsecos a su existencia.

Estos excesos eran particularmente evidentes en el ámbito de las migraciones. Muchas personas migrantes –obligadas a abandonar sus hogares por los procesos, frecuentemente violentos, de construcción de los Estados-nación– se enfrentaron a importantes limitaciones de sus movimientos debido a las antipatías habituales hacia los extranjeros y a los requisitos documentales impuestos en toda Europa durante y después de la guerra. Ya en 1920, la Liga de Naciones convocó una conferencia internacional en París para abordar las dificultades creadas por el nuevo régimen de pasaportes y publicó una serie de recomendaciones dirigidas a reducir unos controles a la movilidad que eran insólitos en tiempos de paz. En 1921, la conferencia de la Unión Interparlamentaria en Estocolmo manifestó su rechazo al sistema de pasaportes e hizo un llamamiento a favor de una mayor libertad de movimiento. Sin embargo, las demandas de los participantes en estas conferencias y en otras posteriores cayeron en saco roto. El régimen de pasaportes había logrado un grado muy elevado de institucionalización que dificultaba los movimientos de cientos de miles de personas –viajeras, emigrantes y refugiadas– que no habían

¹² Véase Skran, 1995, pp. 41-45.

¹³ Arendt, 1973, pp. 274-275. Las observaciones de Macartney sobre los resultados del Tratado de Versalles son mordaces: «El resultado del acuerdo de paz fue que todos los Estados del cinturón de poblaciones heterogéneas (...) se miraron entonces a sí mismos como Estados-nación. Pero los hechos les contradecían (...). Ninguno de esos Estados era realmente uninacional, del mismo modo que, por otra parte, tampoco había ninguna nación que tuviera a todos sus miembros en un mismo Estado.» Citado en *ibíd.*, p. 274, n. 14.

sido capaces de obtener la documentación necesaria para demostrar su identidad, o que habían sido privadas de la nacionalidad legal que necesitaban para lograr los papeles apropiados.¹⁴

En cualquier caso, La Liga de Naciones persistió en sus esfuerzos para suavizar las formalidades documentales para la población refugiada que hubiera quedado bloqueada. En la cumbre sobre la crisis de refugiados rusa a principios del año 1922, el Alto Comisionado para los Refugiados de la Liga de Naciones, el noruego Frijdtof Nansen, explorador y filántropo, llamó la atención en un informe al Consejo de la Liga sobre el problema que suponían los documentos de viaje para la población refugiada. En julio, Nansen convocó en Génova una conferencia a la que asistieron representantes de dieciséis Gobiernos para abordar la cuestión. Los participantes acordaron crear, en la «Disposición del 5 de julio de 1922», un documento de identificación y viaje para refugiados rusos que pudiera lograr aceptación internacional, documento conocido como el «pasaporte Nansen». De acuerdo con este pacto (no vinculante), los Gobiernos participantes podrían otorgar dicho documento sin comprometerse por ello a garantizar los derechos de ciudadanía a quienes lo portaran. Es decir, acordaban reconocer su validez, sin verse obligados por ello a admitir a sus portadores. La Disposición tuvo un éxito considerable; en septiembre de 1923, un total de treinta y un Gobiernos de todo el mundo se habían adherido a sus cláusulas, y hacia el fin de la década eran ya más de cincuenta.¹⁵

Inicialmente, antes de que este documento fuera ampliado a otros grupos, el pasaporte Nansen estaba diseñado para personas de nacionalidad rusa, era válido durante un año y quedaba derogado si su portador adquiría una nueva nacionalidad. A pesar de que muchas de las destinatarias de estos pasaportes eran de hecho personas apátridas, sobre todo después del decreto soviético de desnacionalización de diciembre de 1922, se incluía la denominación «*personne d'origine russe*» no sólo porque sus portadores eran antiguos nacionales rusos

sino también porque de ese modo «no era necesario decirle al migrante ruso que carecía de nacionalidad o que su nacionalidad resultaba dudosa». Por añadidura, quienes habían obtenido el pasaporte Nansen «impugnaron con acritud» iniciativas posteriores para proveer de tarjetas de identidad uniformes a todas las personas apátridas, porque podrían así perder la marca distintiva de su estatus como refugiados de origen ruso.¹⁶

Con todo, las necesidades creadas por la crisis de refugiados a comienzos del periodo de entreguerras llevaron inevitablemente a extender el pasaporte Nansen a otros grupos. Los armenios –antiguos súbditos de los otomanos, del imperio zarista, ciudadanos de la breve República Armenia independiente o de la Armenia soviética, pero ahora dispersos por Europa y Asia Menor– tenían dificultades frecuentes para presentar los pasaportes y documentos de identidad que se les exigían en sus posibles lugares de refugio. Por ello, en mayo de 1924, la Liga de Naciones acordó otra «Disposición» que les garantizaba acceso a los pasaportes Nansen. Cerca de cuarenta Gobiernos pactaron esta ampliación de la autoridad internacional para emitir documentos de viaje a personas apátridas.¹⁷

A pesar de su evidente utilidad para los rusos y armenios que lo obtuvieron, el pasaporte Nansen adolecía de importantes deficiencias. La principal era que a sus portadores no se les garantizaba la (re)admisión en el país que había emitido el documento. En cierto sentido, ese hecho facilitaba a los Gobiernos la distribución de esta clase de pasaportes; suministrando estos documentos, podían facilitar la salida y el viaje internacional de personas refugiadas, sin asumir con ello responsabilidad alguna de acogerlas en un momento posterior. En 1926, una conferencia intergubernamental con participantes de veinticinco países dio un paso importante para subsanar esta deficiencia, acordando revisar el acuerdo original de forma que los portadores de pasaportes Nansen, a partir de entonces, tuvieran derecho a un visado de retorno sellado en el propio pasaporte. Pro-

¹⁴ Véase Marrus, 1985, pp. 92-94.

¹⁵ Véase Skran, 1995, pp. 104-105.

¹⁶ Arendt, 1973, p. 282, n. 33.

¹⁷ Marrus, 1985, p. 94; Skran, 1995, p. 105.

bablemente debido a que esta nueva medida tendía a garantizar a las personas refugiadas derechos de acceso al territorio normalmente reservados a los ciudadanos, sólo la mitad aproximadamente de los Gobiernos que habían firmado la Disposición inicial se sumaron al nuevo acuerdo.¹⁸

Dos años después, la Liga de Naciones dio un paso más en esta misma dirección, al conceder algunos aspectos de una especie de ciudadanía supranacional a quienes tuvieran pasaportes Nansen. Una nueva «Disposición» de 30 de junio de 1928 proporcionó al Alto Comisionado para los Refugiados autoridad para ejercer ciertas funciones consulares en beneficio de la población refugiada, como la certificación de su identidad y de su estado civil, la confirmación de su estatus de personas refugiadas y la tarea de encomendarlas al Gobierno y a las autoridades educativas. Estos acuerdos fueron finalmente incorporados a la legislación internacional en la Convención sobre los Refugiados de 1933. El mismo día, la Liga amplió asimismo la lista de grupos a los que se les garantizaría el pasaporte Nansen. Los beneficiados eran principalmente unos 19.000 asirios y otras minorías cristianas de los antiguos territorios otomanos. Sin embargo, solamente trece Estados firmaron este acuerdo.¹⁹

A pesar de sus limitaciones, el pasaporte Nansen fue un logro notable en un periodo de exaltación del Estado-nación. El historiador Michael Marrus se ha referido a este periodo como «la era Nansen», y describe así la importancia del pasaporte:

Permitió que por vez primera se pudiese establecer el estatus jurídico de las personas apátridas mediante un acuerdo internacional específico; en un tiempo en el que eran los Gobiernos y las burocracias quienes, cada vez más, determinaban las condiciones de acceso a la ciudadanía, el pasaporte Nansen permitió actuar a una agencia internacional, el Alto Comisionado, en

¹⁸ Véase Marrus, 1985, p. 94; Skran, 1995, pp. 106-108. Ausencias notables entre los firmantes fueron Estados Unidos, Gran Bretaña e Italia; esta última había caído bajo control fascista después de la firma del primer acuerdo.

¹⁹ Ver Skran, 1995, pp. 108-109, 113.

favor de las personas que habían sido rechazadas por sus países de origen.²⁰

Recientemente, un analista de los orígenes de los acuerdos modernos sobre estas cuestiones ha escrito: «La creación del sistema Nansen de pasaportes marca el inicio de la legislación internacional respecto a las personas refugiadas».²¹ Efectivamente, el pasaporte Nansen supuso el primer paso para resolver a escala internacional las contradicciones internas de un sistema de control del movimiento basado en la pertenencia nacional. Esas contradicciones eran el reverso de la idea wilsoniana de la autodeterminación nacional, que dio lugar al mismo tiempo a un número considerable de nuevos Estados-nación y a la población de «personas sin Estado» que caracteriza el escenario europeo de entreguerras.

En cualquier caso, la persistencia de determinadas limitaciones a la movilidad entre las fronteras nacionales también se derivaba de un conjunto de políticas económicas que revirtieron drásticamente la etapa de movilidad relativamente irrestricta que, a finales del siglo XIX, había asegurado el liberalismo. Durante el periodo de entreguerras, el libre comercio dio paso al proteccionismo, cuyas restricciones contribuyeron a provocar la Gran Depresión de la década de 1930. Al analizar la era de la «economía nacional» que caracterizó al periodo de entreguerras, Hobsbawm describe de la siguiente manera sus resultados:

En unos pocos años —a medida que los ríos de la migración internacional se convertían en un mero goteo, los altos muros de los controles cambiarios inhibían los pagos internacionales, el comercio internacional se contraía e incluso la inversión internacional mostraba señales momentáneas de hundimiento—, la economía mundial parecía al borde del colapso. Cuando hasta los ingleses abandonaron el libre comercio en 1931, se hizo evi-

²⁰ Marrus, 1985, p. 95.

²¹ Skran, 1995, p. 105.

dente que los Estados estaban retirándose todo lo posible hacia un proteccionismo tan defensivo que se aproximaba a una política de autarquía, tan sólo mitigada por acuerdos bilaterales.²²

La devoción hacia las políticas económicas liberales, que había favorecido la libre movilidad durante el siglo XIX, se veía ahora abandonada. Karl Polanyi sintetizó mordazmente la situación en estos términos:

Con la omnipresencia del proteccionismo, se estaba produciendo una suerte de caparazón sobre la naciente unidad social. Esa nueva entidad se forjó en el molde nacional, pero tenía pocas semejanzas con sus predecesoras, las indulgentes naciones del pasado. La nueva nación crustácea expresaba su identidad mediante divisas nacionales de curso legal salvaguardadas por una clase de soberanía más celosa y absoluta que las conocidas hasta entonces.²³

Las divisas dentro y los pasaportes fuera.

O dentro también, si el país pertenecía a la modalidad totalitaria. Mientras que, hasta 1932, las crecientes necesidades de la industria habían derivado ocasionalmente en un agudo déficit de fuerza de trabajo, la hambruna provocada por la desastrosa política de colectivización del Primer Plan Quinquenal (1928-1933) hizo que el régimen soviético se enfrentase a una migración potencialmente incontrolada de campesinado hambriento que, hacia finales de 1932, atestaba las ya superpobladas urbes. Los bolcheviques decidieron que había que hacer algo. Mediante una iniciativa de carácter burocrático, con el fin de regular los flujos migratorios nacionales, Stalin (re)introdujo el pasaporte interno, que pronto se convirtió en «una de las palancas principales del control social y político en la URSS». ²⁴

De hecho, la ley del 27 de diciembre de 1932 que inauguraba el sistema de pasaportes fue la pieza central de un proyecto de amplio alcance mediante el cual el régimen trataba de contener el flujo del campesinado hacia las ciudades. Este proyecto se incluía un sistema reforzado de registro de residentes de áreas urbanas, estrechamente ligado al sistema de pasaportes; una ley que endurecía el castigo por absentismo laboral, según la cual los trabajadores que se ausentaban un solo día debían ser despedidos, desalojados de las viviendas de la empresa y privados de sus cartillas de racionamiento; decretos destinados a reducir el número de trabajadores con acceso a dicho sistema de racionamiento; una restricción abusiva del mismo, vinculando directamente la distribución de alimentos con el trabajo y las empresas; por último, durante la primavera de 1933, una directiva prohibía salir de las áreas rurales para buscar empleo en la ciudad a quienes trabajaban en las granjas colectivas.²⁵ Esta serie de decretos ponía cada vez más difícil el acceso a comida o vivienda a cualquier ciudadano soviético que no estuviera adecuadamente registrado o domiciliado; un registro que a su vez resultaba necesario para recibir un pasaporte para moverse dentro de la URSS. Dado que estos documentos constituían la columna vertebral de un sistema de control conectado con el empleo, la residencia y el acceso a los bienes de consumo, el pasaporte interno se convertiría en parte esencial de la vida cotidiana de la gente, «el núcleo del poder estatal»²⁶ en la Unión Soviética.

Pero incluso en sociedades democráticas los estragos del colapso económico global amenazaban con revertir los logros respecto a la libertad de movimiento dentro de los espacios nacionales unificados. Mucho menos conocido que los proyectos de ley de restricción de la inmigración de la década de 1920 es el hecho de que, en los años 30, se desplegaron patrullas en las fronteras de California para impedir la entrada a las gentes hambrientas que huían de la miseria provocada por el *Dust Bowl*; estas personas eran «deportadas» inmediata-

²² Hobsbawn, 1990, p. 132.

²³ Polanyi, 1944, p. 202.

²⁴ Matthews, 1993, p. 5.

²⁵ Fitzpatrick, 1994, p. 92.

²⁶ Shelley, 1996, p. xv.

mente si se intuía que habrían de convertirse en una carga para el erario público. No fue hasta 1941 que el Tribunal Supremo invalidó la ley que autorizaba estas expulsiones, al mismo tiempo que reafirmaba el derecho a los viajes internos como un atributo de la condición ciudadana.²⁷ En el mismo año, los Estados Unidos introdujeron lo que se convertiría en una exigencia permanente: que sus ciudadanos y ciudadanas que salieran del país tuvieran un pasaporte, al menos para viajar fuera del hemisferio occidental. Tal y como había sucedido en anteriores ocasiones, ese requisito fue concebido inicialmente como una medida provisional y propia de tiempos de guerra, y dependía de la declaración presidencial del estado de emergencia nacional.²⁸ La emergencia inmediata que proporcionó la oportunidad de dicha declaración fue, obviamente, el nazismo.

Pasaportes, documentos de identidad y persecución nazi a los judíos

La manera en que el nacionalsocialismo abordó su «problema» judío constituyó una compleja mezcla entre lo «reaccionario» y lo «moderno».²⁹ Reaccionario porque las medidas que reintrodujo para el control de los movimientos de población y para la identificación de personas supusieron un retroceso a épocas pretéritas y a prácticas que habían sido dejadas atrás por gobiernos más democráticos. En una era en la que la ciudadanía nacional se había convertido en la condición *sine qua non* de acceso a derechos, los nazis adoptaron medidas tan reaccionarias como quitar la ciudadanía a sus enemigos internos para despojarlos de protección y dejarlos a merced de las persecuciones que se cernirían sobre las personas sin derechos, especialmente sobre quienes carecían de una «patria» estatal a la que poder apelar para que los socorriera.

²⁷ Véase Hall, 1992, pp. 877-878; Kulischer, 1948, p. 18.

²⁸ Véase Turack, 1972, p. 9.

²⁹ Tomo prestados estos términos, y la idea de su yuxtaposición por parte del nazismo, de Herf, 1984.

«Moderno» en la medida que incluía, entre otros elementos, el uso de las más avanzadas técnicas de registro de población y controles documentales sobre la movilidad para vigilar a los enemigos reales o potenciales y para movilizar a la población en pos de los objetivos del régimen.

Por ejemplo, el gobierno nazi comenzó a construir una maquinaria administrativa para identificar y vigilar el paradero de la población judía, mediante un censo especial de judíos alemanes desarrollado mientras se preparaba el censo general de junio de 1933. Este recuento extraordinario, que pretendía establecer «un panorama de la situación biológica y social de la judería alemana», determinó que había en ese momento exactamente 16.258 judíos en Alemania que habían nacido fuera del país y adquirido posteriormente la ciudadanía alemana. De forma más general, 115.000 judíos extranjeros o nacidos en el extranjero vivían en Alemania a mediados de 1933, una cifra que representaba el veintitrés por ciento de la población judía total.³⁰

En ese contexto, el régimen comenzó a emprender medidas para marginar a los judíos no alemanes, como la Ley de desnacionalización del 14 de julio de 1933. La «Ley de retracción de las naturalizaciones y de cancelación de la ciudadanía alemana» otorgó poder al régimen para desnacionalizar a cualquiera que hubiera adquirido la ciudadanía alemana entre el fin de la guerra en 1918 y el día de finales de enero de 1933 en que Hitler accedió al poder como Canciller del Reich. Probablemente no fue casual que esta medida, dirigida contra las naturalizaciones llevadas a cabo por el gobierno de Weimar —sumamente denigrado por los nazis— fuera adoptada el día de la toma de la Bastilla (14 de julio) de 1933. El decreto de aplicación de la ley dejaba claro que los «judíos de Europa oriental» eran uno de sus principales objetivos. Estos grupos de personas recientemente

³⁰ Véase Aly & Roth, 1984, pp. 55, 58-59. A pesar de sus defectos, este libro es con mucho la mejor monografía de las complejas dificultades administrativas a las que se enfrentó el nazismo en su proyecto de «resolver» el «problema» judío, así como de las formas en que se abordaron los obstáculos. Me he basado en buena medida en esta obra para analizar esta cuestión.

inmigradas, muchas de las cuales habían llegado huyendo de los pogromos en Polonia y otros lugares, fueron el objetivo de buena parte de los primeros «tratamientos especiales» del régimen. Sin embargo, como hemos visto, de los *Ostjuden* que habían entrado en Alemania durante la era de Weimar, pocos habían adquirido la nacionalidad. Por ello, «los nazis descubrieron que ni siquiera ellos podían revocar la ciudadanía a quienes no eran ciudadanos».³¹ Evidentemente, pronto se encargarían, mediante las leyes de Nuremberg de 1935, de que ningún judío pudiera nunca convertirse en ciudadano.³²

El censo especial de 1933 de judíos en Alemania fue sólo el comienzo del proyecto de los nazis de aplicar los medios estadísticos y administrativos más sofisticados para avanzar en su programa de dominación racial. Durante sus doce años de vida, el «Reich de los mil años» generó una proliferación de censos, investigaciones estadísticas, registros de extranjeros, carnés de identidad y listados de residencia que constituyeron la base administrativa para las deportaciones a Auschwitz y a los otros campos de exterminio. Con el tiempo, estos diversos métodos para «aprehender» (*erfassen*) a la población alemana —especialmente ciertos «grupos con un estatus negativamente privilegiado» dentro de ella— pasaron a vincularse íntimamente con el sistema de pasaportes. El refuerzo de formas de identificación «externas» mediante las «internas» tuvo importantes ramificaciones para muchos judíos que trataron de abandonar Alemania con la intención de escapar de la opresión nazi.

A pesar de la declarada antipatía del régimen hacia el bolchevismo, la primera gran iniciativa del Gobierno nacional socialista encaminada a aprehender más firmemente a la población alemana guar-

³¹ «Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit», 14 de julio de 1933, *Reichsgesetzblatt 1933*, Parte I, p. 430 y ss; la orden ejecutiva de 26 de julio de 1933 se puede encontrar en *Reichsgesetzblatt 1933*, Parte I, p. 538 y ss. Resúmenes de las cuestiones fundamentales de la ley y de la orden ejecutiva se encuentran en Walk, 1981, pp. 36, 42; véase también Bergmann & Korth, 1985, p. 27. Para un breve análisis de la ley y su importancia, véase Schleunes, 1970, pp. 110-111.

³² Véase Schmid *et al.*, 1983, vol. 1, pp. 97-100.

daba muchas similitudes con la llevada a cabo por los soviéticos sólo dos años y medio antes. El 1 de junio de 1935, el régimen reintrodujo un tipo de pasaporte interno conocido como «cartilla de trabajo». Su propósito inmediato era facilitar la distribución más efectiva posible de la fuerza de trabajo. Al principio, la obligación de obtener este documento afectaba solamente a quienes ejercían tareas calificadas en sectores que sufrían escasez de mano de obra, pero pronto la exigencia del documento se extendió a otros ámbitos. Tanto en el registro elaborado a partir de todas las cartillas emitidas como en el propio documento, se consignaba la vida laboral del portador, sus cambios de empleo, periodos de inactividad y cualquier supuesto incumplimiento del contrato de trabajo. Mediante este sistema, toda la población trabajadora, no sólo la desempleada, podía ser controlada en aras de la inyección planificada de fuerza de trabajo en los sectores en los que resultase más funcional para los intereses del régimen. Justo antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno extendió este sistema al conjunto de la sociedad mediante un «registro de población» (*Volkskartei*), perfeccionándolo además para hacer seguimiento con él de los cambios de domicilio de todos los habitantes.³³

En esa misma época, varios Estados alemanes exigieron a mendigos y vagabundos que figuraran en un Registro de personas errantes (*Wanderbuch*) mediante un certificado que indicaba el itinerario del portador en asociaciones de beneficencia y agencias estatales responsables de los pobres itinerantes. (Dado que el «vagabundeo» se consideraba una forma de vida propia solamente de hombres, el Registro no incluía mujeres). Aunque estos documentos habían existido desde mucho antes, no llegaron a convertirse en obligatorios hasta el Tercer Reich. No aportar los papeles exigidos por la policía podía ser causa de arresto, lo que a su vez podía conducir al infractor a un asilo de caridad, una *work-house* o un campo de concentración. Al igual

³³ Aly & Roth, 1984, pp. 44-45. No he sido capaz de determinar si las similitudes entre la «cartilla de trabajo» nazi y el pasaporte interno soviético son casuales o son el resultado de una imitación consciente. Sobre la «pasaportización» de la URSS en los primeros años de la década de 1930, véase Garcelon, 2000; Torpey, 1997.

que ocurría con la cartilla de trabajo, el objetivo era, por una parte, asegurar que el Estado dispusiera sin trabas de la fuerza de trabajo de los desempleados y ociosos y, por otra, ofrecer a las autoridades enormes facilidades para comprobar los posibles antecedentes criminales de cada persona. A pesar de las presiones para crear un registro nacional de personas sin hogar, éste nunca se llevó a cabo, y la efectividad de los Registros de Personas Errantes como medios de vigilancia fue por ello limitada. Tras el inicio de la guerra, en septiembre de 1939, la tarea de registro fue suspendida completamente, dado que el vagabundeo fue directamente declarado ilegal.³⁴ A medida que las restricciones a la movilidad interna se hacían más severas, los controles documentales fuera de las fronteras del Tercer Reich también se endurecieron.

