



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Pereira, Manuel Andrés

Políticas de control migratorio en Argentina: de las tecnologías del límite a las tecnologías de la frontera (1915-1950)*

Colombia Internacional, núm. 106, 2021, Abril-Junio, pp. 115-140

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.05>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81266361005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Políticas de control migratorio en Argentina: de las tecnologías del límite a las tecnologías de la frontera (1915-1950)

Manuel Andrés Pereira
INES-Conicet/UNER (Argentina)

CÓMO CITAR:

Pereira, Manuel Andrés. 2021. "Políticas de control migratorio en Argentina: de las tecnologías del límite a las tecnologías de la frontera (1915-1950)". *Colombia Internacional* 106: 115-140. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.05>

RECIBIDO: 2 de julio de 2020

ACEPTADO: 22 de octubre de 2020

MODIFICADO: 4 de enero de 2021

<https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.05>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** el objetivo de este artículo es analizar el desarrollo institucional de las tecnologías de identificación, registro y vigilancia como herramientas centrales en la producción de información para la clasificación, selección y control de las migraciones internacionales en el periodo que va de 1915 a 1950 en Argentina. **Metodología:** el método seleccionado es de tipo cualitativo, centrado en la recopilación de documentos, entre los que predominan leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y comunicaciones consulares. El análisis de los documentos permitió reconocer a los actores del control migratorio, diferenciar las tecnologías de acuerdo con la información que producen y construir las categorías analíticas que estructuran los modos en que el Estado abraza a los individuos no-nacionales. **Conclusiones:** el artículo concluye que el paso del control del ingreso al control de la permanencia requirió del desarrollo de nuevas tecnologías de identificación, registro y vigilancia, así como también de burocracias e instituciones capaces de producir información sobre la residencia autorizada de

—

Deseo agradecer especialmente a Eduardo Domenech, ya que muchas de las ideas que se recobran en este artículo surgieron en conversaciones vinculadas al interés motivado por la historización del presente en relación con las políticas de control migratorio en Argentina y Sudamérica. A Mercedes García Ferrari, que compartió de manera generosa textos, documentos e ideas sobre las técnicas de identificación en Argentina y facilitó el desarrollo del trabajo en archivo. A Paul Hathazy por la lectura del trabajo y sus sugerencias en relación con la importancia de las fuerzas de seguridad, y en particular el rol de la Policía Federal en el desarrollo de las tecnologías de identificación y vigilancia de extranjeros. Al personal del Archivo Histórico de Cancillería de Argentina por su excelente predisposición y acompañamiento en la búsqueda de documentos. Desde ya todos los errores o desaciertos son de mi exclusiva responsabilidad.

los inmigrantes en el “territorio nacional”. En este sentido, enfatiza que los procesos de control migratorio no pueden desarrollarse sin las tecnologías que posibilitan la identificación de los individuos y su clasificación como deseables e indeseables. **Originalidad:** la originalidad del artículo reside, por un lado, en la comprensión de las tecnologías desde el punto de vista de la producción de información, y por otro, en el entendimiento del control migratorio a partir de una noción de frontera que se extiende hacia el interior de los límites territoriales a través de nuevas instituciones y tarjetas de identidad individual.

PALABRAS CLAVE: Argentina; política migratoria; tecnología; frontera.

Immigration Control Politics in Argentina: From Limit Technologies to Border Technologies (1915-1950)

ABSTRACT: **Objective/Context:** The objective of this article is to analyze the institutional development of identification, registration, and surveillance technologies as central tools in the production of information for the classification, selection, and control of international migrations from 1915 to 1950 in Argentina. **Methodology:** a qualitative method based on the compilation of documents among which laws, decrees, regulations, resolutions, and consular communications predominate. The analysis of documents allowed recognizing the actors of migratory control to differentiate technologies according to the information they produce and construct the analytic categories that structure the forms in which the State embraces non-national individuals. **Conclusion:** The article concludes that the entrance control and permanence control needed the development of new technologies and bureaucracies, and institutions capable of producing information about immigrants' authorized residency in the “national territory.” Accordingly, immigration control processes cannot be accomplished without technologies that help identify individuals and their classification between desirable and undesirable. **Originality:** The article's uniqueness lies in that it understands technologies from the perspective of information production and migratory control, based on a notion of borders extending inside territorial limits through new institutions and individual identity cards.

KEYWORDS: Argentina; immigration politics; technology; border.