Los nazis dieron expresión oficial a la íntima conexión entre registros y controles documentales a la movilidad dentro y fuera de las fronteras del Estado mediante la «Ley de Pasaportes, de Policía de Extranjería, de Registro de Residencia, así como de Documentos de Identidad Personales» del 11 de mayo de 1937. El decreto otorgaba vía libre al Ministerio del Interior para reorganizar las áreas administrativas conjuntamente denominadas como «sistemas de documentos de identidad personal» (*Ausweiswesen*). Entre las prerrogativas otorgadas al Ministerio del Interior se incluía la potestad de abolir definitivamente la ley de 1867 de la Confederación Germánica del Norte –que había eliminado los requerimientos de pasaporte salvo como medida temporal y de emergencia–, así como el conjunto de leyes que durante la Primera Guerra Mundial y el periodo de Weimar habían sido aprobadas en esos mismos términos.³⁵ Este brusco

³⁴ Véase Ayass, 1988, pp. 219-221; Treuberg, 1990, pp. 89-90.

³⁵ «Gesetz über das Paß-, das Ausländerpolizei-, und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen», 11 de mayo de 1937, *Reichsgesetzblatt 1937*, Parte 1, p. 589. Una orden análoga fue aprobada por Austria poco después del Anschluss; véase «Verordnung über die Einführung des Gesetzes über das Paß-, Ausländerpolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen vom 11. Mai 1937 im Lande Oesterreich vom 10. Mai 1938», *Reichsgesetzblatt 1938*, Parte 1, p. 511. Que el Ministro del Interior se hiciera con ese poder sobre la emi-

final del notable legado de la era de relativa libertad de movimiento de finales del siglo XIX anunciaba procesos que contribuirían, por un lado, a generar un masivo crecimiento del número de personas refugiadas y, por otro, a un proyecto para controlar la movilidad humana que impediría todo desplazamiento.

Para lograr la deseada «radiografía perfecta» de la población alemana y sus movimientos, el régimen aprobó la Orden de Registro Residencial (*Reichsmeldeordnung*) del 6 de enero de 1938. Esta fue la joya de la corona (de espinas) creada por los nazis con el fin de vigilar a su población, y de nuevo presenta similitudes muy importantes con las medidas de restitución de los pasaportes internos tomadas en la Unión Soviética a finales de 1932. El Führer justificó la ley por su contribución «a la protección del *Volksgenossen* frente a toda clase de criminales y a allanar la tarea de la policía de seguridad en la lucha contra ellos». Para facilitar un mayor cumplimiento de las medidas establecidas, la ley eliminó cualquier tipo de tasa vinculada a ellas. Al mismo tiempo, se establecieron sanciones –incluidas penas de cárcel– para quienes incumplieran la ley. Los formularios de registro de todos los no alemanes fueron automáticamente enviados a las autoridades de extranjería. La ley obligaba al personal de hospitales, albergues juveniles y hoteles a informar a las autoridades de sus pacientes y huéspedes en un plazo máximo de veinticuatro horas.³⁶

Aunque estas medidas no eran novedosas, fueron llevadas a cabo con una meticulosidad sin precedentes. Hasta 1938 la obligatoriedad del registro residencial había sido desigual a lo largo del país y evadirla había sido un «deporte popular»; pero el *Reichsmeldeordnung* creó las bases de la más completa «aprehensión (*Erfassung*) posible»

sión de pasaportes no tiene nada de exclusivo del terrible régimen nazi. Más bien, al contrario que en el resto de Europa y en Estados Unidos, donde las cuestiones relativas al pasaporte competen al Ministerio de Asuntos Exteriores, en Alemania estas competencias han estado siempre en manos del Ministerio del Interior, y así continúa siendo hoy en día.

³⁶ Véase Schulze, 1942 para los principales aspectos de las disposiciones originales y sus revisiones subsecuentes. Véase también Aly & Roth, 1984, pp. 39-40.

del conjunto de la población.³⁷ Especialmente se facilitó el control de la población judía. De acuerdo a un observador implicado profesionalmente en estas cuestiones, la *Reichsmeldeordnung*, de aquí en adelante, «posibilitaría rastrear completamente todos los desplazamientos internos y externos de los judíos (*Glaubensjuden*).»³⁸ El lazo se iba apretando.

Medidas como éstas eran el corazón del proyecto nazi de abarcar a la población alemana y vigilar los movimientos de quienes consideraban sus enemigos, especialmente los judíos. Lo esencial era que se generase algún tipo de documentación que permitiera cumplir adecuadamente con las obligaciones de información exigidas. El jefe de policía de Hamburgo, lugar en el que estas medidas se habían puesto en marcha con la máxima efectividad antes de que se adoptaran como el modelo para todo el *Reich*, describía los beneficios del sistema de esta forma:

La principal ventaja del sistema de registro de Hamburgo consiste en la llamada obligación de identificación personal (*Ausweiszwang*). Ésta implica que todas las personas que quieran registrarse —y también quienes dependan de ellas— deben identificarse a través de documentos oficiales. Por tanto, el archivo, que puede ser objeto de actualizaciones frecuentes en las oficinas locales de registro (*Standesämter*), puede usarse sin más dilación para propósitos administrativos como la emisión de pasaportes, permisos de conducción, autorizaciones de residencia, etc.³⁹

Así, la *Reichsmeldeordnung* permitía un abordaje homogéneo y a escala nacional que aseguraba que todas las personas habían sido atrapadas en la telaraña oficial de los aparatos de identificación.

No fue coincidencia el hecho de que en julio de 1938 se dictase una orden en la que se exigía a toda la población judía que, antes de que terminase ese año funesto, obtuviera una tarjeta de identidad (*Kennkarte*) que señalaba su judaísmo. Cuando la obtenían, se añadía una marca negra a sus tarjetas junto a los datos de «registro de población».⁴⁰ Una prueba adicional de la dirección que estaban tomando los acontecimientos es que el otro grupo al que se exigía tarjeta de identidad en dicha ley eran los hombres con obligación de realizar el servicio militar.⁴¹ Poco después, un decreto de la Policía de Extranjería (*Ausländerpolizeiverordnung*) afirmaba magnánimamente que en el territorio del *Reich* sería bienvenida toda persona extranjera que demostrase ser «merecedora de la hospitalidad que se le concedía». La ley autorizaba la expulsión del territorio alemán —por la fuerza si era necesario— de cualquier extranjero; no se establecía ninguna medida para recurrir legalmente una orden de expulsión dictaminada mediante esa ley.⁴² Esta directiva afectaba principalmente a los judíos que, después de todo, nunca habían alcanzado la ciudadanía o habían sido despojados de ella por las leyes de Nuremberg. Se intensificaba así el proyecto nazi de expulsar a los «enemigos del pueblo».

Todo esto ocurría inmediatamente después de la conferencia de Evian (Francia) de la Liga de Naciones, que había sido convocada a primeros de julio de 1938 para abordar el problema creciente de los refugiados procedentes de Alemania y Austria y sus dificultades para asentarse en un lugar seguro. El problema de la emigración desde áreas dominadas por Alemania se había agudizado después del *Anschluss* en Austria en el mes de marzo y, en no menor medida, como

³⁷ Schulze, 1942, p. 3; véase Aly & Roth, 1984, pp. 141-142.

³⁸ F. Bürgdorfer, «Die Juden in Deutschland und in der Welt: Ein statistischer Beitrag zur biologischen, beruflichen und sozialen Struktur des Judentums in Deutschland», *Forschungen zur Judenfrage* Bd. 3, Hamburg 1938, pp. 162-163, citado en Aly & Roth, 1984, pp. 62-63.

³⁹ Citado en Aly & Roth, 1984, pp. 41-42.

⁴⁰ «Kennkartenzwang (3. Bekanntmachung vom 23. 7. 1938)», citado en *ibíd.*, pp. 75-76, 78.

⁴¹ Aly & Roth, 1984, pp. 53-54.

⁴² «Ausländerpolizeiverordnung», 22 de agosto de 1938, *Reichsgesetzblatt 1938*, Parte 1, pp. 1053-1056.

resultado del entusiasmo del *Untersturmführer* Adolf Eichmann, que había desarrollado planes a gran escala, al menos desde mediados de 1937, para la expulsión de la población judía. Los esfuerzos nazis para expulsar a los judíos de sus dominios pronto conducirían a la creación de una Oficina Central para la Emigración Judía, dirigida por Eichmann.⁴³ Pero un sistema internacional que reservaba a cada Estado el derecho de admitir sólo a quienes quería admitir no facilitaba los planes nazis de expulsar a los judíos, un hecho que podría haber contribuido en última instancia a ayudarles a optar por el exterminio como «solución definitiva» al «problema judío».

Aunque todas las delegaciones en la conferencia de Evian expresaron su compromiso con la asistencia humanitaria, sólo República Dominicana hizo una oferta concreta para acoger población: sus representantes confiaban en que de ese modo encontrarían colonos agrícolas con los que poblar algunas de las áreas menos atractivas de su país. Por lo demás, la mayoría de los representantes gubernamentales en la conferencia, con el fin de trazar límites nítidos a su capacidad de aceptar más personas en busca de refugio, lamentaban hasta qué punto sus países se hallaban «saturados» de refugiados y señalaban los problemas constantes de desempleo y de recesión económica. El mayor logro de la conferencia fue la creación de un Comité Intergubernamental de Refugiados (IGCR), una organización que nació en gran medida porque Estados Unidos no quería trabajar bajo la tutela de una organización —la Liga de Naciones— a la que nunca llegó a incorporarse. Los resultados de la conferencia fueron considerados en general como decepcionantes.⁴⁴

Poco después de la conferencia de Evian, el problema de los refugiados en la Europa bajo dominio alemán empeoró drásticamente. El Reich se amplió el 1 de octubre mediante la ocupación de los Sudestes, el territorio fronterizo de Checoslovaquia. Esta ampliación del control nazi supuso la incorporación de más población judía al domi-

⁴³ Véase Schleunes, 1970, pp. 229-230.

⁴⁴ Este balance se basa en Skran, 1995, pp. 211-214; véase también Yahil, 1990, pp. 94-95.

nio alemán, por lo que miles de judíos de Checoslovaquia trataron de huir de sus nuevos amos. En la conferencia de Evian, un portavoz de la policía suiza se había opuesto a la ola de inmigración judía desde Austria hacia Suiza tras el *Anschluss*, a la que el Gobierno suizo había respondido exigiendo un visado a los portadores de pasaportes austríacos. Tras discusiones con el Gobierno alemán, el 5 de octubre el Tercer Reich ordenó a todos los judíos alemanes que entregaran sus pasaportes para que el régimen se los devolviera sellados con una «J» roja. Además de las tarjetas de identidad especiales que los judíos debían llevar consigo en Alemania, sus documentos de viaje los señalaban ahora claramente como judíos cuando trataban de atravesar fronteras internacionales. Paradójicamente, al anunciar a los potenciales Gobiernos receptores que los portadores de esos pasaportes eran «indeseables», los nazis probablemente contrarrestaban sus propios esfuerzos, crecientes y denodados, por expulsar a los judíos del Reich.⁴⁵

De hecho, hacia el otoño de 1938 sólo un tercio del aproximadamente medio millón de judíos contabilizados en Alemania (*Altreich*) a mediados de 1933 había salido del país, a pesar del creciente acervo legal dirigido a excluir a la población judía de la sociedad alemana y a hacer sus vidas más penosas. La presión para que se fueran se intensificó después de la *Kristallnacht*, la «noche de los cristales rotos», el 9 de noviembre de 1938. Tras esta erupción de violencia y destrucción, se hizo cada vez más difícil sostener la idea de que los nazis se conformarían con marginar y estigmatizar a la población judía, por lo que una parte importante trató de escapar de la Europa que se encontraba controlada por el régimen.

La «J» roja, ¿hizo más difícil a los judíos encontrar refugio fuera de la Europa hitleriana? En los últimos veinte años, ha sido un lugar común afirmar que muchos judíos fueron condenados a muerte por culpa de las barreras migratorias y los controles documentales implantados por muchos países de Europa y Norteamérica en el periodo previo y por las reticencias de la mayoría de los países a admitir

⁴⁵ «Verordnung über Reisepässe von Juden», 5 de octubre de 1938, *Reichsgesetzblatt 1938*, Parte 1, p. 1342.

a los judíos como refugiados, tal y como parecen indicar los resultados de la conferencia de Evian. Seguramente esta visión está asociada principalmente al trabajo del historiador David Wyman, aunque ha alcanzado una influencia mucho más amplia. Según este punto de vista mayoritario, las restricciones a la emigración surgidas de la Primera Guerra Mundial y aplicadas con rigor durante la década de 1930 para proteger los mercados de trabajo nacionales durante la depresión condujeron a muchos judíos a la muerte, toda vez que estos se vieron incapaces de encontrar refugio de la persecución nazi.⁴⁶

Más recientemente, William Rubinstein ha argumentado vehementemente que la noción de «muros documentales [*paper walls*]» que protegerían las democracias occidentales –así como la pretensión de que las democracias podrían haber rescatado a más judíos por varias vías, entre ellas bombardeando Auschwitz– es un mito ahistórico. Rubinstein sostiene que el argumento de los «muros documentales» es equivocado por una sencilla razón. Según este autor, relativamente pocos judíos salieron de Alemania antes de la *Kristallnacht* en noviembre de 1938, ya que consideraban que estaban experimentando uno más de los periódicos estallidos de antisemitismo que pronto declinaría. Pero –frente a las afirmaciones de los críticos con las políticas occidentales hacia los judíos– lo cierto es que, quienes salieron de Alemania, encontraron refugio en los países occidentales sin grandes dificultades. Según Rubinstein, lo que debe tenerse en cuenta es que tras el inicio de la guerra en septiembre de 1939, el obstáculo al que los judíos se enfrentaron ya no fue entrar en otros países, sino *salir* de la Europa bajo control nazi.

Para comprender el argumento de Rubinstein,

es fundamental distinguir en todo momento entre los judíos del Reich y los 7,5 millones de judíos de la Europa continental que cayeron bajo el régimen nazi entre el inicio de la guerra y el Día de la Victoria. *Los judíos de la Europa continental, sin contar Alemania, no eran refugiados, ni antes ni después de*

1939, no estaban sometidos al régimen nazi antes del inicio de la guerra ni imaginaban que podrían estarlo, y menos todavía que serían asesinados en el mayor genocidio de la historia.⁴⁷

En resumen, la distinción fundamental que debemos efectuar es entre *refugiados* (de Alemania, Austria y de los Sudetes antes de septiembre de 1939) y *prisioneros*. Para los judíos prisioneros del Tercer Reich después de 1939 –argumenta Rubinstein– el único «rescate» del que podrían haberse beneficiado tendría que haber llegado mediante la consecución más rápida por parte de los aliados de la victoria bélica sobre los nazis. En contra de la mirada de críticos como Wyman, Rubinstein insiste en que los aliados hicieron todo (o casi todo) lo que pudieron para proporcionar ayuda y socorro a los judíos que optaron por huir cuando aún tenían la posibilidad de hacerlo.

Aunque la interpretación de Rubinstein es muy interesante y atractiva, hay defectos en su argumentación que provocan dudas sobre sus conclusiones generales. Por ejemplo, Rubinstein ignora el hecho de que, durante los primeros años del Tercer Reich, el problema de los refugiados del nazismo llegó a ser lo bastante serio como para que la Liga de Naciones se viera conminada a intervenir. Primero, ya en 1933, la Liga creó la figura del Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania, un puesto ocupado en primer lugar –entre 1933 y 1935– por el estadounidense James G. McDonald. Sin embargo, debido a la oposición alemana a la actividad de esta oficina, el Alto Comisionado fue relegado a una institución separada, radicada en Lausanne y no en Ginebra, donde la Liga tenía sus oficinas centrales. Durante el mandato de McDonald, la Liga debatió durante años si debía extender el sistema de pasaportes Nansen a los refugiados de Alemania. Durante estas discusiones, resultó evidente que Francia y Gran Bretaña evitaban enojar a Alemania, a la que querían apaciguar, así que la propuesta fue finalmente relegada. Con la cuestión de los documentos de viaje bloqueada por infructuosos debates, McDonald concentró sus esfuerzos en asegurar la admisión de refugia-

⁴⁶ Véase Wyman, 1968, 1984.

⁴⁷ Rubinstein, 1997, p. 17. Las cursivas son mías.

dos. En última instancia, facilitó la ubicación de dos terceras partes de los ochenta mil refugiados que escaparon de Alemania entre 1933 y 1935. Aunque dichas cifras no dejan de ser importantes, tales datos reflejan también que hubo veintisiete mil potenciales refugiados que terminaron sin un lugar a donde ir.⁴⁸

El sucesor de McDonald, un británico llamado Neill Malcolm, que ostentó el cargo entre 1936 y 1939, impulsó la emisión de documentos de viaje, logrando que la Liga adoptase en julio de 1936 una «Disposición» que autorizaba a los gobiernos a sellar documentos de viaje a alemanes y apátridas procedentes de Alemania que carecieran de la protección del Gobierno del Reich. Estas medidas beneficiaban principalmente a los judíos que habían sido desnacionalizados como consecuencia de la adopción de las leyes de Nuremberg. El acuerdo, de naturaleza provisional, se transformó en febrero de 1938 en una «Convención sobre el Estatus de los Refugiados procedentes de Alemania». Posteriormente, estos acuerdos se extendieron a los refugiados procedentes de Austria y Checoslovaquia, al pactar o al caer estos países bajo el régimen nazi. Claramente, y en contra de la lectura de Rubinstein sobre la situación, quienes en la Liga de Naciones se encargaban de la suerte de las personas refugiadas consideraban que era preciso resolver el problema del acceso de tales personas a documentos de viaje que facilitasen su movilidad en el espacio internacional y, de modo más general, su entrada a los lugares de refugio.

A pesar de la evidencia de que los judíos alemanes y los judíos apátridas procedentes de Alemania y otros lugares tuvieron que sortear serias dificultades para escapar del dominio de Hitler y encontrar refugio, Rubinstein rechaza el argumento de que los judíos alemanes fueron, en última instancia, condenados a morir a manos de los nazis debido a los «muros documentales» que bloqueaban su huida. Es cierto, como muestra Wyman, que entre 1933 y 1945 nunca se alcanzaron las cuotas máximas de inmigrantes procedentes de Alemania (y Austria); antes de 1937 no sobrepasaron nunca la cuarta parte del contingente permitido. También es verdad que este he-

cho podría atribuirse parcialmente a las actitudes antisemitas de los funcionarios consulares que evaluaban las solicitudes de visado de los judíos en la Europa continental. Pero, para valorar si otros países acogían a los refugiados judíos cuando estos se presentaban solicitando asilo, es necesario considerar si las cuotas no se cubrían porque los judíos evitaban buscar refugio en el extranjero. Basándose en estos datos, Rubinstein argumenta que las cuotas de migración a Estados Unidos desde Alemania y Austria no se completaron antes de 1939 porque muchos judíos se equivocaron en su interpretación de los acontecimientos y la mayoría, hasta que se produjo la *Kristallnacht* en noviembre de 1938, eligieron permanecer en Alemania y no emigrar hacia Estados Unidos.⁴⁹

Quizás la conclusión más prudente que podemos extraer de este debate es la siguiente: como muchos otros grupos, los judíos, durante la década de 1930, se enfrentaron a barreras considerables para ser admitidos en países en los que podrían haber encontrado un refugio seguro, y los «muros documentales» que se erigieron durante el inicio del periodo de entreguerras complicaron la creación de lugares de acogida para todos ellos en el contexto internacional. Con el desarrollo desde la Primera Guerra Mundial de nuevos aparatos burocráticos, los Estados se volvieron mucho más efectivos a la hora de identificar a posibles intrusos y de emplear los controles documentales para mantener a raya a quienes no querían admitir. Sin duda, el antisemitismo desempeñó un papel importante en el mantenimiento de la población judía fuera de los países potencialmente receptores. Pero ello no justifica por sí solo la afirmación de que los Estados aliados podrían haber realizado mucho más de lo que hicieron para «rescatar» a los judíos de los nazis.

Durante el año 1939, el aparato creado por el Reich para «aprehender» a la población aceleró su marcha. Después del 1 de enero,

⁴⁹ Rubinstein, 1997, pp. 36-37. No es necesario decir que Rubinstein no comparte el punto de vista de Daniel Jonah Goldhagen respecto a que los judíos en Alemania se vieron rodeados por antisemitas «exterminadores» sedientos de sangre; en ese caso, probablemente los judíos no habrían esperado mucho para huir. Yo, personalmente, no habría esperado.

⁴⁸ Este párrafo y el siguiente están basados en Skran, 1995, pp. 75-76, 113-114, 196-198.

para facilitar la identificación de «enemigos raciales», se conminaba a todos los judíos cuyos nombres no figurasen en el «Catálogo de nombres judíos» a inscribirse de nuevo en la Oficina de Registro (*Standesamt*) con el nombre de «Israel» o «Sarah». ⁵⁰ En febrero de 1939, como ya se ha señalado, el régimen ordenó la extensión del «censo demográfico», que desde entonces debería incluir una entrada para todos y cada uno de los habitantes del país. Según los administradores burocráticos encargados del mismo, el objetivo era que el régimen nazi pudiera movilizar al conjunto de la población en caso de guerra. ⁵¹ Posteriormente, durante el mes de mayo, el Tercer Reich llevó a cabo un censo que constituía «la piedra angular que permitiría “aprehender” a la población judía». Además del propio censo, debería también cubrirse una ficha suplementaria incluida por orden de la *Wehrmacht* y las fuerzas de seguridad bajo el mando de Reinhard Heydrich. El objetivo de la ficha era proporcionar a las fuerzas de seguridad un panorama más claro de la población judía y al ejército un cuadro más completo del grado de formación de sus potenciales soldados. ⁵²

La Oficina Estadística del Reich, que llevó a cabo el censo, realizó labores fundamentales para cumplir lo que Heydrich, tras asumir el puesto de *Reichsprotektor* en Checoslovaquia, describía de forma grandilocuente –pero no del todo errónea– como «tareas de guerra en el ámbito administrativo». Heydrich comprendió que la premisa de lo que él llamaba la «tarea de alcanzar la idea» no era simplemente «una mirada superficial, sino una exhaustiva aprehensión (*Befassen*) y comprensión (*Erfassen*) de las cosas». ⁵³ Para lograr estos objetivos, las tareas de recuento, identificación, registro y localización se convirtieron en actividades principales de las fuerzas de ocupación alemanas adondequiera que fueran.

⁵⁰ Aly & Roth, 1984, p. 75.

⁵¹ Véase *ibíd.*, pp. 44-46.

⁵² *ibíd.*, pp. 25-26, 78-79.

⁵³ Citado en *ibíd.*, p. 51.

Tras la conquista de Polonia a principios de septiembre de 1939, el régimen nazi endureció las normas vigentes del *Reichmeldeordnung* relativas a la identificación y registro y extendió su aplicación a los territorios recién adquiridos. La justificación fue la habitual, que «la vigilancia precisa de los movimientos de las personas» era esencial para la defensa de la «patria en peligro». ⁵⁴ Quienes entraban a residir en una vivienda o quienes la abandonaban debían informar ahora de sus movimientos en un máximo de tres días, en vez de en el plazo de una semana, como se exigía en tiempos de paz; las personas extranjeras y apátridas, que hasta entonces tenían las mismas obligaciones legales que las alemanas a ese respecto, pasaron a tener que registrar en un plazo máximo de veinticuatro horas su nueva residencia o su marcha de la antigua. Ante las denuncias de la Gestapo de incumplimientos por parte del llamado «elemento delictivo y disidente polaco-judío», se endurecieron las sanciones por transgredir estas normas. Desde entonces, tal y como se señala en una carta del jefe de la provincia de la Alta Silesia, quienes en los territorios orientales ocupados no informaran a las autoridades correspondientes, o quienes proporcionasen datos falsos, serían enviados a un campo de concentración. ⁵⁵

Con la ocupación de Polonia en septiembre de 1939, los nazis asumieron el control sobre una población judía de varios millones de personas, junto con una población eslava a la que consideraban racialmente inferior. En este momento, sus planes de ingeniería demográfica y de reubicación bajo criterios étnicos en los territorios orientales eran inciertos. El destino definitivo de los judíos –es decir, el significado que los nazis darían a la noción de una «solución final» de la cuestión judía– aún no estaba definido. Christopher Browning ha argumentado que, entre la toma de Polonia en 1939 y la invasión de la Unión Soviética en 1941, los planes nazis para los judíos se centraron en dos proyectos principales: su reubicación en la Reserva de Lu-

⁵⁴ «Vorschriften über das Meldewesen», 6 de septiembre de 1939, *Reichsgesetzblatt 1939*, Parte 1, p. 1688; también se puede encontrar en Schulze, 1942, pp. 71-78; la cita es del preámbulo en *ibíd.*, p. 71.

⁵⁵ La carta sale citada en Aly & Roth, 1984, p. 42-43.

blin (la región entre los ríos Bug y Vístula) o el «Plan Madagascar», de apariencia aún más extravagante, según el cual la población judía debía ser eliminada de Europa trasladándola en barcos a una remota isla de la costa africana.

Pero esos planes estaban enmarcados en un proyecto mayor de reorganización racial de Europa del Este, y en consecuencia hubo momentos en los que la resolución del «problema judío» asumió un papel secundario respecto al desplazamiento de los polacos y al asentamiento de alemanes étnicos en su lugar. Como resultado de la «frustración que habían generado los cuellos de botella en la labor de ingeniería demográfica en Europa Oriental» desde la conquista de Polonia, el plan Madagascar comenzó a verse con muy buenos ojos. Pero su puesta en práctica exigía no sólo la derrota de Francia —que los alemanes lograron en el verano de 1940—, sino también la de Gran Bretaña, y pronto quedó claro que tal desenlace tardaría en llegar. «A mayor frustración, más cercano está el umbral del asesinato sistemático y en masa», escribe Browning. «De este modo, el Plan Madagascar resultó ser un paso psicológico importante hacia la solución final». En la época en la que se lleva a cabo la Operación Barbarroja (la invasión de la URSS), a mediados del año 1941, la frustración de los nazis sobre la cuestión judía había alcanzado el punto de ebullición. A medida que invadían más territorios con numerosa población judía, su tendencia a igualar «judío» y «bolchevique» facilitaba que los judíos recibieran un trato equivalente al que otorgaban a los bolcheviques, es decir, un trato sumario. Los nazis desplegaron los *Einsatzgruppen*, y en el mes de octubre ya habían adoptado planes para deportar a los judíos a campos de exterminio equipados con instalaciones de gas letal. En ese mismo mes, la emigración judía desde Alemania quedó prohibida definitivamente. El exterminio de la población judía europea había comenzado.⁵⁶

A estas alturas, los nazis habían simplificado el proceso de identificación y «aprehensión» de los judíos, volviendo a uno de los métodos más antiguos de la discriminación antisemita: la exigencia de que

llevaran una marca distintiva, la insignia amarilla. Un decreto del 1 de septiembre de 1941 —que ya se había aplicado anteriormente, a finales de 1939, en el Gobierno General de Polonia— ordenaba que desde ese momento la insignia amarilla fuera obligatoria en Alemania, las provincias polacas y el Protectorado de Bohemia y Moravia para todos los judíos a partir de los seis años de edad. Esta medida era en parte una respuesta al hecho de que, tal y como señaló un oficial de policía francés, las restricciones a viajar impuestas por los nazis a los judíos y «negros» en Francia sólo podían ser plenamente aplicadas contra los segundos gracias a la posibilidad de identificarlos con relativa facilidad basándose en la pigmentación de su piel. La insignia facilitaba el aislamiento y segregación de los judíos, «así como el estricto control de sus movimientos y actividades».⁵⁷

La imposición de la insignia se enfrentó a importantes resistencias no sólo en los países ocupados de Europa occidental, especialmente Francia, Holanda y Bélgica, sino también en Checoslovaquia. Incluso en Alemania —país en el que la orden que obligaba a los judíos a llevar la insignia fue apoyada ampliamente por la población «aria»— generó también una gran consternación, especialmente entre los cristianos practicantes. Sin embargo, los severos castigos por incumplir las medidas provocaron que éstas se cumplieran de forma más rigurosa en el Este. Una vez facilitada, mediante esta marca, la identificación y segregación de la población judía, el 16 de septiembre de 1941 comenzó la deportación desde Alemania hacia el Este.⁵⁸ El verdadero proyecto «moderno» del exterminio sistemático de la población judía europea, que dependía en gran medida de la puesta en marcha de medios administrativos avanzados, también requería para su implementación de algunos de los métodos más «reaccionarios» de discriminación entre «nosotros» y «los otros».⁵⁹

Al igual que hubo oposición a la estrella judía, los más modernos intentos de lograr un conocimiento exhaustivo de la población judía

⁵⁷ Friedman, 1955, p. 50.

⁵⁸ Véase *ibíd.* y el debate en Schwan, 1997, pp. 116-118.

⁵⁹ Sobre la «modernidad» del Holocausto, véase Bauman, 1991.

⁵⁶ Véase Browning, 1986. Las citas son de las páginas 501 y 512.

también se toparon con obstáculos. A pesar de sus esfuerzos, los nazis se vieron incapaces de lograr el pleno cumplimiento de las medidas vinculadas a los documentos de identificación y el registro ante las autoridades. En 1942, el *Reichsführer*-SS Himmler reconoció que una parte significativa de la población no llevaba consigo documentos oficiales con fotografías, tales como pasaportes o carnés de identidad, a pesar de que la ley así lo imponía. Por ello, anunciaba su intención de llevar a cabo una renovada campaña para recordar a la población tales obligaciones.⁶⁰

Más allá del incumplimiento de estas medidas, en ocasiones la resistencia a la ocupación alemana en otros países se centró directamente en los métodos burocráticos. Por ejemplo, durante los años 1943 y 1944, en Holanda aumentaron los casos de incendios y ataques a las oficinas responsables de los registros de población. En enero de 1944, Himmler recibió una carta de un alto oficial del régimen de ocupación en Holanda informando de que los intentos de actualizar los registros de población habían provocado la difusión de panfletos críticos, el ataque a funcionarios del registro y la aparición de amenazas de muerte contra ellos.⁶¹ A las poblaciones sometidas y aterrorizadas no les pasaba desapercibido que los sistemas de identificación y registro eran esenciales para materializar los objetivos nazis de dominar Europa y purificar la raza.

Los pasaportes, carnés de identidad, censos demográficos y signos distintivos visibles orientados a vigilar y controlar los movimientos de la población alemana se convirtieron en un sistema conectado, aunque imperfecto, de registro y seguimiento. Estos dispositivos facilitaban el objetivo de localizar y vigilar a los judíos, y por ello estos quedaban al alcance de las autoridades para proceder a su exterminio. Todo ello apoya la tesis de Rubinstein de que, después de septiembre de 1939, los judíos de Europa se habían transformado en *prisioneros* del régimen de Hitler. En una versión teatral de los últimos días de Adolf Eichmann, el dramaturgo Heinar Kipphardt hace

⁶⁰ Citado en Aly & Roth, 1984, pp. 52-53.

⁶¹ Véase *ibíd.*, pp. 66-67.

que el alcaide de la prisión israelí pregunte a aquel, «como experto», qué podrían haber hecho los judíos para evitar el destino que los nazis habían planeado para ellos. La respuesta de Eichmann es la siguiente:

Desaparecer, desaparecer. Nuestro punto vulnerable era que ellos hubieran desaparecido antes de que fuéramos capaces de registrarlos (*erfassen*) y concentrarlos. Nuestros comandos estaban muy escasos de personal, e incluso aunque la policía de los diversos países ocupados nos hubiera ayudado con todas sus fuerzas, los judíos habrían tenido al menos un cincuenta por ciento de posibilidades. Una huida masiva hubiera sido una catástrofe para nosotros.⁶²

Como hemos visto, sobre todo después de 1937, los nazis hicieron todo lo posible para evitar dicha «catástrofe».

Para poder llevar a cabo su «solución final» –fuera la expulsión, en un principio, o posteriormente el exterminio– los nazis precisaron una masiva maquinaria administrativa capaz de identificar y «aprehender» a la población, y desplegaron un esfuerzo ingente en su desarrollo. Tales dispositivos de identificación contribuyeron a alimentar la maquinaria de guerra con reclutas y a identificar y separar del resto a los enemigos del *Volk*, especialmente a los judíos. Documentos como los carnés de identidad y los pasaportes fueron elementos fundamentales de este sistema, y aunque no esté claro que los judíos se vieran afectados desmesuradamente por los «muros documentales» levantados por los países del Atlántico Norte tras la Primera Guerra Mundial, difícilmente tales barreras facilitaron su búsqueda de un lugar de acogida en el marco internacional. Estos hechos no se olvidarán en los debates de la Alemania de posguerra sobre los controles de pasaporte, ni en los proyectos europeos más generales por reducir la severidad de los controles documentales de la movilidad.

⁶² Kipphardt, 1983, p. 114.

La laxitud en los controles de pasaporte y la integración regional en la Europa de posguerra

En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, los implicados en regular la movilidad y proporcionarle apoyo se enfrentaron con una tarea abrumadora.⁶³ El número de europeos desplazados por la Segunda Guerra Mundial se ha estimado en aproximadamente 30 millones de personas, de las cuales 11 millones se encontraban fuera de sus países de origen al finalizar la guerra. A su vez, los conflictos posbélicos en Europa oriental y meridional generaron más flujos de refugiados. Una parte importante de estos numerosos grupos de migrantes lograron asentarse relativamente rápido. Ello fue posible gracias a la dinámica particular del caudal más importante: los millones de alemanes étnicos –fueran antiguos o nuevos colonos– que se habían retirado con las tropas alemanas o habían sido expulsados de diversos países del Este de Europa fueron acogidos en uno de los dos Estados que se formaron entonces en las zonas ocupadas por los aliados en Alemania. Pero muchos otros –entre ellos no menos de dos millones de personas bajo el área de influencia del régimen soviético, que en su mayoría profesaban poca simpatía por el comunismo y por tanto tenían escasos deseos de regresar a los dominios de Stalin– se quedaron fuera de sus países de origen y necesitados de ayuda para negociar su camino por el espacio interestatal.

Ya durante la Segunda Guerra Mundial, se llevaron a cabo intentos a escala internacional para facilitar el movimiento de una ingente oleada de personas refugiadas, desarraigadas de sus hogares por el conflicto. Las primeras iniciativas –impulsadas por los gobiernos estadounidense y británico– se consolidaron en 1943 bajo la tutela de la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA, *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*). Sin embargo, esta agencia fue víctima del enfrentamiento entre los aliados de la Segunda Guerra Mundial, que pronto pasaría a conocerse como la Guerra Fría. Aunque la UNRRA realmente ayudó después de la guerra a muchas personas desplazadas

en su proceso de repatriación, una parte considerable de la responsabilidad fue asumida involuntariamente por las fuerzas militares aliadas. Según Michael Marrus, el mando aliado repatrió a Europa Occidental a 5,25 millones de personas desplazadas solamente entre mayo y junio de 1945, lo que suponía una media de más de ochenta mil al día.⁶⁴ En una situación de tal envergadura, es probable que los controles documentales sobre estas personas desplazadas fueran escasos.

Poco después, en 1946, se creó la Organización Internacional de Refugiados (OIR) para ocuparse de las necesidades del «último millón» de refugiados europeos, y se planificó la clausura de la organización en 1951, una vez cumplido dicho objetivo. Al igual que la UNRRA, la OIR se vio envuelta en las disputas de la Guerra Fría, que reflejaban las divergencias entre las estrategias en política exterior de ambas superpotencias, unas divergencias que condicionarían profundamente, en los años venideros, las respuestas internacionales a los problemas de los refugiados. La OIR fue reemplazada en 1949, tras la creación de las Naciones Unidas, por la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR).

A pesar de que, desde el Día de la Victoria Aliada, dos grandes crisis de refugiados habían surgido fuera de Europa –alrededor de 14 millones de personas fueron desplazadas por la partición de India y Pakistán en 1947, y varios cientos de miles de palestinos debido a la creación del Estado de Israel en 1948–, inicialmente, ACNUR se preocupó en exclusiva de los desplazados europeos. Una institución distinta, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos, fue creada para abordar la segunda de estas crisis, y se desarrollaron disposiciones *ad hoc* para afrontar otras crisis de refugiados en otros lugares del globo. No obstante, progresivamente ACNUR pasó a ocuparse del problema en todo el mundo, exceptuando la cuestión palestina. En su carta fundacional, ACNUR asumió la novedosa noción aprobada por la OIR según la cual cada persona refugiada tiene derechos independientemente de su nacionalidad, planteamiento

⁶³ Este párrafo se basa en Zolberg et al., 1989, pp. 21-22.

⁶⁴ Véase Marrus, 1985, pp. 310, 317-324.

que implicaba un cambio importante respecto al enfoque previo a la guerra, que atendía a las personas refugiadas en función de su pertenencia a un grupo nacional. Al mismo tiempo, para limitar el ámbito de su jurisdicción, se exoneró a la nueva organización de responsabilizarse de las apátridas.⁶⁵ Bajo los términos de la Convención sobre el Estatuto para los Refugiados de 1951, los países firmantes se comprometían a otorgar documentos para poder desplazarse a aquellos refugiados y solicitantes de asilo que, estando en su territorio, los necesitasen. En determinadas circunstancias, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) podía emitir, por motivos humanitarios, un documento de viaje sin retorno con carácter de emergencia, aunque los agentes de inmigración del país de destino no estaban obligados a reconocerlo.⁶⁶

Durante este periodo, también a escala estatal se desarrollaron iniciativas para reducir la severidad del régimen de pasaportes heredado del periodo de entreguerras. Incluso antes de que finalizara la contienda, Bélgica y Luxemburgo se habían intercambiado algunas consideraciones dirigidas a reducir los controles de pasaportes. En 1950, Holanda se sumó a la iniciativa y los ciudadanos de estos tres países obtuvieron el derecho a viajar entre ellos empleando solamente su carné de identidad. A mediados de 1954, Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia acordaron que sus ciudadanos podrían viajar entre sus países sin necesidad de pasaporte u otro documento similar, y que podrían residir en cualquier país escandinavo sin necesidad de obtener un permiso de residencia. Estos acuerdos fueron ampliados en una Convención en 1957 que sentó las bases para la eliminación de los controles de pasaportes en las fronteras internas de dichos países escandinavos (con lo que se amplió indirectamente

la libertad de movimiento a las personas extranjeras que viajaban a través de dichos países).⁶⁷ Estos acuerdos tuvieron una gran influencia, y animaron al Comité de Turismo de la Organización para la Cooperación Económica de Europa (antecesora de la OCDE) a concluir «que el objetivo final, la simple y total abolición de los pasaportes, no puede ya considerarse como una mera utopía».⁶⁸

En el ínterin, uno de los principales objetivos de los defensores de la liberalización del movimiento en Europa fue la creación de un pasaporte europeo. Sin embargo, sus promotores tuvieron que luchar con uñas y dientes contra los defensores de la soberanía nacional. El Secretario General del Consejo de Europa, un firme defensor de la idea de un pasaporte europeo como símbolo de un continente unificado, preguntó a los gobiernos nacionales europeos, a comienzos de la década de 1950, sobre su posición respecto a la posibilidad de crear dicho documento. Las respuestas que recibió revelaban que estos Gobiernos no estaban preparados aún para renunciar a sus pasaportes nacionales, por lo que preferían la estandarización de los pasaportes entre los países europeos. Ante esta postura, el Comité de Expertos en Pasaportes y Visados del Consejo abandonó de momento el objetivo general de un pasaporte europeo y en su lugar presentó en marzo de 1952 una propuesta al Comité de Ministros ligada a un objetivo más modesto: la estandarización de los documentos.⁶⁹ No fue hasta mediados de los años ochenta cuando el gobierno de la CDU de Alemania Occidental se sintió obligado a defender la introducción incipiente del pasaporte europeo, recordando al *Bundestag* que seguiría siendo, «legalmente, un pasaporte nacional».⁷⁰

En la misma línea, los partidarios de que se pudiera viajar por Europa sin pasaporte habían luchado con ahínco contra la obsesión

⁶⁵ Véase Zolberg *et al.*, 1989, pp. 22-26.

⁶⁶ Véanse los artículos 27 y 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. He clarificado mi comprensión del papel de ACNUR en la distribución de documentos de viaje a las personas refugiadas en una entrevista telefónica con Jane Kochman, Consejera Legal de ACNUR, Washington, DC, 11 de febrero de 1999, y a partir de un informe sobre «Documentos de viaje» publicado por esta institución el 29 de abril de 1998.

⁶⁷ Véase Plender, 1988, pp. 206, 274, 288.

⁶⁸ Turack, 1972, p. 53.

⁶⁹ *Ibíd.*, pp. 68-69.