Políticas de controle migratório na Argentina: das tecnologias dos limites às tecnologias de fronteira (1915-1950)

RESUMO: **Objetivo/contexto:** o objetivo deste artigo é analisar o desenvolvimento institucional das tecnologias de identificação, registro e vigilância como ferramentas centrais na produção de informações para classificação, seleção e controle de migrações internacionais no período de 1915 a 1950 na Argentina. **Metodologia:** o método selecionado é de tipo qualitativo, focado na coleta de documentos, entre os quais predominam leis, decretos, regulamentos, resoluções e comunicações consulares. A análise dos documentos permitiu reconhecer os atores do controle migratório, diferenciar as tecnologias de acordo com as informações

que elas produzem e construir as categorias analíticas que estruturam as maneiras pelas quais o Estado abraça indivíduos não nacionais. **Conclusões:** conclui-se que a passagem do controle de entrada para o controle de permanência exigiu o desenvolvimento de novas tecnologias de identificação, registro e vigilância, bem como de burocracias e instituições capazes de produzir informações sobre a residência autorizada de imigrantes no país. “território nacional”. Nesse sentido, enfatiza que os processos de controle migratório não podem ser desenvolvidos sem as tecnologias que possibilitam identificar indivíduos e classificá-los como desejáveis e indesejáveis. **Originalidade:** a originalidade do artigo reside, por um lado, no entendimento das tecnologias do ponto de vista da produção de informações e, por outro, no entendimento do controle migratório a partir de uma noção de fronteira que se estende até o interior dos limites territoriais por meio de novas instituições e documentos de identidade.

PALAVRAS-CHAVE: Argentina; política de imigração; tecnologia; fronteira.

Introducción

Las políticas migratorias en Argentina, desarrolladas entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, muestran el surgimiento de diferentes medidas de control destinadas a clasificar, seleccionar y “reconducir” a los inmigrantes “indeseables” que buscaban ingresar y permanecer en el país. La literatura académica que aborda de manera específica el control migratorio a lo largo de este periodo se destaca por su minucioso análisis en relación con los procesos político-administrativos de clasificación y selección de los individuos no-nacionales, así como con el desarrollo de medidas vinculadas al fomento de la prohibición de ingreso y expulsión de los “inmigrantes” y “extranjeros” (Biernat 2007; Cook-Martín 2008; Devoto 2001; Domenech 2011, 2015; FitzGerald y Cook-Martín 2014; Novick 1997; Pacecca 2001; Quinteros 2008). Estas destacadas producciones científicas, centrales para la construcción del texto, indagaron en el rol de las tecnologías de identificación y vigilancia como una cuestión subordinada en los procesos de clasificación y control. Además, construyeron sus argumentos y explicaciones a través de análisis que señalan la importancia de la Dirección General de Inmigración (DGI), pero soslayaron, en menor o mayor medida, el rol de otras instituciones vinculadas a la identificación y el registro de los individuos, como las policías o el Registro Nacional de las Personas. Por otra parte, los trabajos más destacados sobre el desarrollo local e internacional de técnicas de identificación que se centraron en el ámbito policial (García 2010, 2015, 2019) problematizaron en menor grado las tecnologías puestas en marcha en relación con las clasificaciones que distinguen a nacionales y extranjeros.

Por ello, el objetivo de este artículo es analizar el desarrollo institucional de las tecnologías de identificación, registro y vigilancia orientadas a la producción de información necesaria para la clasificación, la selección y el control de las migraciones internacionales en el periodo que va de 1915 a 1950 en Argentina. En este sentido, el texto busca resaltar la importancia que tienen estas tecnologías para el cumplimiento de funciones propias de los Estados nacionales, tales como el reclutamiento, la recaudación y la diferenciación entre ciudadanos y extranjeros (Scott 1998). Recuperando la noción de abrazo (*embrace*) de Torpey (2000), el artículo hace foco en cómo las tecnologías permiten producir y captar información sobre ciertos individuos y grupos no-nacionales que resulta imprescindible para su identificación, clasificación y selección. Así, el texto aporta una lectura sobre el desarrollo de las tecnologías de identificación, registro y vigilancia a partir de la producción de dos categorías, *tecnologías del límite* y *tecnologías de la frontera*, que dan cuenta de diferentes maneras en que el Estado, a través de los organismos que lo componen, abrazó a los no-nacionales según diferentes prioridades en relación con el control de ingreso y permanencia.

En este sentido, las tecnologías del límite, cuyo origen puede rastrearse hacia finales del siglo XIX, se desarrollaron a partir de la primera década del siglo XX en un contexto donde el Estado promovía políticas migratorias de fomento y selección de la inmigración. Se caracterizaron por configurar un tipo de control migratorio que tenía como objetivo la identificación y clasificación de las migraciones por criterios económicos (aptitudes para el trabajo) y de seguridad del Estado. En principio, fueron diseñadas para restringir el ingreso de inmigrantes a través de los límites territoriales: pasaportes, certificados, técnicas de identificación (como la antropometría y la dactiloscopia) y, más ampliamente, procesos administrativos se constituyeron en las principales herramientas utilizadas para este propósito. Las tecnologías de la frontera se añadieron a las ya existentes y comenzaron a cristalizarse, de manera incipiente, desde mediados de la década de los treinta, cuando las políticas selectivas y restrictivas para el ingreso al país se encontraban ya establecidas. Estas tecnologías implicaron el desarrollo de registros y tarjetas de identidad nacionales que posibilitaron el control de la permanencia “autorizada” de los extranjeros, mediante la producción de información detallada sobre la fecha de ingreso, el tiempo de residencia y el domicilio de los individuos.

El presupuesto central que guía el argumento del texto es que el desarrollo institucional de las tecnologías de identificación, registro y vigilancia de los no-nacionales se produce en dos momentos distintivos para el desarrollo de las políticas de control migratorio en Argentina. Las tecnologías del límite surgieron como parte de los primeros controles migratorios desplegados por el Estado, destinados principalmente a impedir el ingreso de algunos individuos considerados

como indeseables. Mientras que las tecnologías de la frontera se desarrollaron en un periodo posterior, cuando comenzó a percibirse de manera negativa, no solo el ingreso, sino también la permanencia de los señalados como indeseables. En este sentido, se interpreta que la consolidación de las tecnologías de identificación y registro para el control de las migraciones fue parte de un proceso más amplio de crecimiento del Estado, a través de diferentes organismos y burocracias, que se materializó con la expansión de las fronteras hacia el interior de los límites territoriales. Asimismo, implicó una universalización de los controles que, si en un principio recayeron sobre un conjunto determinado de inmigrantes, luego se expandieron hacia todos los individuos que circulan y permanecen en el territorio. Por otra parte, es en el periodo 1915-1950 cuando se puede ver este proceso de construcción y expansión estatal, que además sentará algunas bases importantes de las políticas de control migratorio, identificación, registro y vigilancia (centradas en el control de ingreso y permanencia) que perdurarán, con variaciones y transformaciones, hasta la actualidad.

Los elementos teóricos esenciales recuperados en el texto provienen principalmente de los aportes realizados por los estudios migratorios y aquellos que abordan cuestiones sobre identificación y vigilancia. El método seleccionado para analizar el desarrollo institucional de las tecnologías de identificación y vigilancia es un enfoque cualitativo, cuyo instrumento central es la recolección de documentos, dentro de los que predominan leyes, decretos, resoluciones y comunicaciones consulares. Así, la producción de este artículo ha implicado, por un lado, la revisión de una importante cantidad de documentos vinculados al control migratorio y, por otro, la selección prioritaria de aquellos que se refieren de manera específica a las tecnologías de identificación y registro. A través del análisis documental, por un lado, se identificaron las tecnologías disponibles y, por otro, se clasificaron en tecnologías del límite y de la frontera de acuerdo con el tipo de información que producen y su uso para el control del ingreso o permanencia. Finalmente, algunas características de las tecnologías, así como también de los contextos políticos y sociales, son reconstruidas a partir de fuentes bibliográficas que provienen principalmente del campo de los estudios migratorios.

En cuanto a la estructura del artículo, este cuenta con un breve apartado en el que se presentan las principales perspectivas teóricas y conceptos que informan el análisis propuesto. En la segunda sección se estudian la emergencia y el desarrollo de las tecnologías del límite. La tercera se enfoca en el surgimiento de las tecnologías de la frontera. Por último, el texto ofrece algunas consideraciones finales en torno a la importancia de las tecnologías de identificación y los hallazgos de la investigación, a la vez que plantea interrogantes para futuras indagaciones.

1. Herramientas teóricas

Las herramientas teóricas utilizadas en este trabajo provienen principalmente de los aportes realizados por los estudios migratorios, así como también de los que han abordado cuestiones vinculadas a la identificación y vigilancia de las poblaciones. Este cruce de perspectivas teóricas permite comprender el control migratorio no solo desde el punto de vista de los procesos de selección o exclusión de las poblaciones migrantes, sino también a partir del modo específico en que el Estado produce y obtiene la información que sirve para clasificar y controlar a los no-nacionales. De esta forma, se busca realzar la importancia de las tecnologías, en un primer plano, como elementos constitutivos de las políticas de control migratorio.