⁷⁰ Véase la «Begründung» [exposición de motivos] del Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Paßgesetzes, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/3303, 7. Mai 1985.

por la vigilancia de las burocracias policiales. En respuesta a la negativa de los Gobiernos a la interpelación del Consejo de Europa sobre la creación de un pasaporte europeo, el Consejo pidió a su Comité Legal que evaluara la eficacia del sistema de control de pasaportes vigente. En su informe de 1953, el Comité Legal señalaba que los sistemas de control de pasaportes de diversos Estados resultaban en gran medida ineficaces a la hora de controlar la entrada de personas indeseadas en sus territorios y la salida de los ciudadanos cuya partida el Estado querría impedir, y que tales objetivos podrían lograrse, en todo caso, a través de otros medios. El Comité Legal también consideró que el sistema era una fuente de importantes inconvenientes. En vista de los retrasos que conllevaba el control de pasaportes en las fronteras de los países europeos, concluía que «a pesar de los notables logros técnicos del siglo XX, el viaje entre París y Londres por tren o por barco podía hacerse en menos tiempo a principios de siglo que en 1953».⁷¹

La obsesión por la vigilancia inspirada en la noción de soberanía nacional se manifestó notablemente durante los debates sobre la primera ley de pasaportes en la recién creada República Federal Alemana (RFA). En primer lugar, la aprobación de la nueva ley fue un hito de gran importancia simbólica para la soberanía del nuevo Estado alemán. La iniciativa para aprobar una nueva ley de pasaportes se había debido a que, en los primeros años de la década de 1950, las potencias aliadas de ocupación —bajo cuya autoridad habían recaído estas cuestiones desde el fin de la guerra— notificaron que estaban en condiciones de devolver estas competencias al Gobierno de Alemania Occidental. No obstante, los Aliados se reservaban el derecho a denegar la expedición de pasaportes a quienes estuvieran en las listas negras que tenían en sus manos. Aunque tales excepciones afectaban principalmente a militantes comunistas —que engrosaban mayoritariamente tales listas—, algunos diputados del *Bundestag* y el propio Ministro del Interior consideraron que esta vulneración de la auto-

⁷¹ El informe del Comité Legal de 23 de septiembre de 1953 puede encontrarse en Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, quinta sesión, tercera parte, pp. 15-26, septiembre de 1953, *Documents*, doc. 201, citado en Turack, 1972, p. 70.

ridad de la República Federal constituía «una limitación de nuestra soberanía que, a largo plazo, es incompatible con una colaboración en pie de igualdad».⁷² Quienes apoyaban este punto de vista consideraban que el control sobre la distribución de pasaportes era un atributo fundamental de la independencia nacional, similar al de emitir una moneda única. En aquel momento, al igual que sucede ahora, los fundadores del nuevo Estado alemán concebían la autoridad para emitir un pasaporte propio como un componente vital de su soberanía.

En el marco de la incipiente Guerra Fría, el progreso de la soberanía del Estado de Alemania Occidental conllevaba una creciente separación entre la República Federal y la República Democrática Alemana (RDA), un proceso que muchos alemanes eran reacios a apoyar. Los comunistas de Alemania Occidental se resistían especialmente a permitir que los dos Estados se alejasen, con la esperanza de alcanzar algún acuerdo en condiciones favorables a sus objetivos. En cambio, a pesar de su compromiso básico con la unificación alemana, la Unión Demócrata Cristiana (CDU) de Konrad Adenauer había optado por esperar a que terminase la Guerra Fría, momento en el que un gobierno más cordial podría llegar al poder en Berlín Este, preparando así el camino para una reunificación alejada de los auspicios comunistas. Mientras tanto, la CDU adoptó una estrategia que aceptaba que la separación entre ambas Alemanias se ensanchara, al tiempo que trataba de evitar reconocer la legitimidad soberana del régimen de Alemania Oriental. La Doctrina Hallstein, que sancionaba a los Gobiernos extranjeros que establecieran relaciones diplomáticas con la RDA, reflejaba este aspecto fundamental de la política exterior de Alemania Occidental en sus primeros tiempos.

Estos planteamientos sobre las cuestiones que se dirimían entre ambas Alemanias se expresaron en diversos sentidos en la nueva ley

⁷² Véase «Erste Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Paßwesen», *Verhandlungen des deutschen Bundestages* [*Verhandlungen* de aquí en adelante], p. 164. Sitzung, Mittwoch, den 26. Septiembr de 1951, pp. 6650-6651, y el «Zweite und dritte Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Paßwesen», *Verhandlungen*, p. 176. Sitzung, Donnerstag, den 22. Noviembr de 1951, pp. 7223-7235. La cita es de la p. 6650.

de pasaportes. En primer lugar, los impulsores de la ley insistieron en que a la población alemana del Este no se le exigiría pasaporte para entrar en la República Federal desde la RDA, ya que no era población extranjera: la RFA nunca reconoció la existencia de una ciudadanía de Alemania del Este distinta de la alemana occidental. Del mismo modo, a los ciudadanos y ciudadanas de Alemania Occidental no se les exigía en dicha ley que llevaran consigo un pasaporte para entrar en la RDA (aunque de hecho la RDA podría requerírsele para permitirles la entrada), ya que no era considerado «territorio extranjero». La razón fundamental de estas disposiciones, según el Gobierno, era que la frontera entre los dos Estados «no era una frontera externa, sino simplemente una línea de demarcación de las fuerzas de ocupación».⁷³ Dado que no se había firmado un tratado de paz para concluir la Segunda Guerra Mundial, esta postura estaba sólidamente fundamentada en términos legales.

En segundo lugar, el Gobierno había propuesto inicialmente que toda persona que cruzase una frontera en cualquiera de las dos direcciones entre la República Federal y un país extranjero —es decir, cualquier país que no fuese la RDA— debía obtener un visado para poder hacerlo. Los críticos con la propuesta del Gobierno —entre ellos la poderosa *Industrie- und Handelstag*, similar a la Cámara de Comercio de Estados Unidos— cuestionaron la exigencia de visado para los alemanes. Finalmente, el Gobierno logró alcanzar un acuerdo que autorizaba al Ministerio del Interior a exigir, a su discreción, un visado a los extranjeros que entraran o salieran de la República Federal. Este acuerdo apuntalaba la noción de que «alemanes» del Este y el Oeste formaban parte de un único espacio de libre movimiento y, a la vez, consolidaba firmemente la línea divisoria entre «alemanes» y extranjeros.⁷⁴

⁷³ Véase la «Begründung» del gobierno del «Entwurf eines Bundesgesetzes über das Paßwesen», *Anlagen zu den Verhandlungen des deutschen Bundestages* [*Anlagen*, de aquí en adelante] (1951), Drucksache [Impreso] 2509, p. 6.

⁷⁴ Véase el «Änderungsvorschläge des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Paßwesen», *Anlagen* (1951), Drucksache, 2509, p. 8; consideraciones del diputado Hoppe, *rapporteur* de la Ausschuß für Angelegenhei-

La cuestión de si los pasaportes dotaban de mayor capacidad de vigilancia al Estado ocupó asimismo un lugar importante en los debates en torno a la ley de 1952. Fue de nuevo una cuestión que preocupó especialmente a los comunistas del *Bundestag*. Sus diputados criticaron particularmente el apartado que concedía al Gobierno la autoridad para establecer, cuando se considerara amenazada «la seguridad pública o el orden democrático constitucional», condiciones especiales para entrar o salir de la RFA, así como la cláusula que permitía por vía ordinaria la denegación de pasaportes a quienes «pusieran en peligro la seguridad interna o externa de la República Federal». Según estos diputados, dichas cláusulas serían usadas fundamentalmente contra ellos, tal y como se podía comprobar por el abuso que se había hecho en el pasado de leyes similares. Un diputado del Partido Socialdemócrata se sumó a estas críticas, afirmando que tales medidas se dirigían principalmente a restringir la libertad de los comunistas, mientras que a muchos funcionarios nazis de alto nivel se les había permitido moverse a su antojo.⁷⁵ Los comunistas tenían buenas razones para albergar temores: el gobierno de los Estados Unidos acababa de aprobar una cláusula en la sección 6 de su

ten der inneren Verwaltung, «Zweite und dritte Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Paßwesen», *Verhandlungen*, 176. Sitzung, Donnerstag, den 22. November 1951, p. 7.224; y la versión final de la ley, «Gesetz über das Paßwesen», 4 March 1952, *Bundesgesetzblatt*, 1952, Parte I, pp. 290-292. Un informe de este periodo de la Industrie- und Handelstag constata que la organización tuvo éxito en lograr su objetivo de evitar cualquier exigencia de visa de salida para viajes de alemanes al extranjero. Véase Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), *Tätigkeitsbericht für das Geschäftsjahr 1951/52* (n. p., n. d.), p. 39. Me fue imposible comprender las razones que determinaban la postura de la DIHT en estas cuestiones ya que, según el Dr. Jürgen Möllering, el director del departamento legal de dicha organización, no se conserva documentación de ese año en los archivos de la DIHT. Comunicación personal de Dr. Möllering, 19 de enero de 1996.

⁷⁵ Véanse las observaciones del diputado del KPD Paul y del diputado del SPD Maier en «Zweite und dritte Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Paßwesen», *Verhandlungen*, 176. Sitzung, Donnerstag, den 22. November 1951, pp. 7.225-7.226, 7232, y *passim*.

Ley de Seguridad Interna de 1950 (también conocida como la Ley de Control de Actividades Subversivas, o ley McCarran) en la que se les denegaba el pasaporte.⁷⁶

Además de las restricciones debidas a la Guerra Fría, la proposición de ley del Gobierno alemán llevaba consigo una grotesca vuelta atrás en los controles a la movilidad, hacia parámetros típicos de comienzos del siglo XIX. Originalmente, la sección 11 establecía sanciones –incluida la posibilidad de una pena de un año de cárcel– para quienes se desviaran de la ruta o destino establecidos en el visado alemán. El ya mencionado diputado socialdemócrata ridiculizaba las absurdas situaciones que una cláusula como ésa podría producir mediante un pequeño cuento sobre un alemán de vacaciones en Suiza que, al decidir por el camino ir a Génova en vez de a Zurich, y efectuar además una pequeña excursión a Chamonix en Francia, habría infringido dos veces la propuesta de ley.⁷⁷ La versión final de la misma imponía estas sanciones sólo a los extranjeros que cruzaran las fronteras de la República Federal, o que residieran temporalmente dentro de ella.

No deja de ser sorprendente la obsesión mostrada por el Gobierno en vigilar a las personas en tránsito. En sus consideraciones introductorias a la propuesta de ley, el Ministro del Interior de Alemania Occidental –que ostentaría asimismo la responsabilidad de implementar la ley– criticaba radicalmente los controles de pasaportes. Anticipándose a las conclusiones del Comité Legal del Consejo de Europa ya señaladas anteriormente, el ministro afirmaba:

Todos los expertos reconocen que las personas realmente peligrosas hallan casi siempre una vía para entrar y salir del país. Las exigencias de pasaportes, y especialmente de visados, devienen de este modo un pesado lastre para la movilidad de la

⁷⁶ *US Statutes at Large*, vol. 64, parte I, p. 993.

⁷⁷ Véanse las observaciones de Maier, así como críticas similares de Neumayer, diputado del FDP, en «Zweite und dritte Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Paßwesen», *Verhandlungen*, 176. Sitzung, Donnerstag, den 22. November 1951, pp. 7.230 y 7.233.

amplia masa de viajeros inofensivos. Se invierte un ingente –y mayormente inútil– trabajo administrativo en intentar detectar a unos pocos infractores mediante la expedición de millones de pasaportes y visados a gente inofensiva.⁷⁸

Pero el Ministro del Interior continuaba su exposición defendiendo la ley como necesaria para la seguridad de la República Federal, logrando que la propuesta fuera aprobada por el *Bundestag*. Parece que no bastaba el sentido común para persuadir a los defensores de la ley de que los pasaportes tenían un valor residual (aunque de coste considerable) para la seguridad del país. Las observaciones del Ministro del Interior alemán sobre la ineficacia de los controles de pasaportes para la «gente realmente peligrosa» recuerda la frustración expresada por el inspector Frank Berkshire, del Servicio de Inmigración estadounidense, cuando en el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial se le encargó implantar controles de pasaportes a lo largo de una frontera de dos mil millas que prácticamente no estaba vigilada:⁷⁹ los pasaportes sólo pueden regular los movimientos de quienes se disponen a someterse a esos controles. Quienes saben cómo evitar los controles fronterizos no precisan hacerse con los «medios de movimiento» legales. Aunque las acciones llevadas a cabo por el Ministro del Interior pusieran en solfa sus declaraciones, en la atmósfera dominante hoy en día de «crisis» de las cuestiones migratorias, es difícil imaginar a nadie en una posición de responsabilidad similar cuestionando la utilidad de los pasaportes.

Una primera «crisis» migratoria se avecinaba ya en Gran Bretaña tras el fin de la guerra, debida a los privilegios de acceso a la metrópoli de la población de las colonias. El proceso de liberación de dichas colonias, cada vez más anacrónicas e injustificables, cobró fuerza tras una guerra en la que se había luchado –al menos en parte– contra la idea de dominación por poderes extranjeros. En la Ley

⁷⁸ *Verhandlungen*, 164. Sitzung, Mittwoch, den 26. September 1951, p. 6650. El diputado socialdemócrata Dr. Mommer secundó el punto de vista del Ministro del Interior en este asunto. Véase «Zweite und dritte Beratung», p. 7.227.

⁷⁹ Véase capítulo 4.

de Nacionalidad Británica de 1948, cada país de la Commonwealth establecería sus propias leyes de ciudadanía, aunque sus ciudadanos y ciudadanas disfrutarían asimismo de la condición de población británica (conocida también como ciudadanía de la Commonwealth). Aunque cada Estado podía continuar estableciendo –como sucedía desde tiempo atrás– sus propias políticas de ciudadanía e inmigración con respecto a otros Estados miembro, el Reino Unido se mantenía abierto a todas las personas que llegaran al país procedentes de sus dominios de ultramar: «sólo existía esta calle de sentido único en toda la Commonwealth».⁸⁰

Además, aunque la República de Irlanda no pertenecía a la Commonwealth, se alcanzó un acuerdo para que las personas de nacionalidad irlandesa y británica pudieran viajar entre ambos países sin necesidad de pasaporte. Por último, para facilitar el acceso al Reino Unido desde los países del noroeste de Europa, el Gobierno aprobó en 1960 un servicio llamado Tarjeta para Visitantes llegados a Gran Bretaña. Impresa en Inglaterra por la Asociación Británica de Viajes, se distribuía gratis entre las agencias de los países con los que Reino Unido había alcanzado acuerdos para su implantación. Estas agencias proporcionarían a los viajeros que la solicitasen dicha Tarjeta para Visitantes. Se alcanzaron acuerdos respecto a su distribución con Luxemburgo, Países Bajos, Bélgica, Francia, Suiza y la República Federal Alemana. La laxitud preconizada en estos acuerdos –que otorgaban autoridad para emitir un documento equivalente a un pasaporte a personas que tenían incentivos económicos para fomentar los viajes– podría haber generado la impresión de que las fronteras británicas se volvían peligrosamente vulnerables.⁸¹

Los primeros intentos de terminar con esta vulnerabilidad se concretaron en la Ley de Inmigración de la Commonwealth de 1962. Bajo dicha ley, los derechos de los ciudadanos británicos para entrar en el Reino Unido se vieron sustancialmente limitados. Se estableció que los ciudadanos de la República de Irlanda, las Personas

⁸⁰ Plender, 1988, pp. 22, 24; la cita es de Turack, 1972, p. 118.

⁸¹ Turack, 1972, pp. 61, 118-119.

bajo Protección Británica y muchos de los ciudadanos de la Commonwealth pasaran a ser objeto de controles migratorios. Como resultado de esto, sólo se autorizaría la libre entrada en el Reino Unido a tres categorías de personas: las nacidas allí; las que estuvieran en posesión de un pasaporte británico siendo ciudadanas del Reino Unido y sus colonias; y, por último, las personas ciudadanas de la Commonwealth que tuvieran un pasaporte sellado en el Reino Unido o la República de Irlanda. Claramente, el objetivo de la ley era contener lo que había sido un flujo constante de migración laboral no blanca procedente del Caribe y del subcontinente indio durante la década de 1950.⁸² Esta legislación es especialmente peculiar porque, en ciertos casos –como consecuencia de una abigarrada y tosca mezcla de lealtades y privilegios propia de la Commonwealth–, hacía de la posesión de un pasaporte la base para la aplicación o no de leyes migratorias, en vez de que las leyes migratorias constituyeran el fundamento de la obligación de disponer de un pasaporte. A esta serie de excepciones subyacía una noción de pertenencia [*subjecthood*] británica estrechamente ligada a la metrópoli (por ejemplo, ciudadanos de la Commonwealth que tuvieran un pasaporte británico *emitido en el Reino Unido o Irlanda*).

Este criterio espoleó, durante el bienio de 1967-1968, un gran número de solicitudes de personas procedentes de Kenia que disponían de pasaporte británico y pretendían emigrar a la metrópoli. El Gobierno keniano había anunciado planes para «nacionalizar» la economía del país, lo que había provocado el pánico de la numerosa población asiática, cuyo futuro quedaba en manos de Gran Bretaña, puesto que su nacionalidad era británica. En respuesta a la inminente llegada de siete mil personas que huían de aquella situación, la Secretaría de Estado de Interior propuso, el 22 de febrero de 1968, un proyecto de ley para situar «bajo control migratorio a los ciudadanos de Reino Unido con pasaporte británico *que no tengan especial conexión con este país*». Tal era el ingenioso y ruin oxímoron que convertiría en refugiadas a esas personas, ciudadanas de la Com-

⁸² *Ibíd.*, p. 119; Plender, 1988, pp. 25, 83; Saggarr, 1992, p. 48.

monwealth, que habían obtenido sus pasaportes británicos de forma completamente legal durante las negociaciones para la independencia de Kenia en 1963. Dichos acuerdos habían eximido a la población keniata de origen asiático que tuviera la nacionalidad británica de las medidas de la Ley de Inmigración de la Commonwealth de 1962.

Quizás el Secretario de Interior temía la posible llegada al país de más de un millón de personas que podrían entrar al Reino Unido libres de controles migratorios, pero de todos modos parece haber captado la relativa originalidad de lo que él mismo estaba haciendo, al menos en un país presuntamente democrático. Entre sus observaciones introductorias al proyecto de ley en la Cámara de los Comunes, el Secretario afirmaba: «Ésta es una situación única. No tiene precedentes, que yo sepa. Ésta será la primera vez que se proponga una legislación de esta clase». Por supuesto, no era la primera vez que se efectuaba una propuesta similar. Un decreto de noviembre de 1941 había despojado de la nacionalidad alemana a toda la población judía residente en el extranjero y había confiscado todas sus propiedades en Alemania, convirtiéndola también en refugiada.⁸³

La precaria situación de la población keniata de ascendencia asiática y con nacionalidad británica quedó especialmente clara cuando el Gobierno de la India, un posible destino alternativo, aseguró que rechazaría su admisión en el país, «no como represalia sino para enfatizar la urgente necesidad de que [el Gobierno británico] reconozca los derechos de ciudadanía independientemente del lugar de origen de las personas que tengan derecho a ellos». La Comisión Internacional de Juristas calificó la ley de «racista», caracterizada por «una discriminación sin precedentes, al crear una categoría de ciudadanos británicos privados del derecho a entrar en el territorio del país del que son nacionales». Las protestas obligaron al Gobierno británico a dar marcha atrás en determinadas partes del proyecto y le empujaron a otorgar documentos que permitían la repatriación a Gran Bretaña de ciudadanos británicos de ultramar, súbditos británicos sin

⁸³ «Verordnung zum Reichsbürgergesetz», November 25, 1941, *Reichsgesetzblatt 1941*, Parte 1, p. 722 y ss., citado en Bergmann & Korth, 1990, p. 27.

ciudadanía y personas bajo protección británica que no tuvieran doble nacionalidad.⁸⁴

En cualquier caso, este episodio dejó meridianamente clara la extrema explosividad de las políticas raciales de pasaportes en el proceso de descolonización del Reino Unido, así como el problema más amplio de establecer quiénes —entre las diversas clases de súbditos británicos— debían tener acceso sin restricciones al territorio de la metrópoli. El Gobierno británico había tratado la cuestión del acceso a su territorio en la Ley de Inmigración de 1971, una ley integral que introdujo las categorías de «*patrials*» y «*non-patrials*» y abolió la distinción entre extranjeros y ciudadanos de la Commonwealth, que se había empleado anteriormente para regular la entrada y el asentamiento en el territorio británico. A partir de entonces, sólo los «*patrials*» tendrían derecho a entrar en Gran Bretaña, con algunas excepciones importantes, como los ciudadanos de países miembro de la Comunidad Económica Europea. La ley tenía implicaciones raciales significativas, ya que los «*patrials*» eran definidos de modo que incluían la descendencia de las personas blancas que habían emigrado de Gran Bretaña a la mayoría de sus posesiones de ultramar, mientras que excluía a la mayoría de aquellas cuya ciudadanía de la Commonwealth había otorgado en el pasado acceso a territorio británico. A las personas *non-patrials* que quisieran entrar en Gran Bretaña se les exigía «obtener un permiso de trabajo concedido por el Departamento de Empleo para un trabajo específico vinculado a un patrono concreto y por un periodo de tiempo también especificado». En otras palabras, a las personas *non-patrials* se las convertía en trabajadoras invitadas [*guest workers*]. Aunque de hecho la ley ampliaba el número de personas aptas para ser admitidas en Gran Bretaña, su principal objetivo era limitar el acceso al territorio a la población no blanca.⁸⁵ Los acontecimientos posteriores invitan a pensar que la ley no tuvo demasiado éxito en sus objetivos.