Uno de los conceptos que estructura el análisis es el de *pensamiento de Estado*, que se define como un conjunto de principios de visión y división del mundo social (categorías y clasificaciones) constituidos de modo histórico por cada Estado (Bourdieu 1997, 2015). Son, además, categorías nacionales o nacionalistas, es decir, presuponen en la comprensión de la sociedad, y en especial de la migración y la distinción entre nacionales y no-nacionales (Sayad [1984] 2008, [1996] 2010). Estos modos de clasificar a las poblaciones se encuentran en la base de las categorías que utilizan los Estados para restringir la movilidad, la permanencia en el territorio y el acceso a ciertas prestaciones o derechos a los individuos no-nacionales. Asimismo, como ya se mostró hace algún tiempo para el caso de Argentina, las clasificaciones de las migraciones como “ilegales” o “irregulares” también se configuran a partir de los principios de división del pensamiento de Estado (Domenech 2009, 2011). Aquí se parte de este concepto que estructura las clasificaciones estatales, para luego estudiar cómo estas se materializan a través de las tecnologías de identificación, registro y vigilancia que constituyen las políticas de control migratorio.

Para avanzar en este sentido y comprender el modo en que las tecnologías de identificación y registro son utilizadas para (des)autorizar la movilidad, se recobra la noción de abrazo (*embrace*) desarrollada por Torpey (2000). A través de esta, el sociólogo explica cómo los Estados, mediante las tecnologías de identificación, en particular de pasaportes, tarjetas de identidad y registros estatales, producen modos específicos de leer y controlar a sus poblaciones. Así, afirma que el abrazo producido por el Estado tiene dos facetas que van unidas; por un lado, una de clasificación que establece límites entre quienes son autorizados para moverse a través de las fronteras y los que quedan excluidos y, por otro, una de recolección y registro de información sobre los individuos a través de pasaportes, tarjetas de identificación y otros documentos enmarcados en procesos administrativos y burocráticos que producen la información necesaria para des(autorizar)

la movilidad de los individuos. Asimismo, desde esta perspectiva, el desarrollo de las tecnologías será analizado en el contexto de las instituciones encargadas de su diseño e instrumentación, como las policías, las direcciones de migración, los consulados y los registros de las personas.

Por otra parte, el artículo recoge algunos aportes teóricos específicos, como el concepto de *passporting* (Keshavarz 2016), que propone comprender los pasaportes y las tarjetas de identidad en el contexto más amplio en el que se producen y funcionan, lo que lleva a verlos en una red compleja de relaciones con otros artefactos e individuos. Por ello, el texto recorre el desarrollo de los pasaportes, tarjetas de identificación y registro, en el ámbito más amplio de los procesos administrativos de control, y otras documentaciones, como certificados de salud y antecedentes penales. De manera complementaria se recupera especialmente la noción de *border is everywhere* desarrollada por Lyon (2003). Mediante este concepto, el autor señala la función de los pasaportes para controlar el movimiento a través de las fronteras nacionales y explica cómo las tarjetas de identidad otorgadas por los Estados permiten que, una vez atravesados los límites territoriales, los individuos lleven la frontera a los lugares en los que se desplazan. Esta idea se ha hecho cada vez más frecuente y ocupa un lugar destacado en los análisis sobre las nuevas tecnologías de identificación y vigilancia, en particular de aquellos que contemplan la digitalización de las bases de datos y la expansión de las biometrías para el control de las fronteras (Amoore 2006; Bauman y Lyon 2013; Stalder y Lyon 2003).

2. Tecnologías del límite

Las *tecnologías del límite*, cuyo origen puede rastrearse hacia finales del siglo XIX, adquirieron un desarrollo considerable a partir de la Primera Guerra Mundial en un contexto donde el Estado argentino aún promovía políticas migratorias de fomento de la inmigración. Estas se caracterizaron por formar parte de un tipo de control migratorio que tenía como objetivo la clasificación y selección de las migraciones internacionales por criterios de tipo sanitario, económico (aptitudes para el trabajo) y de seguridad. Pasaportes, certificados, técnicas de identificación (como la antropometría y la dactiloscopia) y, más ampliamente, procesos administrativos se constituyeron en las principales herramientas utilizadas en este proceso. La información producida por la documentación y su autenticidad se volvían imprescindibles para la restricción del ingreso y la “reconducción” de aquellos migrantes que no se ajustaban a los criterios de selección. En síntesis, este modo de abrazar a los llamados inmigrantes tenía como objetivo principal seleccionar a aquellos considerados como indeseables e impedir su ingreso a través de los límites territoriales.