⁸⁴ Los párrafos precedentes están basados en Plender, 1988, pp. 135-136; Turack, 1972, pp. 120-121.

⁸⁵ Sobre la Ley de Inmigración de 1971, véase Miles & Phizacklea, 1984, pp. 69-73.

Lo que provocó la revisión de la ley de pasaportes en Italia durante la posguerra –como había sido habitual en el país– no fue tanto la cuestión de la entrada como de la salida del territorio nacional. La propuesta de ley, de hecho, no hacía ninguna alusión a la entrada en Italia de las personas extranjeras. Por el contrario, el proyecto pretendía modernizar varios aspectos de la legislación italiana de pasaportes y conciliarla con las cláusulas de la Constitución italiana de posguerra que garantizaban la libertad de los ciudadanos y ciudadanas para salir y entrar del país. Particularmente, la ley pretendía eliminar la discreción administrativa tanto en lo tocante a la emisión de pasaportes para personas particulares como a la determinación de los lugares a los que estas personas podían viajar una vez obtenido el pasaporte.

Con respecto a esta última cuestión, la ley de 1967 establecía que los pasaportes eran válidos para todo país cuyo gobierno fuera reconocido por Italia, eliminando de ese modo la posible arbitrariedad (y el trabajo extra) vinculado a tener que elaborar listas de países admisibles. Esta medida excluía sólo a cuatro países como posibles destinos de los italianos: China, Corea del Norte, Vietnam y la República Democrática Alemana. Los tres primeros puntos negros marcados en el mapa habían sido incluidos probablemente en deferencia a los deseos estadounidenses de política exterior; la presencia en la lista de la RDA reflejaba seguramente la reticencia del Gobierno italiano de violar la Doctrina Hallstein, mediante la cual, como ya hemos señalado, el Gobierno de Alemania Occidental amenazaba tomar represalias contra cualquier gobierno que estableciera relaciones diplomáticas con Berlín Este. La ley de pasaportes finalmente aprobada a finales de 1967 expresaba el carácter de Italia como país semiperiférico exportador de fuerza de trabajo, especialmente a Alemania y Estados Unidos.

Al mismo tiempo, las referencias al «rápido progreso del turismo» durante el debate sobre la ley sugieren que durante esa época se estaba produciendo el «milagro económico» italiano, lo que empujaba a más italianos e italianas a engrosar el enorme caudal de peregrinos

que salía a descubrir las maravillas del mundo.⁸⁶ Dado que la afluencia de fuerza de trabajo italiana había sido un factor esencial en el desarrollo económico de Francia y Alemania, la ley de 1967 se limitaba a racionalizar prácticas que se habían llevado a cabo de *facto* a lo largo de la posguerra. La libertad de los trabajadores italianos para obtener empleo en las áreas más desarrolladas de Europa, gracias al sólido compromiso en favor de la libertad de movimiento de mano de obra en los países de la Comunidad Europea, contribuyó también a impulsar mejoras económicas en la propia Italia. En este sentido, los cambios en la política italiana de pasaportes reflejaban simplemente una tendencia más amplia en pos de la libre movilidad en toda la Comunidad Europea.

El impulso por lograr una mayor libertad de movimiento en la Europa de posguerra está íntimamente vinculado al proyecto de creación de un mercado común, y particularmente al interés de varios Estados por «recurrir a la fuerza de trabajo disponible en el territorio de otros países firmantes».⁸⁷ En 1957, el artículo 48 del tratado que fundaba la Comunidad Económica Europea proponía eliminar los controles a la movilidad dentro de la misma para los ciudadanos y ciudadanas de los Estados miembro. Entretanto, se adoptaron numerosos acuerdos en este sentido, tratados bilaterales o multilaterales y otros firmados por organizaciones supranacionales como el Consejo de Europa, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CEE y la Unión Europea. El llamado Acuerdo de Schengen de 1985, que aprobaba la libertad de tránsito por Francia, Alemania y los países

⁸⁶ Para ver el informe sobre la propuesta de ley del comité conjunto de los Comités de Presidencia, de Asuntos Interiores y de Asuntos Exteriores, véase Senato della Repubblica, IV, Legislatura, «Relazione e testo degli articoli approvati dalle Commissioni Riunite: la (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno) e 3a (Affari Esteri) (Relatore Battino Vittorelli)», N. 1775-A, sul Disegno di Legge presentato dal Ministro degli Affari Esteri di concerto col Ministro dell'Interno, di Grazia e Giustizia, ecc., nella Seduta del 13 Luglio 1966, comunicata alla Presidenza il 24 luglio 1967».

⁸⁷ Artículo 8 de la Convención para la Cooperación Económica Europea, la herramienta constitucional de la OECE, citado en Turack, 1972, p. 53.

del Benelux para los ciudadanos y ciudadanas de los países de la Comunidad Europea, fue el instrumento definitivo destinado a lograr el objetivo de que se pudiera transitar por Europa sin restricciones y sin pasaporte. Otros países se han sumado al acuerdo desde entonces, si bien algunos –sobre todo Francia– han mostrado siempre recelos a renunciar a su pasaporte nacional y han sido renuentes a poner en práctica los acuerdos.

La República Federal de Alemania, por el contrario, ha estado casi siempre a la vanguardia del apoyo al proyecto europeo de unificación. Aunque el entusiasmo del Gobierno de Alemania Occidental por introducir el pasaporte europeo –una cuestión debatida en la legislatura de mediados de la década de 1980– podría tener mucho más que ver con el permiso que este Gobierno proporcionó para introducir documentos de control de lectura mecánica que con su valor como símbolo de unidad europea. La voluntad del gobierno de utilizar esta tecnología, y su estrecha relación con la nueva legislación sobre pasaportes y sobre los documentos de identidad, provocó una encendida diatriba durante el debate en el *Bundestag*. Gran parte de la controversia provenía de la presencia en la política alemana de una nueva fuerza, Los Verdes, que no estaba dispuesta a ignorar la centralidad que los documentos de identificación personal habían tenido para el funcionamiento del nazismo. Por esa razón, buena parte de la discusión giró en torno al problema –de creciente importancia en la política alemana– de la «protección de datos» (*Datenschutz*), pues los diputados verdes criticaron duramente el hecho de que, en buena medida, la información personal recabada durante el proceso de emisión de los pasaportes podía ser utilizada por el Gobierno para vigilar. Nuevamente, se trajeron a colación las dudas estructurales sobre la falta de efectividad de los controles de pasaporte para controlar a individuos indeseables, entre los cuales, en las mentes de los diputados conservadores, los terroristas se situaban en primer plano.⁸⁸

⁸⁸ Véase «Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Passgesetzes», Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 149. Sitzung, den. 27. Juni 1985, y «Zweite und dritte Beratung des Passgesetzes», Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 202. Sitzung, den. 28. Februar 1986., así como las diversas propuestas de revisión de la ley por parte de Los Verdes.

Finalmente, las posturas que enarbolaban la lucha contra la «amenaza terrorista» ganaron el debate y la República Federal adoptó pasaportes de lectura mecánica (supuestamente) infalsificables. Una amplia mezcolanza de presiones internas e internacionales retrasaron la aprobación de la ley. En los viajes dentro de Europa, cada vez más el documento de identidad se aceptaba como un sustituto válido; el Gobierno de Alemania Occidental ya había impulsado la introducción de versiones de dichos documentos (presuntamente) infalsificables y de lectura mecánica. Por consiguiente, el gobierno, para evitar renunciar a las «mejoras en la seguridad» logradas con la evolución de los documentos de identidad, no quería permitir que los pasaportes se quedaran tecnológicamente atrasados. Si lo permitía, un alemán que saliera de la República Federal estaría abandonando el país con un documento que las autoridades consideraban menos fiable que el carné de identidad.⁸⁹

Desde nuestra ventajosa perspectiva actual, lo más llamativo de la ley y del debate parlamentario fue quizás que, al igual que en la legislación italiana de pasaportes de 1967, prácticamente no se dijo nada sobre la inmigración. Sin embargo, los parecidos entre ambas legislaciones se terminaban aquí. Como ya se ha señalado, la regulación italiana, reflejo de la posición subordinada del país en el sistema económico regional y global, se afanaba principalmente en facilitar la salida. La ley alemana, por el contrario, expresaba una preocupación pertinaz (apenas interrumpida) por la vigilancia y la seguridad interna.

A pesar de la falta de interés acerca de las cuestiones migratorias en los debates de 1985-86 sobre la nueva ley de pasaportes de Alemania Occidental, sí irá surgiendo la preocupación por la vulnerabilidad de las fronteras exteriores ante la relajación de las fronteras internas de la Comunidad Europea. A finales de 1986, por ejemplo, el Ministro británico de Exteriores, expresando un temor basado en la propia experiencia de Reino Unido en estas cuestiones, propuso el fortalecimiento de los controles externos comunitarios ante la relajación de

⁸⁹ Bergmann & Korth, 1990, pp. 6-7.

los internos. La Comunidad respondió creando un grupo de trabajo para estudiar estas cuestiones.⁹⁰ Ciertamente, como ha dicho un analista: «La Comunidad Europea se ha encargado de erosionar los controles de pasaportes que han sostenido Europa durante los últimos cincuenta años».⁹¹ Pero ello no ha supuesto el fin de dichos controles y otros similares en el cruce de fronteras.

En este sentido, una de las consecuencias más importantes de la integración regional en el viejo continente ha sido una renovada atención a las distinciones raciales, al menos por parte de los guardianes de las fronteras nacionales. Si bien no se obliga, de forma rutinaria, a que las personas en tránsito muestren documentos que permitan atestiguar su nacionalidad, dado que el continente sigue siendo percibido por muchos de sus habitantes –de forma anacrónica– como «blanco», ha crecido la importancia que poseen determinadas marcas visibles que inducirían a sospechar que una persona debe verse sometida a controles de movimiento por no pertenecer a ninguno de los Estados miembro de la Comunidad. El color de la piel, el pelo, y otros estigmas de identidad racial han pasado inexorablemente a primer plano como medios para identificar a personas de origen extranjero.

Este contexto debe ser tenido en cuenta para poder juzgar adecuadamente hasta qué punto (como se afirma con preocupación en nuestros días) los Estados podrían estar «perdiendo el control» de sus fronteras.⁹² Estas afirmaciones suelen basarse principalmente en dos argumentos: por un lado, los Estados liberales se ven maniatados por consideraciones humanitarias como la presión para la reunificación familiar y el crecimiento del rechazo ante medidas restrictivas tales como las deportaciones; por otro, dichos Estados carecen de la capacidad administrativa para controlar la entrada de personas.⁹³ Aunque

⁹⁰ Plender, 1988, p. 214.

⁹¹ Turack, 1972, p. 115.

⁹² Véase Sassen, 1996.

⁹³ Sobre estos argumentos, véase Cornelius *et al.*, 1994.

no cabe duda de que los argumentos sobre consideraciones humanitarias poseen cierta validez, difícilmente puede afirmarse que los Estados carecen de medios para prohibir la entrada a los inmigrantes indeseados o de capacidad para poner en marcha dichos medios cuando lo deseen.

Por ejemplo, con la relajación de las fronteras interiores en la Comunidad Europea derivada de los acuerdos de Schengen, la preocupación sobre la vulnerabilidad de las fronteras exteriores ha aumentado rápidamente y se han tomado las medidas correspondientes. De hecho, Anthony Richmond, especialista en migraciones, ha argumentado recientemente que «los países más desarrollados y ricos se están uniendo para proteger su posición privilegiada siguiendo en buena medida el mismo patrón con el que los Afrikaners y otros descendientes europeos intentaban mantener la dominación en Sudáfrica»: entre otros medios, mediante una serie de controles documentales sobre la movilidad.⁹⁴ Buena parte de la reciente preocupación sobre la inmigración no deseada en la Unión Europea se ha focalizado en Italia, percibida como el «eslabón más débil» de las barreras de los países Schengen contra los indeseables. Como respuesta a ello, Italia ha aprobado recientemente una nueva ley migratoria destinada a endurecer los controles documentales y a lograr que las deportaciones de ilegales sean más rápidas y seguras.⁹⁵ La constante importancia de la identidad nacional para determinar el acceso a los beneficios sociales ofrecidos por ciertos Estados-nación pone de manifiesto el hecho de que esos mismos Estados europeos que han relajado los controles en las fronteras interiores continúan preocupándose de excluir a quienes no tienen la ciudadanía de ninguno de los Estados miembros de la Unión.

Además, aunque ya no necesiten pasaportes para atravesar las fronteras intracomunitarias, los ciudadanos de los Estados miembro de la Unión Europea aún necesitan documentos (normalmente

⁹⁴ Richmond, 1994, p. 216.

⁹⁵ Véase «Centri speciali prima dell'espulsione», *Corriere della Sera*, 20 de febrero de 1998, p. 3.

el carné de identidad) para demostrar su nacionalidad, precisamente porque la nacionalidad es un estatus asignado que *no puede ser determinado sin referencia a documentos*. Dado que los países de la Comunidad están ansiosos por denegar el acceso a sus territorios a las personas que no pertenecen a sus Estados miembro, la necesidad de poder establecer la nacionalidad de cada persona sigue vigente. En efecto, el carácter sistemáticamente *inhabilitante, limitador de derechos* del pasaporte como indicador de la nacionalidad ha derivado en el fenómeno creciente hoy en día de personas que *destruyen* sus documentos en un desesperado intento de obtener acceso —a través del proceso de asilo— a países que, de otro modo, han cerrado la puerta a las personas de su nacionalidad.⁹⁶

En todo caso, los controles de documentación y otras barreras burocráticas que los Estados han erigido contra la migración no deseada se ven constantemente fortalecidos y racionalizados. En este sentido, la actividad de la Organización Internacional de Aviación Civil —una agencia creada en 1944 para facilitar el transporte aéreo y que incluye en la actualidad a 182 países— posee una importancia considerable. Los representantes de cada país en la OACI se reúnen periódicamente para tratar de estandarizar los documentos de tránsito y mejorarlos tecnológicamente. En particular, la organización ha tratado de fomentar que sus Estados miembro adopten pasaportes y visados de lectura mecánica, con el fin de «acelerar los dispositivos aduaneros, incrementando la seguridad y proporcionando garantías adicionales contra la alteración y falsificación de información relativa a la identidad personal». En 1991, unos 35 millones de esos documentos diseñados por la OACI estaban en circulación en una serie de Estados, «y su uso estaba propagándose rápidamente».⁹⁷ Parece poco

⁹⁶ Agradezco a Susan Sterett que me lo haya señalado.

⁹⁷ «The Convention on International Civil Aviation, Anexos 1 a 18» (n. p.: International Civil Aviation Organization, 1991); véase también «Memorandum on ICAO: The Story of the International Civil Aviation Organization» (Montreal, ICAO, 1994); «Machine Readable Travel Documents, parte 1: Machine Readable Passports», 3ª edición. (Montreal, International Civil Aviation Organization, 1992).

probable que los Estados estén dispuestos a abandonar las exigencias documentales de algún tipo, precisamente porque dichas restricciones pueden ser usadas de forma flexible para regular la movilidad en función de las exigencias políticas y económicas de cada momento.

La existencia de controles migratorios influye profundamente en la posibilidad —y por tanto en la frecuencia real— de los movimientos migratorios, aunque esta característica estructural del sistema internacional tiende a obviarse en las discusiones sobre el control migratorio centradas en análisis de corto plazo de los flujos migratorios. En una réplica a quienes han argumentado que los Estados están perdiendo el control de la inmigración, Brubaker ha escrito:

Desde una perspectiva global, la propia institución de la ciudadanía, que liga a personas particulares con Estados particulares en virtud del azar de su nacimiento, moralmente arbitrario, actúa como un poderoso instrumento de cierre social y como un determinante profundamente antiliberal de las opciones de vida de la persona. Es cierto que los Estados están abiertos marginalmente a ciudadanos de otros Estados; pero sólo marginalmente. Vistos desde fuera, los Estados que llevan una vida próspera y pacífica resultan profundamente excluyentes.⁹⁸

El monopolio por parte de los Estados de las formas legítimas de movilidad apenas se ha desintegrado, y no cabe duda de que los movimientos migratorios habrían crecido espectacularmente si lo hubiera hecho.⁹⁹

Aunque pueda ser cierto que la promoción de normas internacionales de derechos humanos compromete cada vez más a los países a garantizar los mismos derechos civiles y sociales (aunque no políticos) a quienes solamente son residentes en sus territorios y a quienes

⁹⁸ Brubaker, 1994, p. 230.

⁹⁹ Para un análisis de la efectividad de los controles migratorios, véase Zolberg, en preparación.

son considerados ciudadanos de pleno derecho,¹⁰⁰ para la mayor parte de las personas este proceso no significa necesariamente el «ocaso de la nacionalidad».¹⁰¹ Esos razonamientos se refieren fundamentalmente al acceso a derechos sólo de las personas inmigrantes, y no se aplican al resto de la población que conforma el cuerpo ciudadano de estos Estados. Al hacerlo, tienden por tanto a sobrevalorar el significado de lo que es, en realidad, un fenómeno relativamente marginal. Desde este punto de vista, parece bastante exagerado afirmar que «en términos de su traslación a derechos y privilegios, [la ciudadanía nacional] ya no es una categoría significativa».¹⁰²

Incluso si esto fuera cierto, no sería necesariamente una evolución deseable. Pese a todo el mal que el nacionalismo ha causado en el mundo, la promesa original del Estado-nación —es decir, antes de que se produjera lo que Arendt denominó «la conquista del Estado por parte de la nación»—¹⁰³ fue crear una amplia comunidad ligada por una (al menos supuesta) igualdad legal, política y con el tiempo incluso social.¹⁰⁴ La erosión actual de los regímenes de bienestar «fordistas» —que coincide con la supuesta «pérdida de control» de las fronteras por parte de los Estados— sugiere que el deterioro de «comunidades de idiosincrasia» razonablemente bien delimitadas podría ir parejo a un ocaso del sentido del «apoyo mutuo».

Michael Walzer ha señalado que «derribar los muros del Estado no conlleva (...) crear un mundo sin muros, sino más bien crear un millar de mezquinas fortalezas».¹⁰⁵ Se podría argumentar que eso es precisamente lo que podemos ver hoy en día con la proliferación de urbanizaciones cerradas —«enclaves fortificados» que recuerdan las ciudades amuralladas de la Europa post-carolingia— en los Estados

¹⁰⁰ Esta es la idea clave de Soysal, 1994.

¹⁰¹ Véase Jacobson, 1997.

¹⁰² Soysal, 1994, p. 159.

¹⁰³ Arendt, 1973, p. 230.

¹⁰⁴ Sobre estas cuestiones, véase Marshall, 1964.

¹⁰⁵ Walzer, 1983, p. 39.

Unidos, Latinoamérica y en todas partes.¹⁰⁶ El monopolio estatal de las formas de movimiento legítimas podría estar dando paso al retorno de la regulación privada de las mismas, basada en la titularidad de la propiedad en enclaves muy fortificados y con vigilancia privada. Ésta parece ser la deriva; actualmente, se estima la existencia de veinte mil urbanizaciones cerradas en los Estados Unidos, cuando no había casi ninguna sólo treinta y cinco años atrás.¹⁰⁷ Si esto es así, los pasaportes —un producto de la determinación política, más que económica, de la pertenencia a la comunidad— podrían dar paso al dinero como la forma relevante de «identificación» que permita el acceso a territorios específicos. Si este escenario sucediera, estaríamos presenciando entonces, verdaderamente, el advenimiento de una «pertenencia posnacional».

¹⁰⁶ Véase Caldeira, 1996.

¹⁰⁷ Blakely & Snyder, 1997, p. 7.

Conclusión: una tipología de los «papeles»

He tratado de demostrar en las páginas precedentes que documentos de identificación como los pasaportes han sido cruciales para el empeño de los Estados modernos en generar y sostener su «control» [*embrace*] sobre la población, y para usar dicho control para expropiar los «medios de movilidad» legítimos. Durante los dos últimos siglos, hemos constatado un giro en el «alcance» de los controles documentales de la movilidad, desde áreas de pequeña escala (municipios), dentro de Estados dinásticos, a espacios «nacionales»; y, más recientemente, al ámbito supraestatal de la Unión Europea. Los documentos han sido fundamentales para la construcción estatal, al permitir identificar quién está «dentro» y quién «fuera» en términos de pertenencia, ayudando así a distinguir quiénes podrían reivindicar legítimamente derechos y prestaciones sociales. En estas páginas me propongo explicar en detalle la naturaleza de los diferentes tipos de documentos y analizar su relación con la reivindicación estatal del monopolio del derecho a regular los movimientos de la gente.

Estos documentos pueden clasificarse fundamentalmente en tres clases. Es evidente que los pasaportes (externos) y los internos o «pases» no son la misma cosa, aunque los primeros parecen haber evolucionado en gran medida a partir de los segundos. Los pasaportes externos o internacionales, más familiares hoy en día para quienes pertenecen a países «liberal-democráticos», son documentos vinculados al cruce de las fronteras internacionales de los Estados. Habitualmente constituyen la evidencia *prima facie* de la nacionalidad

de su portador. Por el contrario, los pasaportes internos o pases están diseñados para regular la movilidad *dentro* de la jurisdicción del Estado. El carné de identidad, común a las sociedades del continente europeo y a las que han sufrido su dominación colonial, es de un tipo «mixto»; su función en el control de la movilidad y en garantizar el acceso ciudadano a privilegios y subsidios se sitúa a caballo entre los otros dos.