Las políticas de fomento de la inmigración desarrolladas en Argentina entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX no implicaron necesariamente una apertura sin ningún tipo de restricción y selección sobre la inmigración. La Ley de Inmigración y Colonización de 1876 estableció un conjunto de exclusiones para los individuos que no encuadraban en las características contempladas por las definiciones jurídicas y sociales de inmigrante, que se referían de manera específica a sujetos en edad laboral y preferentemente jornaleros agrícolas (Devoto 2009).¹ Así, se prohibía a los buques trasladar en calidad de inmigrantes a “enfermos de mal contagioso o de cualquier vicio orgánico que los haga inútiles para el trabajo, ni dementes, mendigos, presidiarios o criminales que hubiesen estado bajo la acción de la justicia”. La exclusión de “presidiarios” y “criminales” de la categoría de inmigración también respondía a una idea instrumental sobre esta, pues si “el criterio que definía al criminal era su incapacidad para dedicarse e identificarse con un trabajo regular” (Gayol y Kessler 2002, 17; cfr. Ruibal 1993), difícilmente podría ser incluido dentro de la categoría de inmigración.

La ley de 1876 esbozaba, de manera temprana, los mecanismos administrativos y burocráticos para la acreditación de las características necesarias para poder ingresar al país en caso de ser considerado inmigrante. Para permitir el ingreso, la norma exigía a la DGI solicitar los pasaportes de los recién llegados, sin embargo, no detallaba las características específicas que deberían tener estos papeles. Asimismo, estipulaba que los demás requisitos se comprobarían a través de certificados de los cónsules o agentes de inmigración de la república en el exterior o, en su defecto, mediante certificados de las autoridades del domicilio del inmigrante, legalizados por los cónsules de la república. Estos papeles y certificados permitirían distinguir a la inmigración “viciosa e inútil” de la “honorable” y “laboriosa”. En términos institucionales, la ley encomendaba al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus consulados y el Ministerio del Interior mediante la DGI, la selección y el control de los inmigrantes, y dejaba por fuera de estos requerimientos a los pasajeros de primera clase.

Con el transcurso de los años, diferentes decretos y resoluciones especificaron, renovaron y actualizaron las características de los certificados, pasaportes y procesos administrativos vinculados a la identificación y selección de los individuos que arribaban al país. Frente a ciertos acontecimientos políticos y sociales, el Estado fue estableciendo las características de la inmigración que era consideraba como deseable o indeseable. Así, como resultado del creciente temor de las élites

1 Para profundizar en los criterios de selección establecidos por políticas migratorias de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, ver Devoto (2001, 2009); Domenech (2015); Novick (1997); Quinteros (2008), entre otros.

por el conflicto social y político, atribuido principalmente al anarquismo y al socialismo, durante la primera década del siglo XX se sancionaron las leyes de Residencia en 1902 y de Defensa Social en 1910, destinadas a impedir el ingreso y expulsar a los inmigrantes “anarquistas” (Constanzo 2009; Domenech 2015). Por otra parte, bajo la influencia que habían ganado positivistas e higienistas durante la primera década del siglo XX, la cuestión de las cualidades físicas y morales cobró un destacado lugar; así, entre finales de la primera década del siglo y el comienzo de la segunda, el Estado estableció prohibiciones de ingreso para enfermos de tuberculosis y tracoma (Di Liscia y Fernández 2009).

Durante el periodo de la llamada “inmigración de masas” (1980-1914), en el contexto de políticas que combinaron el incentivo a la “inmigración europea” y las primeras medidas administrativas para evitar la llegada de los llamados indeseables, grupo conformado principalmente por anarquistas e individuos considerados como no aptos para el trabajo, se estima que arribaron a la Argentina más de cuatro millones de inmigrantes de origen ultramarino, principalmente de Italia y España (De Cristóforis 2016; FitzGerald y Cook-Martin 2014). Tal como explican los trabajos citados, en términos absolutos, Argentina fue, después de Estados Unidos, el destino más importante para la inmigración proveniente de Europa. De acuerdo con el censo de 1914, los extranjeros, en su gran mayoría llegados de ultramar, alcanzaron a representar casi el 30 % de la población total del país (Pacecca y Courtis 2008). Durante los años de la Primera Guerra Mundial, el arribo de inmigrantes disminuyó de manera significativa, ya fuera por las dificultades impuestas por el conflicto bélico al desplazamiento o por las restricciones a la emigración vinculadas con el enrolamiento en los países de origen (De Cristóforis 2016). En 1916, en pleno desarrollo del conflicto armado, el gobierno conservador de Victorino de la Plaza promulgó dos decretos que reglamentaron las características y el tipo de certificados y pasaportes solicitados a los inmigrantes. El primero de ellos reguló las características que deberían tener los pasaportes solicitados a los pasajeros de segunda y tercera clase, frente a la posibilidad de que fueran falsificados. En los considerandos se afirmaba que los pasaportes resultan “deficientes por cuan dan motivo a sustitución de personas como se ha comprobado en la práctica y conviene en consecuencia arbitrar otro procedimiento capaz de dar identidad efectiva e indubitable de la persona de los inmigrantes” (Decreto s/n, “Reglamento del artículo 32” 1916). En consecuencia, el decreto afirmaba que los pasaportes deberían incorporar una fotografía sellada por la autoridad que lo expediese o por el consulado argentino. El segundo estableció la obligatoriedad de presentar certificados de antecedentes penales, salud y no mendicidad visados por las autoridades consulares (Decreto s/n, “Aclaración del artículo 2” 1916). Una vez finalizada la guerra, los importantes perjuicios económicos y sociales