Las implicaciones legales de las diferencias entre pasaportes «internos» y «externos» son de gran alcance. El derecho a *salir* y a *regresar* al país de cada cual es un derecho que ha llegado a ser ampliamente reconocido en las leyes internacionales de derechos humanos, incluso aunque estas leyes sean muchas veces ignoradas en la práctica. Debe señalarse que la simple enunciación de estos «derechos» expresa hasta qué punto los Estados y el sistema de Estados han expropiado y monopolizado en nuestra época los medios de movilidad legítimos. En contraste con el amplio reconocimiento del derecho a salir y retornar, el derecho a moverse *dentro* del propio país es una cuestión que compete a la ley interna de cada Estado soberano, sujeta solamente a los límites relativamente débiles y en gran medida inaplicables que podrían imponer las legislaciones y convenciones de derechos humanos. Aunque en años recientes ha crecido mucho la tendencia a intervenir militarmente en los asuntos internos de los Estados, sigue siendo cierto que «una vez que una población ha sido incorporada completamente a la ciudadanía, el Estado nación tiene casi completa autoridad para subordinarla: puede expropiar, matar y hacer morir de hambre sin demasiada preocupación por una intervención exterior.»¹ No es necesario decir que esta autoridad incluye también el control por parte de los Estados-nación de los movimientos de personas en el interior de sus fronteras.

Un derecho de los Estados más conocido y aceptado hoy en día de forma generalizada es el derecho a controlar la *entrada*, una prerrogativa que ha llegado a ser concebida como una de las características por excelencia del ejercicio de la soberanía. Sin embargo, es impor-

tante señalar que el amplio reconocimiento de esta prerrogativa es un hecho bastante reciente. Recordemos que en su investigación de la jurisprudencia internacional imperante durante el período inmediatamente anterior al inicio de la Primera Guerra Mundial, Werner Bertelsmann, un analista alemán del sistema internacional de pasaportes, fue incapaz de hallar consenso alguno sobre la existencia de un derecho inequívoco de los Estados para impedir la entrada en sus territorios a la población extranjera.²

Aún así, aunque regulados por órganos legales diferentes, pasaportes y pases compartían la función de regular los movimientos de la gente en y a través de espacios delimitados, afirmando de ese modo el control estatal sobre territorios acotados e intensificando su control [*embrace*] sobre las poblaciones. Por el contrario, los carnés de identidad no se usan habitualmente —o al menos no de forma principal— para regular la movilidad, sino sencillamente para determinar la identidad de su portador con fines de administración estatal y de acceso a las prestaciones del Estado. Examinemos estos documentos uno por uno.

Pasaportes internacionales

Los actuales pasaportes internacionales constituyen principalmente una expresión del intento de los Estados-nación modernos de asegurar su monopolio exclusivo sobre los medios legales de movimiento. Pero el pasaporte no puede ser reducido exclusivamente a un mecanismo de control estatal, por más que ésta sea ciertamente su función primordial hoy en día. Además de fortalecer la dominación burocrática sobre las personas y los territorios, el pasaporte otorga al Estado emisor la garantía de ayuda y socorro a su portador mientras se encuentra en la jurisdicción de otros Estados. Así, la posesión de un pasaporte constituye *ipso facto* el medio para reclamar de forma legítima el acceso a los recursos y servicios de las embajadas o con-

¹ Meyer, 1987, p. 52.

² Bertelsmann, 1914, pp. 13-17.

sulados del Estado emisor; por no mencionar, en casos extremos, a su poder militar.

Para la persona en tránsito, el pasaporte moderno también funciona como un *laissez passer*, lo que atestigua que el documento surgió parcialmente de la práctica diplomática. Por ejemplo, los pasaportes emitidos por Estados Unidos llevan la siguiente inscripción:

Por el presente documento, la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de América solicita a quien corresponda que permita al ciudadano estadounidense aquí nombrado circular sin demora ni impedimentos y, en caso de que fuera necesario, le ofrezca todos los medios de ayuda legal y protección.

La persona que viaja al extranjero se convierte así en una especie de representante diplomático de su país, simplemente porque el Estado emisor del pasaporte ha usurpado el poder de autorizar la movilidad y, de ese modo, ha «inscrito» a dicha persona como ciudadano miembro del Estado-nación.

Esta ambigüedad del pasaporte revela que estos documentos no pueden ser concebidos simplemente como medios de control gubernamental. Empleando de nuevo las palabras del pasaporte estadounidense, éste «es un valioso documento de ciudadanía e identidad. Debe ser conservado con sumo cuidado. Su pérdida puede causar [a su portador] complicaciones de viaje innecesarias...». Los pasaportes modernos, al igual que sus predecesores —como salvoconductos y *laissez passers*— facilitan el movimiento dentro y fuera de territorios controlados por soberanías diferentes a la del portador. Del significado ambiguo del pasaporte da buena cuenta el hecho de que, en los Estados Unidos, este documento es emitido por el Departamento de Estado (nuestro «Ministerio de Asuntos Exteriores»), mientras que los pasaportes de las personas que entran en el país son inspeccionados por el Servicio de Inmigración y Naturalización, una rama del Departamento de Justicia.

A pesar de estas ambigüedades, en la actualidad el control estatal sobre la movilidad individual constituye claramente el principal

objetivo de los pasaportes. Describiremos ahora las funciones que cumplen hoy en día estos documentos en los viajes interestatales.

Salida

Los viajes habituales a través de fronteras internacionales conllevan un proceso que tiene tres partes. Primero, la persona debe salir de su país de origen. Hay muchos lugares del mundo en los que la gente no tiene garantizado el permiso para abandonar su propio país, a pesar del amplio reconocimiento de este derecho en la legislación internacional.³ Los individuos de un Estado no pueden asumir automáticamente que tendrán el derecho a viajar al extranjero, como pone de manifiesto el que, en la actualidad, la mayoría de los Estados exijan un pasaporte para salir de su territorio. Puesto que habitualmente se precisa también este documento para entrar en otros países, el derecho a un pasaporte emitido por el propio Gobierno es prácticamente sinónimo del derecho a viajar al extranjero. Por ejemplo, en 1967, una decisión de la Corte Suprema de la India que defendía el derecho constitucional de la ciudadanía india a viajar fuera del país, señalaba también que, en consecuencia, el Gobierno no tenía derecho a negar el pasaporte a ninguna persona de nacionalidad india que lo solicitara, ya que dicha denegación atentaría contra un derecho básico.⁴ En coherencia con esta sentencia, la mayor parte de la ciudadanía de los países democráticos da por hecho que podrá obtener un pasaporte si lo solicita.

Estas consideraciones apuntan a la conexión habitual entre el acceso al pasaporte y la ciudadanía nacional. Un reciente estudio alemán sobre la ley del pasaporte analiza la cuestión de este modo:

³ Ver Hannum, 1987.

⁴ Ver Turack 1972: 8-9. El caso en cuestión fue *Satwant Singh Sawhney v. Assistant Passport Office, Government of India*, 10 de abril de 1967. Paradójicamente, el resultado de esta decisión fue la Ley de Pasaportes de 1967, que enumeraba los motivos específicos por los que el Gobierno de la India podía rechazar la concesión de pasaporte. La Ley de 1967 fue la primera regulación legal de una cuestión que hasta entonces resultaba sumamente arbitraria.

Cada Estado puede emitir pasaportes solamente a quienes están de hecho en estrecha relación con dicho Estado. Por tanto, por regla general, los pasaportes son concedidos principalmente a los ciudadanos del Estado en cuestión. Sólo en casos excepcionales se expiden documentos de viaje a personas extranjeras que se encuentran en el territorio del Estado.⁵

Esta conexión entre ciudadanía y posesión del pasaporte de un Estado, que parece evidente, constituye obviamente la base para que –de forma coloquial– se asuma que quien posee uno de estos documentos también tiene la ciudadanía del país en cuestión.

Sin embargo, la ciudadanía no es necesariamente condición para acceder al derecho de disponer de un pasaporte con el que viajar. Tal y como se ha señalado antes en el texto que aparece en el pasaporte estadounidense, los Estados pueden optar por conceder pasaportes para viajes interestatales a sus *nacionales* que no han accedido a la ciudadanía (por ejemplo, «habitantes» tales como residentes extranjeros, personas refugiadas o asiladas, o población sin derecho a la ciudadanía sobre la que los Estados ejercen dominio). En principio, los Estados pueden conceder pasaporte a cualquier persona a la que decidan otorgárselo, con las únicas limitaciones que la ley y los acuerdos internacionales y su propia legislación establezcan respecto a las personas que deben proteger mientras se encuentran en el extranjero. De acuerdo con un destacado experto en las leyes migratorias internacionales:

[L]as prácticas estatales en la concesión de pasaportes son tan heterogéneas... que es imposible establecer un vínculo en la ley internacional entre la emisión de un pasaporte y la adquisición o tenencia de la nacionalidad. El problema no es simplemente que muchísimos Estados concedan diversos tipos de documentos de viaje a personas de nacionalidad extranjera, sino que algunos [E]stados otorgan pasaportes, en el sentido estricto

⁵ Bergmann & Korth, 1990: 4.

to de la palabra, a personas extranjeras de determinadas clases sociales.⁶

Las considerables desviaciones respecto a la idea generalizada de que existe una conexión entre la ciudadanía y el acceso al pasaporte invalidan dicha idea, y ello aunque la principal función de un pasaporte en la legislación internacional sea demostrar la identidad y nacionalidad de su portador. Dado que los Estados y el sistema de Estados han monopolizado el poder de regular la movilidad internacional, las personas deben tener un pasaporte independientemente de su procedencia; esta situación genera trastornos a quienes tienen dificultades para reclamar su pertenencia a un Estado en particular.

A la inversa, los Estados pueden optar por *no* conceder pasaportes a ciertas personas, independientemente de su estatus legal (ciudadanas, habitantes, etc.). Por regla general, los Estados que restringen el derecho a salir y regresar libremente deniegan a sus miembros muchos más derechos asociados con la ciudadanía moderna y las normas de derechos humanos. En 1982, por ejemplo, los tribunales sudafricanos de la era del apartheid determinaron que el acceso al pasaporte era un privilegio, y no un derecho, tanto para la población negra como la blanca, y que el Gobierno podía revocar cualquier pasaporte sin necesidad de especificar los motivos y sin posibilidad de apelación.⁷ Es bien sabido que ciertos Estados teóricamente democráticos se han negado a conceder documentos para viajar al extranjero a ciertos grupos de ciudadanos. Por ejemplo, tal y como se ha señalado anteriormente, el Departamento de Estado obtuvo la potestad –en los términos de la Ley de Seguridad Interior de 1950– de denegar el pasaporte para viajes internacionales a los miembros del Partido Comunista.⁸ Estos ejemplos revelan el interés estatal de monopolizar la autoridad de conceder el derecho a viajar por razones políticas o ideológicas.

⁶ Plender, 1988, p. 150.

⁷ Dowty, 1987, p. 171.

⁸ *Ibíd.*, p. 128.

Más allá del propio pasaporte, ciertos países exigen que se adquiera un visado de salida como muestra de la aquiescencia del Estado respecto a la partida del viajero o emigrante. En muchas ocasiones, en este requisito subyace el temor de los gobernantes a la «fuga de cerebros». Particularmente los países menos desarrollados han argumentado con frecuencia que deben mantener el control sobre la salida de su población para sacar provecho de los gastos en educación y formación de los que dicha población se ha beneficiado.⁹ Las políticas restrictivas para salir del país se encuentran frecuentemente, tal y como ha señalado Zolberg, en países que imponen obligaciones fuera de lo común a sus poblaciones tanto en el plano político como en el económico: «es casi imposible asegurar el cumplimiento de exigencias del Estado muy duras si la gente puede votar con sus pies».¹⁰ La exigencia de visado de salida convierte en más difícil esta clase de voto.

La libertad de movimiento y los derechos de ciudadanía pueden diferir de forma relevante e inesperada. Los Estados modernos han denegado a menudo a su ciudadanía el derecho de viajar al extranjero libremente, y el poder de los Estados para denegar este derecho se logra gracias al control estatal sobre la concesión de pasaportes y documentos relacionados, que se han convertido en requisitos fundamentales para la admisión en muchos países.

Entrada

Una vez que ha logrado salir del país de origen, la persona en tránsito debe conseguir acceder al país de destino. En el contexto de un sistema internacional de Estados que aún considera la soberanía como su principio fundamental, ninguna persona puede dar por hecho que el Estado receptor le permitirá acceder a su territorio.¹¹ En una época

⁹ Ver Bhagwati, 1976.

¹⁰ Zolberg, 1978, p. 271.

¹¹ Para un análisis profundo de las razones por las que una política liberal puede defender la restricción de entrada en su territorio, ver Whelan, 1988.

en la que un número importante –aunque desconocido– de personas se convierten en «inmigrantes» sencillamente por superar el período de estancia legal permitido, la limitación de entrada en el territorio es la mejor vía de los Estados para evitar tener que asumir una serie de obligaciones –potencialmente costosas– en relación con estas personas.¹² Para cumplir dicho objetivo, los controles de pasaporte y visado son instrumentos cruciales, la «primera línea de defensa» contra la entrada de indeseables. De hecho, el principal propósito de los pasaportes desde el punto de vista de la ley internacional es proporcionar al Estado receptor una garantía *prima facie* de que otro Estado está en condiciones de aceptar a esa persona extranjera en el caso de que se opte por no admitirla o por deportarla.¹³

En el tramo del proceso de viaje internacional que supone la llegada al lugar de destino, puede que se necesite una visa de entrada además del pasaporte. En esos casos, el pasaporte actúa principalmente como un documento de identidad, por el que el país receptor asume que las personas que desean entrar son realmente quienes dicen ser. Cuando se exige visado, es éste el documento que autoriza realmente la entrada. Los pasaportes se han convertido más o menos universalmente en un requisito para la admisión en territorio extranjero, pero pueden no ser suficientes por sí mismos para lograrla. En otras palabras, pueden ser una condición necesaria pero no suficiente para cruzar legalmente ciertas fronteras internacionales.

Así como en determinados países la posesión de ciudadanía puede constituir un obstáculo para la movilidad internacional, la *caren-*

¹² En este sentido, ya en 1959 –es decir, antes de la llegada a Europa de un gran número de «trabajadores invitados» que fueron vistos como la vanguardia de una reconfiguración de las relaciones entre ciudadanía y acceso a derechos (ver Soysal, 1994)–, un destacado experto acerca del rol de la nacionalidad en la ley internacional señaló: «La admisión, especialmente de personas que quieren tener residencia en el Estado de destino, se asemeja en muchos sentidos a la naturalización (que a veces acontece): la persona extranjera es admitida legalmente en la comunidad local; a través de su residencia o permanencia real, los derechos y obligaciones acaban siendo semejantes a los resultantes de la nacionalidad» (Van Panhuys, 1959, p. 55).

¹³ Goodwin-Gill, 1978, p. 26.

cia de nacionalidad –la condición de apátrida– puede acarrear también graves problemas para cualquiera que quiera viajar a través del sistema internacional de Estados y las trabas impuestas por el mismo. En un mundo en el que la legitimidad del Estado-nación sigue estando muy implantada, la falta de nacionalidad bien puede constituir una desdicha, lo que ha llevado a las Naciones Unidas a aprobar acuerdos para reducir el número de apátridas. Sin embargo, Dowty concluye que «esas iniciativas no han suscitado una respuesta general».¹⁴ Que las personas apátridas no tengan una comunidad que garantice sus derechos ha afectado profundamente a su capacidad para lograr la entrada a través de las fronteras de los Estados, definidos habitualmente desde principios del siglo XX en términos étnico-nacionales y caracterizados por su exigencia de documentos para establecer quién puede entrar.

Regreso

Finalmente, quien desee regresar a su país de origen necesitará un pasaporte como prueba inequívoca de su derecho a la readmisión. Con arreglo a la legislación internacional, los Estados están obligados a admitir a sus propios ciudadanos y ciudadanas (y sólo a estas personas). Sin embargo, esta obligación tiene en realidad poco que ver con los derechos de las personas como tales. Más bien, la doctrina del «retorno restringido» implica que los Estados deben admitir a sus propios ciudadanos para evitar una situación en la que podrían frustrar la iniciativa legítima de otro Estado de deportar a personas extranjeras indeseadas. Desde el punto de vista de los individuos, el derecho cada vez más reconocido de regresar al propio país no emana de un derecho inherente a las personas, sino de las exigencias de soberanía en el sistema internacional de Estados. Así como el pasapor-

¹⁴ El Artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) afirma rotundamente que «todo el mundo tiene derecho a una nacionalidad» (Departamento de la ONU de Información Pública 1985). La Convención sobre el Estatuto de los apátridas fue aprobada en 1954, y la Convención para reducir los casos de apatridia en 1961. La cita es de Dowty, 1987, p. 109.

te constituye la prueba *prima facie* de que el país que lo ha emitido se hará cargo de la persona portadora si esta ve denegada su entrada o sufre la expulsión del país de destino, el mismo documento contiene también la evidencia *prima facie* del derecho a regresar al país que lo ha otorgado.

Por consiguiente, los pasaportes son necesarios y *suficientes*, pero no para lograr la entrada en otro país, sino solamente para volver al país de origen de cada cual. Asumiendo que el documento se considere auténtico, el pasaporte supone que su portador tiene un derecho incontestable a entrar en el territorio controlado por el país emisor del documento. Este hecho imprevisto explica el pánico que se apodera de las personas que viajan al extranjero cuando descubren que han perdido su pasaporte en alguna tierra lejana. Más allá de que la carencia de pasaporte es probable que complique el viaje a cualquier tercer país, el desgraciado o la desgraciada turista temerá especialmente que el regreso a su lugar de origen pueda verse dificultado –o acaso imposibilitado– ante la falta de pasaporte. Un salvavidas ha sido eliminado, y la persona queda a la deriva en un mundo en el que los Estados han monopolizado la autoridad de conceder el derecho a moverse.

Así, el pasaporte externo o internacional demuestra ser un documento de considerable ambigüedad. Como expresión documental de los esfuerzos de los Estados modernos por monopolizar los medios de movilidad legítima, el pasaporte concentra en sí mismo el enorme incremento del control estatal sobre la existencia individual que se ha producido desde el siglo XIX. Al mismo tiempo, las personas que llevan consigo estos documentos tienen garantizada la protección de sus Estados en un mundo incierto y potencialmente hostil. Así, los modernos pasaportes internacionales cumplen a la vez funciones diplomáticas y de control estatal. Su propagación y su aplicación cada vez más amplia durante la Primera Guerra Mundial y después del conflicto bélico –al tiempo que el fervor nacionalista alcanzaba su cota máxima, las oportunidades para los viajes masivos se expandían y los Estados nación consolidaban su control sobre territorios y poblaciones– expresa que las funciones de control han prevalecido sobre el resto. Aun así, si los pasaportes estuvieran diseñados con el

objetivo exclusivo de facilitar el control estatal, difícilmente alcanzarían los elevadísimos precios por los que se compran y se venden en los mercados negros de todo el planeta.¹⁵ Por el contrario, y a diferencia de los internacionales, los pasaportes internos sí tienen como función más o menos exclusiva el control sobre la movilidad.

Pasaportes internos

Los pasaportes internos o «pases» se parecen poco al pasaporte internacional y no tienen sus connotaciones de acceso a territorios foráneos y a la protección del Estado emisor para quienes se encuentran en otras jurisdicciones. Los pasaportes internos carecen de la ambigüedad que caracteriza a los internacionales, al implicar estos últimos, al mismo tiempo, una ampliación del control estatal y el acceso de sus portadores a diversos derechos y a una cierta inviolabilidad. Por el contrario, el pasaporte interno podría ser uno de los principales medios del Estado para discriminar a sus miembros en términos de derechos y privilegios. Concretamente, los pases pueden usarse para regular la movilidad de ciertos grupos de la población, para restringir su entrada en ciertas áreas y para negarles su libertad para salir de sus lugares de residencia (o de las zonas autorizadas, como sucedía durante el apartheid en las minas sudafricanas y en las áreas urbanas). En la Unión Soviética, los pasaportes internos combinados con el sistema de la *propiska* de registro residencial restringían la movilidad de la población y la posibilidad de cambiar de domicilio, impidiendo especialmente que se estableciera en ciertas áreas urbanas y limitando la salida del campesinado del medio rural.¹⁶

A medida que los Estados modernos han extendido su capacidad administrativa para controlar a las poblaciones residentes en sus jurisdicciones, en ocasiones también los controles de la movilidad interna (y de la residencia) se han visto fortalecidos. Hoy en día, el uso

¹⁵ Agradezco a David Laitin que insistiera en este punto en una comunicación personal.

¹⁶ Ver Garcelon, 2000; Fitzpatrick, 1994; Matthews, 1993; Torpey, 1997; Zaslavsky & Luryi, 1979.

de pasaportes internos para controlar la movilidad que no traspasa fronteras expresa ilegitimidad, gobiernos autoritarios señoreando poblaciones sometidas o aterrorizadas. Los pasaportes internos y los pases representan una regresión hacia prácticas generalmente abandonadas por los Estados-nación democráticos durante el siglo XX. Dichos Estados han abandonado la costumbre de exigir una autorización específica para la movilidad interna y, en su lugar, exigen que todas las personas estén en condiciones de identificarse a sí mismas ante las autoridades cuando éstas lo requieran. Así, el carné de identidad ha adquirido mucha más importancia *per se* en estos países que los documentos internos de viaje.