que había experimentado Argentina, junto al miedo que generaron en las élites acontecimientos como la Semana Trágica hacia comienzos de 1919, llevaron al gobierno de Yrigoyen a poner en vigor los decretos de 1916 (Devoto 2001).

En Argentina, el control de los pasaportes durante el periodo de la Primera Guerra muestra algunos contrastes importantes con su utilización en los países del Atlántico Norte, afectados más directamente por el conflicto bélico. En este sentido, resulta esclarecedora la perspectiva de Keshavarz (2016), quien afirma la necesidad de usar el plural, *pasaportes*, para enfatizar que, a pesar de tener las mismas características de confección y diseño, pueden ser utilizados de maneras muy diferentes. Una característica que permite comprender el uso diferencial de estos documentos es que, mientras que el control en Argentina se basó en un marco restrictivo en torno a características individuales (Devoto 2001), los implementados por los países beligerantes durante la guerra instauraron una selectividad en la cual el origen nacional predominaba. De este modo, en Argentina, si bien los pasaportes eran solicitados a todos los inmigrantes, en términos formales no eran usados para seleccionar a los individuos según su nacionalidad, como sucedía en los países con sistemas de cuotas. Más bien, estos documentos eran utilizados a los fines de conocer otras características individuales, como nombre, apellido y edad, y asegurar que los demás certificados solicitados pertenecieran a la misma persona.

Por otra parte, el requerimiento de que los pasaportes para ingresar a Argentina tuvieran una fotografía sellada implicaba la adopción de una técnica que se había extendido ampliamente en el contexto de la guerra. Tal como se puede ver en Torpey (2000), una vez desatada la Primera Guerra Mundial, países como Francia, Inglaterra, Alemania e Italia comenzaron a imponer el uso de pasaportes y tarjetas de identidad con una fotografía sellada por la autoridad emisora o firmada por su portador. Además, las comunicaciones de las legaciones consulares y diplomáticas argentinas en el exterior con el Ministerio de Relaciones Exteriores muestran que otros Estados,² como Rusia, Austria-Hungría y Portugal, también comenzaron a solicitar fotografías antes de que Argentina incorporara este requisito. Los sellos, visaciones y fotografías se dirigían a dotar de mayor seguridad a los pasaportes frente a la preocupación en los ámbitos nacional e internacional.

2 Nota del 3 de agosto de 1915 de la legación argentina en Rusia. (Archivo Histórico de Cancillería [AHC], Dirección de Asuntos Consulares [DAC], caja AH0013). Nota del 15 de abril de 1915 de la legación argentina en Austria-Hungría (AHC, DAC, caja AH05). Nota del 10 de abril de 1916 de la legación argentina en Portugal (AHC, DAC, caja AH013).

Los decretos y las comunicaciones diplomáticas de la época permiten ver que los procesos administrativos para la emisión de pasaportes y sus características de seguridad adquirieron mayor relevancia. En una misiva³ dirigida en septiembre de 1916 a la Cancillería argentina, el enviado extraordinario del Reino Unido en Buenos Aires hacía notar la preocupación del Army Council por “el hecho de que nuevos pasaportes son otorgados a menudo, por autoridades consulares neutrales en el Reino Unido y en el extranjero” a súbditos de sus respectivos Estados con el fin de reemplazarlos, y “que los documentos invalidados que han caducado o están a punto de caducar no son siempre retirados o cancelados por el funcionario consular respectivo”. Asimismo, advertía que esta modalidad de emisión de pasaportes por parte de las autoridades consulares posibilitaba la compra y falsificación de estos por súbditos enemigos, y sugería a Argentina implementar medidas para evitarlo. En su respuesta, unos días más tarde, la Cancillería informó que, “según las prácticas consulares y prescripciones reglamentarias los funcionarios consulares argentinos deben al expedir pasaportes retirar los anteriores”.