Carnés de identidad

Los carnés de identidad nos enfrentan a una «zona gris» documental. Estos, más que los pasaportes internos que autorizan *per se* la movilidad, pueden ser utilizados por las autoridades para realizar controles intermitentes sobre el movimiento de las personas. La población obligada a tener estos carnés (generalmente las personas mayores de dieciséis años) debe solicitarlos a las instituciones, y no hacerlo puede convertirse en un hecho punible. Incluso en los Estados democráticos, estos controles de identidad pueden ser usados para regular el acceso a ciertas áreas, aunque la legitimidad de dicha regulación es discutible legalmente. Además, los carnés de identidad pueden ser necesarios también para lograr ciertos derechos de participación democrática (por ejemplo, el derecho al voto), el acceso a servicios públicos (entre ellos, la cobertura sanitaria) y a prestaciones sociales («Estado de bienestar»). Por tanto, los documentos de identificación de carácter interno, que pueden ser usados por los Estados para el control de la movilidad, desempeñan frecuentemente algunas de las funciones propias de los pasaportes internacionales, permitiendo a sus portadores acceder a los beneficios asociados a la ciudadanía de un Estado en concreto.

Los Estados democráticos modernos exigen habitualmente algún tipo de carné de identidad; éste es utilizado para regular la movilidad sólo de manera esporádica, pero puede ser crucial para obtener ciertos beneficios vinculados a la pertenencia (por ejemplo, aunque

no sean «carnés de identidad» técnicamente hablando, los *Personalausweis* en Alemania; la *carte d'identité* en Francia; el carné de conducir o la tarjeta de la seguridad social en los Estados Unidos). Por el contrario, los Estados autoritarios muchas veces imponen controles de pases que limitan la libertad de movimiento de grupos significativos de la población y ponen en práctica estos controles de manera más habitual e inflexible; la vinculación de estos documentos con la prestación de servicios sociales o la obtención de prestaciones ciudadanas se ve soslayada por su uso con fines de control social. Quizás sea más útil pensar en los documentos de identificación de carácter interno, junto con los pasaportes externos e internos, como elementos de un conjunto definido por los esfuerzos de los Estados modernos por asir con firmeza a su población y monopolizar el control sobre la movilidad legítima. Sin embargo, lo que todos estos documentos tienen en común es el uso de trozos de papel para construir y sostener identidades duraderas con fines administrativos, es decir, para mejorar la capacidad del Estado de controlar [*embrace*] a sus poblaciones.

En definitiva, los pasaportes y los carnés de identidad revelan una enorme intransigencia y –cuando se les pide que se identifiquen– la presunción de culpabilidad de sus portadores. El uso de estos documentos por parte de los Estados demuestra que sospechan que la gente miente de forma generalizada cuando se le pregunta quién o qué es, y que el Estado –si quiere mantener su vigencia– debe tener a su disposición ciertos medios que le permitan confirmar estas cuestiones. Frente a identidades potencialmente inestables y posiblemente falsas, los Estados imponen identidades duraderas para alcanzar sus objetivos administrativos, económicos y políticos. Los pasaportes y otros documentos que autorizan la movilidad y fijan la identidad disuaden a la gente de escoger identidades incompatibles con aquellas validadas por el Estado.

Para la administración del Estado, documentos como los pasaportes y los carnés de identidad constituyen la «prueba» de nuestra identidad, y permiten a los Estados establecer un duradero control de las personas admitidas dentro de sus comunidades y distinguirlas de

otras. Nuestra aceptación cotidiana del «incordio de los pasaportes»¹⁷ y de los frecuentes requerimientos de las autoridades estatales para que presentemos nuestro carné de identidad es señal del éxito que han alcanzado los Estados para monopolizar la capacidad de regular la movilidad y, así, limitar la libertad de la gente común para ir y venir, así como identificar a posibles intrusos e imponerles restricciones. La monopolización de los medios de movilidad legal ha convertido así a las personas que viajan de forma individual en dependientes de la regulación estatal de sus movimientos –en detrimento de la regulación privada– de una manera históricamente insólita. En este sentido, las personas se han convertido en cierta medida en prisioneras de sus identidades, lo que puede mermar considerablemente sus oportunidades para ir y venir a través de los territorios jurisdiccionales de los Estados.

Los pasaportes y los documentos de identidad, producto de complejas burocracias dedicadas a identificar a las personas y a regular su movilidad, han hecho posible esta insólita transformación de la vida social –una transformación semejante a aquella identificada por Marx cuando analizaba la monopolización de los medios de producción por parte de los capitalistas, o la revelada por Weber cuando analizaba la expropiación por parte de los Estados modernos del uso legítimo de la violencia–. Para entender el mundo moderno, a estos dos tipos de «expropiación» debemos añadir un tercero: la monopolización de los medios legítimos de movilidad por parte de los Estados modernos y, más en general, del sistema internacional de Estados. Aunque este proceso tiene sus deficiencias, ha cosechado un éxito indudable regulando los movimientos de población y determinando quién pertenece a cada lugar. Ello ha desempeñado un papel fundamental en la construcción por parte de los Estados de «naciones» aparentemente homogéneas, aunque éste es un objetivo que, en esencia, resulta imposible de lograr.

¹⁷ Fussel, 1980, p. 24.

Bibliografía

- ALY, GOETZ y KARL HEINZ ROTH (1984), *Die restlose Erfassung: Volkszählen, Identifizieren, Aussondern im Nationalsozialismus*, Berlín, Rotbuch Verlag.
- ANDERSON, BENEDICT (1991) [1983], *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, edición revisada, Nueva York, Verso. [ed. cast.: *Comunidades imaginadas. Reflexión sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2006].
- ANDERSON, PERRY (1974), *Lineages of the Absolutist State*, Nueva York, Verso. [ed. cast.: *El Estado absolutista*, Madrid, Siglo XXI, 1979].
- ARENDT, HANNAH (1973) [1948], *The origins of Totalitarianism*, Nueva edición, Nueva York, Harcourt, Brace & Company [ed. cast.: *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2006].
- AYASS, WOLFGANG (1988), «Vagrants and Beggars in Hitler's Reich» en EVANS, RICHARD J. (ed.), *The German Underworld: Deviants and Outcasts in German History*, Nueva York, Routledge, pp. 210-237.
- BAKER, KEITH (1990), *Inventing the French Revolution: Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BAUMAN, ZYGMUNT (1991) [1989], *Modernity and the Holocaust*, Ithaca, Cornell University Press [ed. cast.: *Modernidad y Holocausto*, Madrid, Sequitur, 2010].
- BEIER, A. L. (1985), *Masterless Men: The Vagrancy Problem in England, 1560-1700*, Londres, Methuen.
- BENDIX, REINHARD (1978), *Kings or People?: Power and the Mandate to Rule*, Berkeley, University of California Press.

- BENSEL, RICHARD FRANKLIN (1990), *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BERGMANN, WILFRIED y JÜRGEN KORTH (1985), *Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht: Praxishandbuch mit synoptischen Gesetzestexten*. Colonia, Carl Heymanns Verlag.
- (1990), *Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht: Praxishandbuch mit synoptischen Gesetzestexten*, 2ª edición revisada y ampliada, Halbband, Paßrecht. Colonia, Carl Heymanns Verlag.
- BERTELSMANN, WERNER (1914), *Das Passwesen: eine völkerrechtliche Studie*, Estrasburgo, J. H. Ed. Heitz.
- BHAGWATI, JAGDISH N. (1976), *The Brain Drain and Taxation: Theory and Empirical Analysis*, vol. 2, Nueva York, American Elsevier Publishers.
- BLACKBOURN, DAVID y GEOFF ELEY (1984), *The Peculiarities of German History: Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*, Nueva York, Oxford University Press.
- BLAKELY, EDWARD J. y MARY GAIL SNYDER (1997), *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Washington, DC, Brookings Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy.
- BLOCK, FRED y MARGARET R. SOMERS. (1984), «Beyond the Economistic Fallacy: The Holistic Social Science of Karl Polanyi» en SKOCPOL, Theda (ed.), *Vision and Method in Historical Sociology*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 47-84.
- BOLIS, GIOVANNI (1871), *La polizia e la classe pericolosa della società*. Bologna/Módena.
- BROWNING, CHRISTOPHER (1986), «Nazi Resettlement Policy and the Search for a Solution to the Jewish Question, 1939-1941», *German Studies Review* 9, pp. 497-519.
- BRUBAKER, ROGERS (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- (1994), «Are immigration Efforts Really Failing?» En CORNELIUS, HOLLIFIELD y MARTIN (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, CA, Stanford University Press, pp. 227-231.
- (1996), *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BRUNIALTI, ATTILIO (1915) [?], «Passaporti», en STANISLAO MANCINI, Pasquale (ed.), *Enciclopedia Giuridica Italiana* vol. 13, Parte I, Milán, Società Editrice Lbraria, pp. 674-685.
- BULL, HEDLEY (1995) [1977], *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2ª edición, Nueva York, Columbia University Press. [ed. cast.: *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, La Catarata, 2005].
- BURGUIÈRE, ANDRÉ y JACQUES REVEL (eds.) (1989), *L'Espace français* (vol. 1 de *Histoire de la France*), París, Editions Seuil.
- BURKE, VICTOR LEE (1997), *The Clash of Civilisations: War-Making and State Formation in Europe*, Cambridge, MA, Polity Press.
- BURLEIGH, MICHAEL y WOLFGANG WIPPERMANN (1991), *The Racial State: Germany 1933-1945*, Nueva York, Cambridge University Press.
- CALAVITA, KITTY (1992), *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the I.N.S.*, Nueva York, Routledge.
- CALDEIRA, TERESA P. R. (1996), «Fortified Enclaves: The New Urban Segregation», *Public Culture* 8 (2), pp. 303-328.
- CAPLAN, JANE (2000), «This or That Particular Person?: Protocols of Identification in Nineteenth-Century Europe», en CAPLAN y TORPEY (eds.), *Documenting Individual Identity: The Development State Practices in the Modern World*, Princeton, Princeton University Press.
- y TORPEY, JOHN (eds.) (2000), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton, Princeton University Press.
- CARATINI, ROGER (1988), *Dictionnaire des personnages de la Révolution*, París, Le Pré aux Clercs.
- CHAMBLISS, WILLIAM (1964), «A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy», *Social Problems* 11 (1), pp. 67-77.
- CHAN, SUCHENG (1990), «European and Asian Immigration into the United States in Comparative Perspective, 1820s to 1920s», en YANSMCLAUGHLIN, VIRGINIA (ed.), *Immigration Reconsidered: History, Sociology, Politics*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 37-75.
- CLARK, MARTIN (1984), *Modern Italy, 1871-1982*, Nueva York, Longman.
- COBB, RICHARD C. (1970), *The Police and the People: French Popular Protest 1789-1820*, Oxford, Oxford University Press.
- COOLIDGE, MARY ROBERTS (1969) [1909], *Chinese Immigration*, Nueva York, Arno Press y The New York Times.
- CORNELIUS, WAYNE, JAMES F. HOLLIFIELD y PHILIP L. MARTIN (eds.) (1994), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, CA, Stanford University Press.

- CRAIG, GORDON (1978), *Germany, 1866-1945*, Nueva York, Oxford University Press.
- CROWLEY, JOHN (1998), «Where Does the State Actually Start? Border, Boundary & Frontier Control in Contemporary Governance», Ponencia presentada en el encuentro anual de la International Studies Association, Minneapolis, MN, 18-20 de marzo.
- DALLIER, G. (1914), *La police des étrangers a Paris et dans le département de la Seine*, Thèse de droit, Paris, A. Rosseau.
- DOUGLAS, MARY (1966), *Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*, Londres, Routledge & Kegan Paul. [ed. cast.: *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*, Madrid, Siglo XXI, 1973].
- DOWTY, ALAN (1987), *Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, New Haven, Yale University Press.
- DUDLEY, LEONARD M. (1991), *The Word and the Sword: How Techniques of Information and Violence Have Shaped Our World*, Cambridge, MA, Basil Blackwell.
- ELIAS, NORBERT (1978) [1939], *The Civilizing Process*, vol. 1: *The History of Manners*. Traducido por Edmund Jephcott, Nueva York, Phanteon. [ed. cast.: *El proceso de civilización*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2011].
- (1982) [1939], *The Civilizing Process*, vol. 2: *Power & Civility*. Traducido por Edmund Jephcott, Nueva York, Phanteon. [ed. cast.: *El proceso de civilización*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2011].
- FITZGERALD, KEITH (1996), *The Face of the Nation: Immigration, The State, and the National Identity*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- FITZPATRICK, SHEILA (1994), *Stalin's Peasants: Resistance and Survival in the Russian Village After Collectivization*, Nueva York, Oxford University Press.
- FOERSTER, ROBERT (1919), *The Italian Emigration of Our Times*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- FONER, ERIC (1970), *Free Soil, Free Labor, Free Men: The Ideology of the Republican Party Before the Civil War*, Nueva York, Oxford University Press.
- FOUCAULT, MICHEL (1979), *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, traducido por Alan Sheridan, Nueva York, Vintage. [ed. cast.: *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 2009].
- (1980a), «The Eye of Power», en FOUCAULT, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, editado por Colin Gordon, Nueva York, Pantheon, pp. 146-165.
- (1980b), «Questions on Geography», en FOUCAULT, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, editado por Colin Gordon, Nueva York, Pantheon, pp. 63-77.
- (1991), «Governmentality», en *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, editado por Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, Londres, Harvester Wheatsheaf, pp. 87-104.
- FRIEDMAN, PHILIP (1955), «The Jewish Badge and the Yellow Star in the Nazi Era». *Historia judaica* 17, pp. 41-70.
- FURET, FRANÇOIS y MONA OZOUF (1989), *A Critical Dictionary of the French Revolution*, traducido por Arthur Goldhammer, Cambridge, MA, Belknap/Harvard. [ed. cast.: *Diccionario de la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza, 1989].
- FUSSEL, PAUL (1980), *Abroad: British Literary Traveling Between the Wars*, Nueva York, Oxford University Press.
- GARCELON, MARC (2000), «Colonizing the Subject: The Genealogy and Legacy of the Soviet Internal Passport», en CAPLAN y TORPEY (eds.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton, Princeton University Press.
- GIDDENS, ANTHONY (1987), *The Nation State and Violence*, Berkeley, University of California Press.
- GILBOY, JANET (1997), «Regulatory Relaxation: International Airlines, the Immigration Service, and Illegal Travelers», ponencia presentada en el Annual Meeting of the Law and Society Association, St. Louis, MO (Mayo).
- GOFFMAN, ERWIN (1961), «On the Characteristics of Total Institutions», en GOFFMAN, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Garden City, NY, Anchor Doubleday, pp. 1-124. [ed. cast.: *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Buenos Aires, Amorrortu, 2008].
- (1963), *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Nueva York, Simon & Schuster. [ed. cast.: *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu, 2009].
- GOODWIN-HILL, GUY S. (1978), *International Law and the Movement of Persons Between States*, Oxford, Clarendon Press.
- GORSKI, PHILIP STEVEN (1996), *The Disciplinary Revolution: Calvinism and State Formation in Early Modern Europe, 1550-1750*. Ph. D. dissertation, Departamento de Sociología, Universidad de California, Berkeley.

- (1997), «Sixteenth-Century Social Reform: Why Protestantism Mattered», mecanografiado, Departamento de Sociología, Universidad de Wisconsin, Madison.
- GREER, DONALD (1951), *The Incidence of Emigration During the French Revolution*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- GROSSI, VINCENZO (1905), «Emigrazione», en V. E. ORLANDO (ed.), *Diritto Amministrativo Italiano*, Milán, Società Editrice Libreria, pp. 119-209.
- GUIRAUDON, VIRGINIE (1991), «Cosmopolitanism and National Priority: Attitudes Towards Foreigners in France Between 1789 and 1794», en *History of European Ideas* 13 (5), pp. 591-604.
- H. H. (1866), «Die Entwicklung und Reform des deutschen Passwesens», en *Deutsche Vierteljahrs-Schrift* 29 (1), pp. 219-253.
- HABERMAS, JÜRGEN (1987), *The Theory of Communicative Action*, vol. 2: *Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Traducido por Thomas McCarthy, Boston, Beacon Press. [ed. cast.: *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Trotta, 2010].
- HALL, KERMIT L. (ed.) (1992), *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, Nueva York, Oxford University Press.
- HAMEROW, THEODORE (1969), *The Social Foundations of German Unification, 1858-1871*, vol. 1, *Ideas and Institutions*, Princeton, Princeton University Press.
- HANEY-LOPEZ, IAN (1996), *White By Law: The Legal Construction of Race*, Nueva York, New York University Press.
- HANNUM, HURST (1987), *The Right to Leave and Return in International Law and Practice*. Dordrecht/Boston/Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers.
- HANSEN, MARCUS LEE (1961) [1940], *The Atlantic Migration, 1607-1860*, Nueva York, Harper Torchbooks.
- HERBERT, ULRICH (1990), *A History of Foreign Labor in Germany, 1880-1980: Seasonal Workers/Forced Laborers/Guest Workers*, Traducido por William Templer, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- HERF, JEFFREY (1984), *Reactionary Modernism: Technology, Culture, and Politics in Weimar and the Third Reich*, Nueva York, Cambridge University Press. [ed. cast.: *El modernismo reaccionario. Tecnología, cultura y política en Weimar y el Tercer Reich*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993].
- HIGHAM, JOHN (1988) [1955], *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.
- HOBBSBAWN, E. J. (1962), *The Age of Revolution: Europe 1789-1848*, Londres, Weidenfeld and Nicolson. [ed. cast.: *La era de la revolución, 1789-1848*, Barcelona, Crítica, 2011].
- (1975), *The Age of Capital, 1848-1875*, Londres, Weidenfeld and Nicolson. [ed. cast.: *La era del Imperio, 1848-1875*, Barcelona, Crítica, 2013].
- (1990), *Nation and Nationalism Since 1780*, Nueva York, Cambridge University Press. [ed. cast.: *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Madrid, Booket, 2013].
- HUFTON, OLWEN (1974), *The Poor of Eighteenth-Century France, 1750-1789*, Oxford, Clarendon Press.
- HUNT, GAILLARD (1898), *The American Passport: Its History and a Digest of Laws, Rulings, and Regulations Governing its Issuance by the Department of State*, Washington, Government Printing Office.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (1928), *Migration Laws and Treaties*, vol. 1: *Emigration Laws and Regulations*, Geneva, International Labour Office.
- JACOBSON, DAVID (1997), *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- JAY, MARTIN (1993), *Downcast Eyes: The Denigration of Vision in Twentieth Century French Thought*, Berkeley, University of California Press. [ed. cast.: *Ojos abatidos. La denigración de la visión en el pensamiento francés del siglo XX*, Madrid, Akal, 2008].
- KALUSZYNSKI, MARTINE (2000), «The Republic's Identity», en CAPLAN y TORPEY (eds.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton, Princeton University Press.
- KIPPHARDT, HEINAR (1983), *Bruder Eichmann*, Reinbeck bei Hamburg, Rowohlht.
- KNOKE, ANTON (1911), *Ausländische Wanderarbeiter in Deutschland*, Leipzig, A. Deichert.
- KOCH, RAINER (1985), *Deutsche Geschichte 1815-1848: Restauration oder Vormärz?*, Stuttgart, W. Kohlhammer.
- KOLCHIN, PETER (1987), *Unfree Labor: American Slavery and Russian Serfdom*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- KULISCHER, EUGENE M. (1948), *Europe on the Move: War and Population Changes, 1917-1947*, Nueva York, Columbia University Press.
- KYMLICKA, WILL (1995), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Nueva York, Oxford University Press. [ed. cast.: *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996].

- LEFEBVRE, GEORGES (1947), *The Coming of the French Revolution*, traducido por R. R. Palmer, Princeton, Princeton University Press.
- (1962) [1957], *The French Revolution*, vol. 1: *From Its Origins to 1793*, traducido por Elizabeth Moss Evanson, Nueva York, Columbia University Press.
- (1964) [1957], *The French Revolution*, vol. 2: *From 1793 to 1799*, traducido por John Hall Stewart y James Friguglietti, Nueva York, Columbia University Press.
- LEVI, CARLO (1947), *Christ Stopped at Eboli: The Story of a Year*, traducido por Frances Frenaye, Nueva York, Farrar, Strauss and Co. [ed. cast.: *Cristo se detuvo en Éboli*, Madrid, Gadir Editorial, 2005].
- LIPSET, SEYMOUR MARTIN (1979) [1963], *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*, Nueva York, W. W. Norton.
- LUCASSEN, LEO (1997), «The Invention of the Alien: Immigration Controls in an Emerging Welfare State and the Implementation at the Local Level in the Netherlands (1918-1940)», ponencia presentada en el Annual Meeting of the Social Science History Association, Washington, DC, 16-18 de octubre.
- (1998), «The Great War and the Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880-1920)», en Anita BÖCKER *et. al.* (eds.) *Regulation of Migration: International Experiences*, Amsterdam, Het Spinhuis, pp. 45-72.
- LÜDTKE, ALF (1989), *Police and State in Prussia, 1815-1850*, traducido por Pete Burgess, Nueva York, Cambridge University Press.
- LYON, DAVID (1994), *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MACDONAHG, OLIVER (1961), *A Pattern of Government Growth, 1800-1860: The Passenger Acts and Their Enforcement*, Londres, Macgibbon and Kee.
- MACDONALD, JOHN S. (1963-1964), «Agricultural Organization, Migration, and Labour Militancy in Rural Italy», *Economic History Review* 2d ser. 16, pp. 61-75.
- MANN, MICHAEL (1993), *The Sources of Social Power*, vol. 2: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Nueva York, Cambridge University Press. [ed. cast.: *Las fuentes del poder social*, vol. 2, Madrid, Alianza Editorial, 1997].
- MARRUS, MICHAEL (1985), *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Nueva York, Oxford University Press.
- MARSHALL, J. D. (1985), *The Old Poor Law, 1795-1834*, 2ª edición, Londres, Macmillan.
- MARSHALL, T. H. (1964), «Citizenship and Social Class», en MARSHALL, *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City, NY, Doubleday, pp. 65-122.
- MATTHEWS, MERVYN (1993), *The Passport Society: Controlling Movement in Russia and the USSR*, Boulder, CO, Westview Press.
- MCNEILL, WILLIAM (1983), *The Great Frontier: Freedom and Hierarchy in Modern Times*, Princeton, Princeton University Press.
- MCPHERSON, JAMES M. (1991), *Abraham Lincoln and the Second American Revolution*, Nueva York, Oxford University Press.
- MEYER, JOHN (1987) [1980], «The World Polity and the Authority of the Nation-State», en GEORGE M. THOMAS *et. al.* (eds.), *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*, Newbury Park, CA, Sage.
- MILES, ROBERT y ANNIE PHIZACKLEA (1984), *White Man's Country – Racism in British Politics*, Londres, Pluto Press.
- MOORE, BARRINGTON, JR. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press. [ed. cast.: *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Edicions 62, 1973].
- NOIRIEL, GÉRARD (1991), *La tyrannie du national: Le droit d'asile en Europe, 1793-1993*, París, Calmann-Levy.
- (1996) [1988], *The French Melting Pot: Immigration, Citizenship, and National Identity*, traducido por Geoffroy de Laforcade, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- y OFFERLÉ, MICHEL (1997), «Citizenship and Nationality in Nineteenth-Century France», en JYTTE KLAUSEN y LOUISE A. TILLY (eds.), *European Integration in Social and Historical Perspective: 1850 to the Present*, Nueva York, Rowman & Littlefield, pp. 71-84.
- NORDMAN, DANIEL (1987), «Sauf-Conduits et passeports, en France, à la Renaissance», en JEAN CÉARD y JEAN-CLAUDE MARGOLIN (eds.), *Voyager à la Renaissance: Actes du colloque de Tours 30 juin-13 juillet 1983*, París, Maisonneuve et Larose, pp. 145-158.
- (1996), «Sauf-Conduits et passeports», en Lucien BELY (ed.), *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, París, Presses Universitaires de France, pp. 1122-1124.
- OBLATH, ATTILIO (1931), «Italian Emigration and Colonisation Policy», *International Labour Review* 23 (junio), pp. 805-834.

- PAXTON, ROBERT (1975), *Europe in the Twentieth Century*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- PLENDER, RICHARD (1988) [1972], *International Migration Law*, 2ª edición revisada, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- POLANYI, KARL (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press. [ed. cast.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Barcelona, Virus Editorial, 2016].
- POWELL, WALTER W. y PAUL DIMAGGIO (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press. [ed. cast.: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000].
- PRESTON, WILLIAM (1963), *Aliens and Dissenters: Federal Suppression of Radicals, 1903-1933*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- RAEFF, MARC (1983), *The Well-Ordered Police State: Social and Institutional Change Through Law in the Germanies and Russia, 1600-1800*, New Haven, CT, Yale University Press.
- REALE, EGIDIO (1930), *Le régime des passeports et la société des nations*, París, Librairie A. Rousseau.
- RICHMOND, ANTHONY (1994), *Global Apartheid: Refugees, Racism, and the New World Order*, Nueva York, Oxford University Press.
- ROTHWELL, HARRY (1975), *English Historical Documents, 1189-1327*, vol. 3, Londres, Eyre & Spottiswoode.
- RUBINSTEIN, WILLIAM D. (1997), *The Myth of Rescue: Why the Democracies Could Not Have Saved More Jews from the Nazis*, Nueva York, Routledge.
- SAGGAR, SHAMIT (1992), *Race and Politics in Britain*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- SALYER, LUCY (1991), «Law as Harsh as Tigers»: Enforcement of the Chinese Exclusion Law, 1891-1924». En Sucheng CHAN (ed.), *Entry Denied: Exclusion and the Chinese Community in America, 1882-1943*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 57-93.
- (1995), *Laws Harsh as Tigers: Chinese Immigrants and the Shaping of Modern Immigration Law*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press.
- SASSEN, Saskia (1996), *Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization*, Nueva York, Columbia University Press. [ed. cast.: *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra Edicions, 2001].
- SAXTON, ALEXANDER PLAISTED (1971), *The Indispensable Enemy: Labor and de Anti-Chinese Movement in California*, Berkeley, University of California Press.
- SCHIVELBUSCH, WOLFGANG (1880), *The Railway Journey: Trains and Travel in the Nineteenth Century*, Oxford, Basil Blackwell.
- SCHLEUNES, KARL A. (1970), *The Twisted Road to Auschwitz: Nazi Policy Towards German Jews, 1933-1939*, Urbana, IL, University of Illinois Press.
- SCHMID, HANS-DIETER et. al. (1983), *Juden unterm Hakenkreuz: Dokumente und Berichte zur Verfolgung und Vernichtung der Juden durch die Nationalsozialisten 1933-1945*, 2 vols., Düsseldorf, Schwann.
- SCHULZE, GEORG (1942), *Die Reichsmeldeordnung und die sonstigen Vorschriften über das Meldewesen und über die Volkskartei*, 2 (vermehrte) Auflage, Dresde, Kommunal-Verlag Sachsen Kurt Gruber K.-G.
- SCHWANN, GESINE (1997), *Politik und Schuld: Die zerstörerische Macht des Schweigens*, Frankfurt y Main, Fischer.
- SCOTT, JAMES C. (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press.
- SHEEHAN, JAMES J. (1989), *German History, 1770-1866*, Nueva York, Oxford University Press.
- SHELLEY, LOUISE I. (1996), *Policing Soviet Society: The Evolution of State Control*, Nueva York, Routledge.
- SKOCPOL, THEDA (1978), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Nueva York, Cambridge University Press. [ed. cast.: *Los Estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984].
- SKRAN, CLAUDENA (1995), *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*, Oxford, Clarendon Press.
- SOBOUL, ALBERT (ed.) (1989), *Dictionnaire Historique de la Révolution Française*, París, Presses Universitaires de France.
- SOYSAL, YASEMIN (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press.
- SPRUYT, HENDRIK (1994), *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton, Princeton University Press.
- STEINMETZ, GEORGE (1993), *Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton, Princeton University Press.

- STRIKWERDA, CARL (1997), «Reinterpreting the History of European Integration: Business, Labor, and Social Citizenship in Twentieth-Century Europe», en JYTTE KLAUSEN y LOUISE A. TILLY (eds.), *European Integration in Social and Historical Perspective: 1850 to the Present*. Nueva York, Rowman & Littlefield, pp. 51-73.
- TAMMEO, GIUSEPPE (1906), «Emigrazione», en PASQUALE STANISLAO MANCINI (ed.), *Enciclopedia Giuridica Italiana: Esposizione Ordinata e Completa dello Stato degli ultimi Progressi della Scienza, della Legislazione e della Giurisprudenza*, vol. 5, parte 2, Milán, Società Editrice Libreria, pp. 1-160.
- TILLY, CHARLES (1990), *Coercion, Capital, and European States, A. D. 990-1992*, Oxford, Basil Blackwell. [ed. cast.: *Coerción, capital y los Estados europeos*, Madrid, Alianza Editorial, 1992].
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1955) [1856], *The Old Regimen and the French Revolution*, traducido por Stuart Gilbert, Garden City, NY, Anchor Doubleday. [ed. cast.: *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 2018].
- (1969) [1835-1840], *Democracy in America*, traducido por George Lawrence, editado por J. P. Mayer, Garden City, Nueva York, Anchor Doubleday.
- (1971) [1893], *Recollections*, traducido por George Lawrence, editado por J. P. Mayer y A. P. Kerr, Garden City, NY, Anchor Doubleday.
- TORPEY, JOHN (1997), «Revolutions and Freedom of Movement: An Analysis of Passport Controls in the French, Russian, and Chinese Revolutions», *Theory and Society* 26, pp. 837-868.
- TREUBERG, EBERHARD VON (1990), *Mythos Nichtseßhaftigkeit: Zur Geschichte des wissenschaftlichen, staatlichen, und privatwohltätigen Umgangs mit einem diskriminierten Phänomen*, Bielefeld, Verlag Soziale Hilfe.
- TURACK, DANIEL C. (1972), *The Passport in International Law*, Lexington, MA, Lexington Books.
- UNITED NATIONS. n. d., *Human Rights Fact Sheet n° 20: Human Rights and Refugees*, Nueva York, United Nations.
- UNITED NATIONS, Departamento de Información Pública (1985), *The International Bill of Human Rights*, Nueva York, United Nations.
- UNITED STATES. Congreso. Senado. Comité de Inmigración (1911a), *Abstracts of Reports of the Immigration Commission* [también conocida como la Dillingham Commission]. Comité de Inmigración, Senado de los Estados Unidos, 61° Congreso, 3ª sesión, 5 de diciembre de 1910, Washington, DC, US Government Printing Office.
- UNITED STATES. Congreso. Senado. Comité de Inmigración (1911b), *Reports of the Immigration Commission*, vol. 4: *Emigration Conditions in Europe*, Washington, DC, US Government Printing Office.
- UNITED STATES. Departamento de Justicia. Servicio de Inmigración y nacionalización (1991), *An Immigrant Nation: United States Regulation of Immigration, 1798-1991*, Washington, DC, US Government Printing Office.
- UNITED STATES. Departamento de Empleo. Oficina de Inmigración (1917-1921), *Annual Report of the Commissioner General of Immigration to the Secretary of Labor*, Washington, DC, US Government Printing Office.
- UNITED STATES. Servicio de Inmigración y nacionalización (1934), «American Consular Procedure and Technical Advisers in Immigration Work», Lecture n.º 9, 2 de abril, by Thomas J. Murphy, Supervisor, Servicio de Inmigración y nacionalización.
- UNITED STATES. Departamento de Estado. Oficina de Pasaportes (1976), *The United States Passport: Past, Present, and Future*, Washington, DC, US Government Printing Office.
- VAN PANHUYS, H. F. (1959), *The Role of Nationality in International Law: An Outline*, Leyden, A. W. Sythoff.
- VATTEL, EMMERICH DE (1863), *Le Droit du Gens: ou Principes de la loi naturelle*, edición revisada por P. Pradier-Fodéré, París, Guillaumin et Cie., Libraires.
- WAHNICH, SOPHIE. n.d. [1998], «L'identification de l'étranger pendant la Révolution Française», Unpublished ms, París, CNRS.
- (1997), *L'impossible citoyen: L'étranger dans le discours de la Révolution française*, París, Albin Michel.
- WALK, JOSEPH (1981), *Das Sonderrecht für die Juden im NS-Staat: Eine Sammlung der gesetzlichen Maßnahmen und Richtlinien*, Heidelberg, Möller Juristischer Verlag.
- WALKER, MACK (1964), *Germany and the Emigration, 1816-1885*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- (1971), *German Home Towns: Community, State, and General Estate, 1648-1871*, Ithaca, Cornell University Press.
- WALZER, MICHAEL (1983), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Nueva York, Basic Books. [ed. cast.: *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016].

- WARNEKE, SARA (1996), *A Coastal «Hedge of Laws»: Passport Control in Early Modern England*, Studies in Western Traditions Occasional Papers n.º 4, School of Arts, La Trobe University, Bendigo, Australia.
- WEBER, MAX (1946), «Bureaucracy», en HANS GERTH y C. WRIGHT MILLS (eds.), *From Max Weber*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 196-244.
- (1978), *Economy and Society*, 2 vols., editado y traducido por Guenther Roth y Claus Wittich, Berkeley, University of California Press.
- (1988a) [1894], Entwicklungstendenzen in der Lage der ostelbischen Landarbeiter», en WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Sozial und Wirtschaftsgeschichte*, editado por Marianne Weber, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), pp. 470-507.
- (1988b) [1893], «Die ländliche Arbeitsverfassung», en WEBER *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, editado por Marianne Weber, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), pp. 444-469.
- WHELAN, FREDERICK G. (1988), «Citizenship and Freedom of Movement: An Open Admissions Policy?», en MARK GIBNEY (ed.), *Open Borders? Closed Societies? The Ethical and Political Issues*, Westport, CT, Greenwood Press, pp. 3-39.
- WIENER, ANTJE (1998), «European» Citizenship Practice: Building Institutions of a Non-State, Boulder, CO, Westview.
- WOLOCH, ISSER (1986), «Napoleonic Conscript: State Power and Civil Society», *Past and Present* 111, pp. 101-129.
- (1994), *The New Regime: Transformations of the French Civic Order, 1789-1820s*, Nueva York, W. W. Norton.
- WYMAN, DAVID (1968), *Paper Walls: America and the Refugee Crisis, 1938-1941*, Amherst, MA, University of Massachusetts Press.
- (1984), *The Abandonment of the Jews: America and the Holocaust, 1941-1945*, Nueva York, Pantheon.
- YAHIL, LENI (1990) [1987], *The Holocaust: The Fate of European Jewry*, Nueva York, Oxford University Press.
- ZASLAVSKY, VICTOR y YURI LURYI (1979), «The Passport System in the USSR and Changes in Soviet Society», *Soviet Union/Union Sovietique* 6, parte 2, pp. 137-153.
- ZELDIN, THEODORE (1973), *France, 1848-1945*, vol. 1: *Ambition, Love, and Politics*, Nueva York, Oxford University Press.
- ZOLBERG, ARISTIDE (1978), «International Migration Policies in a Changing World System», en MCNEILL y ADAMS (eds.), *Human Migration: Patterns and Policies*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press, pp. 241-286.
- (1983), «The Formation of New States as a Refugee-Generating Process», *Annals of the American Academy of Social and Political Science* 467 (Mayo), pp. 24-38.
- (1997), «The Great Wall Against China: Responses to the First Immigration Crisis, 1885-1925», en JAN LUCASSEN y LEO LUCASSEN (eds.), *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, Nueva York, Peter Lang, pp. 291-315.
- (1999), «Matters of State: Theorizing Immigration Policy», en JOSH DE WIND y PHILIP KASINITZ (eds.), *Becoming American/America Becoming: International Migration to the United States*, Nueva York, Russell Sage.
- ASTRI SUHRKE y SERGIO AGUAYO (1989), *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Nueva York, Oxford University Press.



Títulos publicados

MIGRACIONES

La mancha de la raza.

Carta a un niño rumano
Marco Aime, 2014. 72 pág.
ISBN: 978-84-939633-6-1

Paremos los vuelos. Las deportaciones de inmigrantes y el boicot a Air Europa
Campaña Estatal por el Cierre de los CIE, 2014. 112 pág.
ISBN: 978-84-939633-5-4.

Quién invade a quién. Del colonialismo al II Plan África
Eduardo Romero, 2011. 132 pág.
ISBN: 978-84-939633-0-9.

Un deseo apasionado de trabajo más barato y servicial. Migraciones, fronteras y capitalismo
Eduardo Romero, 2010. 144 pág.
ISBN: 978-84-614-0884-9.

A la vuelta de la esquina. Relatos de racismo y represión
Eduardo Romero, 2008. 123 pág.
ISBN: 978-84-612-7617-2.

Rodaré maldiciendo. Poemas y arte callejero
Silvia Cuevas-Morales, 2008. 37 pág.
ISBN: 978-84-612-4533-8.

¿Quién invade a quién? El plan África y la inmigración
Eduardo Romero, 2007 (2ª ed.). 68 pág.
ISBN: 978-84-611-4544-7.

Los árboles de la muerte. Crónica de un inmigrante sin papeles

Marco Valle, 2004 (2ª ed.). 95 pág.
ISBN: 978-84-607-9379-3.

NARRATIVA

65% agua
Isabel Alba, 2014. 168 pág.
ISBN: 978-84-939633-8-5.

Lloro por King Kong
Pablo Sorozábal Serrano, 2015. 254 pág.
ISBN: 978-84-939633-9-2.

En mar abierto
Eduardo Romero, 2016. 223 pág.
ISBN: 978-84-944572-2-7

Nuestra hermana aguafiestas. O reflexiones desde una neurosis antioccidental
Ama Ata Aidoo, 2018. 224 pág.
ISBN: 978-84-944572-6-5

FORMACIÓN

Crisis y deuda externa. Las políticas del Fondo Monetario Internacional
Miguel Moro, 2005. 242 pág.
ISBN: 978-84-609-5602-0.

Contra la Unión Europea. Una crítica de la Constitución [agotado].
V.V. AA., 2005. 48 pág.
ISBN: 978-84-609-4170-5.

FEMINISMO

Naiyiria
Eduardo Romero y Amelia Celaya, 2016. 48 pág.
ISBN: 978-84-944572-3-4.

La Madeja (nº 0). **Aborto.**
V.V. AA., 2010. 64 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 1). **Migraciones.**
V.V. AA., 2010. 64 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 2). **Cuerpos.**
V.V. AA., 2011. 56 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 3). **Paisajes.**
V.V. AA., 2012. 56 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 4). **Amores.**
V.V. AA., 2013. 64 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 5). **Transgresiones.**
V.V. AA., 2014. 64 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 6). **Cuidados**
V.V. AA., 2015. 64 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 7). **Miedos**
V.V. AA., 2016. 72 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 8). **Sexualidades**
V.V. AA., 2017. 72 pág.
ISSN: 2171-9160.

La Madeja (nº 9). **Fronteras**
V.V. AA., 2018. 72 pág.
ISSN: 2171-9160.

MEMORIA

Mi guerra de España
Mika Etchebéhère, 2019. (2ª ed.) 512 pág.
ISBN: 978-84-939633-4-7

Mi infancia en el franquismo. Tiraña, Asturias, 1938.
Enesida García Suárez, 2018. (2ª ed.) 96 pág.
ISBN: 978-84-944572-5-8

Diario de un insumiso preso
Carlos Fueyo Tirado, 2015. 172 pág.
ISBN: 978-84-944572-1-0.

Nos matan y no es noticia. Parapolítica de estado en Colombia
Ricardo Ferrer Espinosa y Nelson Restrepo, 2010. 192 pág.
ISBN: 978-84-614-0084-3.

Incendiarlos de ídolos. Un viaje por la revolución de Asturias
Mathieu Corman, 2009. 170 pág.
ISBN: 978-84-613-0725-8.

ECOLOGÍA

Vidas a la intemperie. Nostalgias y prejuicios sobre el mundo campesino
Marc Badal, 2017 (coedición con Pepitas de Calabaza). 224 pág.
ISBN: 978-84-15862-98-7

Ecología sobre la mesa. Recetas para las cuatro estaciones
María Arce, Íñigo González, Eva Martínez y Marina Tarancón, 2015

(3ª ed.). 184 pág.
ISBN: 978-84-944572-0-3.

El oro de Salave. Minería, especulación y resistencias
(CD documental El Oro de Salave, Jose Alberto Álvarez)
V.V. AA., 2013. 208 pág.
ISBN: 978-84-939633-7.

Catalina y los bosques de hormigón
Ana Laura Barros y David Acera, 2007. (2ª ed.). 53 pág.
ISBN: 978-84-611-8953-3.

Oviedo detrás de la fachada

(fotografía / texto-plano de Oviedo). María Arce, 2007. ISBN: 978-84-611-6895-8.
Miguel Moro, 2007. 182 pág.
ISBN: 978-84-611-6896-5.

Más agua, ¿para qué? El Plan Hidrológico Nacional, el embalse de Caliao y la nueva cultura del agua
Beatriz González y Eduardo Menéndez, 2006. 119 pág.
ISBN: 84-611-0896-5.

Nos comen. Contra el desmantelamiento del mundo rural en Asturias
V.V. AA., 2005. 195 pág.
ISBN: 84-609-7722-6.

CUENTOS

Catalina y los bosques de hormigón
Ana Laura Barros, David Acera, y Amelia Celaya (ilustr.), 2017. 48 pág.
ISBN: 978-84-944572-4-1

Cosas que sucedieron (o no)

Miguel Ángel García Argüez, José María Gómez Valero, David Eloy Rodríguez y Amelia Celaya, 2013. 48 pág.
ISBN: 978-84-939633-3-0.

Este loco mundo. 17 cuentos
Miguel Ángel García Argüez, José María Gómez Valero, David Eloy Rodríguez y Amelia Celaya, 2016 (2ª ed.). 72 pág.
ISBN: 978-84-614-0083-6.

FUERA DE COLECCIÓN

La radicalización del racismo. Islamofobia y prevención antiterrorista
Ainhoa Nadia Douhaibi y Salma Amzian, 2019. 144 pág.
ISBN: 978-84-944572-9-6

¿Sólo dos? La medicina ante la ficción política del binarismo sexo-género
Daniel G. Abiétar, 2019. 128 pág.
ISBN: 978-84-944572-8-9.

De la poesía
T. S. Norio, 2012 (coedición con Libros de la Herida). 496 pág.
ISBN: 978-84-939633-2-3.