Una vez finalizado el conflicto bélico, en un contexto de relativa calma social, el 31 de diciembre 1923 el Gobierno argentino estableció un decreto (publicado en 1924)⁴ que reglamentaba la Ley de Inmigración y Colonización (Decreto s/n, “Reglamentación de la ley N° 817” 1924). Entre las motivaciones principales, se encontraban el repunte de la inmigración que se produjo una vez finalizada la guerra, la legislación de cuotas que estaban discutiendo en Estados Unidos, las mayores restricciones impuestas en otros países como Nueva Zelanda, Canadá y Australia, y el consecuente incremento de la inmigración hacia otros destinos como Argentina, que producían estas medidas (Devoto 2001; De Cristóforis 2016). El reglamento sistematizó con claridad los motivos que impedían el ingreso al país⁵ a la vez que estipuló con detalle el modo en que se realizarían los

3 Notas del 21 y el 30 de septiembre de 1916 (AHC, DAC, caja AH09).

4 De acuerdo con los datos presentados por Di Liscia y Fernández (2009), los rechazos se incrementaron de manera considerable en 1919, e incluso fueron mayores en 1923 que en 1924, con el decreto ya vigente. En 1923 fueron rechazados 1.963 individuos, en 1924 se prohibió el ingreso a 1.426 personas y en 1925 el número bajó a 403. Estas cifras coinciden con las apreciaciones de Devoto (2001) sobre la escasa capacidad de las instituciones estatales para aplicar de manera efectiva las restricciones.

5 Entre las condiciones que “impiden la entrada de pasajeros a la república”, el decreto mencionaba: “a) presentar síntomas o hallarse afectado de tuberculosis crónica que disminuya su capacidad para el trabajo; b) Padecer de demencia o enajenamiento mental, en cualquiera de sus formas de manifestación, idiotez, imbecilidad, epilepsia, etc.; c) Tener un vicio orgánico, congénito o adquirido, total o parcial, que los haga inútiles o disminuya de cualquier forma su capacidad para el trabajo, como ser ciegos, sordos, mudos, paralíticos, raquílicos, enanos, mancos o inválidos de un pierna o cualquier otro vicio o defecto que impida ser considerado del todo apto para el trabajo; d) Estar comprendido en el concepto de inmigración viciosa o inútil; e) Ser persona que se presume que pueda caer a cargo de la beneficencia pública; f) Ser mujer

controles de los buques. En concordancia con la normativa producida en los años previos, se mantenía el criterio instrumental, pues los motivos de prohibición para la entrada al territorio mostraban, en líneas generales, que los migrantes deberían ser aptos para trabajar, al mismo tiempo que carecer de antecedentes penales. A diferencia de Estados Unidos, y otros países de la región y del mundo, Argentina no incorporó en su legislación criterios de cuotas o de selección con criterios étnicos, no obstante, sí implementó una circular secreta del año 1923 que prohibía el ingreso de “gitanos” (FitzGerald y Cook-Martín 2014).

El decreto reglamentario enunciaba algunos impedimentos para el ingreso de inmigrantes y pasajeros a la república vinculados a la ausencia de documentación. Entre ellos se destacaba la falta de pasaporte con fotografía y del certificado judicial o policial de carencia de antecedentes penales, ambos visados por el cónsul argentino (Decreto s/n, “Reglamentación de la ley N° 817” 1924). De este modo, el decreto reforzaba el control migratorio en dos instancias diferentes, pues se daba “en origen, a través de documentos expedidos por las autoridades del país del que procedía el migrante, visados por la autoridad consular, y en destino, en el momento de desembarco” (Devoto 2001, 283). Además, la norma obligaba al capitán a entregar a la junta de visita la lista de pasajeros visada por los cónsules argentinos y de los puertos de procedencia y escalas, y la planilla médica “conteniendo las observaciones hechas por el médico del buque, durante la travesía, sobre la salud de los pasajeros e inmigrantes”.⁶ También debía entregar el “pasaporte y certificado judicial o policial expedido por las autoridades de la nación a que pertenezca el pasajero, así como la ficha consular” (Decreto s/n, “Reglamentación de la ley N° 817” 1924).

Este decreto, que recogía las normativas desarrolladas en los años precedentes, muestra una imagen completa de las tecnologías del límite revisadas hasta el momento. A través de documentos de identificación, certificados, listados de pasajeros y planillas médicas, la autoridad migratoria y consular obtenía información esencial de los individuos para clasificarlos. Al mismo tiempo, la norma trazaba una serie de controles para garantizar la autenticidad de los papeles que debían ser expedidos por autoridades oficiales y visados por los consulados. En

sola con hijos menores de 15 años, salvo que posea un permiso especial de desembarco; g) Ser menor de 15 años, que viaje sin los padres, a no ser que posea permiso de libre desembarco; h) Tener más de 60 años, aunque haya sido residente anterior en el país, a no ser que posea un permiso especial de desembarco” (Decreto s/n, “Reglamentación de la ley N° 817” 1924).

6 Una novedad en el decreto era que los certificados de “no mendicidad y de salud se suprimían (serían reimplantados años más tarde), pero porque se juzgaba que eran poco eficaces medios de control; era preferible reforzar el control sanitario en el momento de la llegada a Buenos Aires” (Devoto 2001, 283).

este sentido, el Estado no solo producía información, sino que también intentaba que esta fuera certera o válida siguiendo mecanismos administrativos. La planilla médica con las “observaciones” hechas durante el traslado en los medios de transporte permitía obtener datos más minuciosos sobre los individuos y la evolución de posibles enfermedades que no eran captadas por los certificados emitidos en origen. Así, la capacidad del Estado para la obtención de información y el control de la movilidad no solo contemplaba el origen y el destino, sino también el trayecto recorrido por inmigrantes y pasajeros. El registro permanente de acontecimientos durante el viaje implicaba un modo de vigilancia estrecha sobre todos los pasajeros.

Por supuesto, al hablar de las tecnologías del límite nos referimos al papel preponderante en la identificación y selección de los no-nacionales deseables e indeseables. Sin embargo, es relevante mencionar que, desde principios del siglo XX, el Estado, a través de las instituciones policiales y militares, también identificaba y registraba a los nacionales. La cédula de identidad de 1907 y la libreta de enrolamiento de 1911⁷ se constituyeron en dos de los vértices más relevantes del sistema de documentación de Argentina. Mientras que el enrolamiento solo aplicaba a nacionales, incluidos los extranjeros que habían optado por la “naturalización”, la cédula de identidad era de carácter opcional para toda la población, ya fuera nacional o no-nacional. En este sentido, el hecho de que el Estado no exigiera de manera compulsiva la documentación de los extranjeros se reflejaba en la menor preocupación que existía sobre la permanencia. Sin embargo, hacia finales de los treinta las cédulas se encontraban plenamente afianzadas y su uso se había extendido en diversas interacciones sociales cotidianas (García 2019). Este fenómeno, que se consolidó en dicha década, también coincidió con una mayor preocupación por el control de la permanencia de los extranjeros.

En síntesis, este recorrido por el desarrollo institucional de las tecnologías del límite permite comprender el uso y la relevancia que adquirieron las diferentes técnicas de identificación, pasaportes, certificados y los procesos administrativos como elementos constitutivos de las políticas de control migratorio. De hecho, sin las tecnologías que producían y almacenaban la información sobre cada inmigrante y sus características particulares (nombre, apellido, edad, estado de salud, antecedentes penales, entre otros), por escrito en registros y tarjetas de identificación, hubiera sido imposible la identificación, la clasificación y rechazo de los indeseables. Por otra parte, es necesario destacar que se trató de tecnologías

⁷ Si bien se tiene en cuenta el desarrollo de la libreta de enrolamiento, no se incorpora en este texto debido a que se trató de un documento de identificación que solo podían obtener los argentinos “nativos” o naturalizados.

diseñadas con el objetivo principal de impedir el ingreso de aquellos individuos considerados como indeseables. Una vez superados los límites territoriales, luego de controles en origen, trayecto y destino, los inmigrantes y extranjeros no fueron objeto de controles migratorios sistemáticos sobre el tiempo de su residencia y su carácter autorizado por parte del Estado.⁸ Solo con el paso de los años, el Estado desarrollará una forma de abrazar a su población que implicará nuevas instituciones, documentaciones y procesos administrativos que producirán información vinculada a la permanencia de los individuos y su movilidad dentro de los límites territoriales.

3. Tecnologías de la frontera

Las tecnologías de la frontera comenzaron a surgir de manera incipiente desde mediados de los treinta y alcanzaron un gran desarrollo en la década siguiente. En buena medida, este proceso coincidió con un mayor interés por el control de la permanencia (Pacecca 2000; Quinteros 2008) y el despliegue de lo que Domenech (2011) llama *régimen del control de la ilegalidad migratoria*. Es importante aclarar que estas tecnologías no reemplazaron las anteriores, sino que se añadieron a las ya existentes, a través de un proceso que implicó la creación de instituciones y funciones que se distribuyeron en forma de archipiélago. Los nuevos registros y tarjetas de identidad utilizados se convirtieron en obligatorios para los “extranjeros” que ya residían o partían desde el lugar de origen con intenciones de permanecer en el país. Las noveles tecnologías fueron diseñadas para obtener, además de la información personal (nombre, apellido y edad), datos sobre el domicilio, los ingresos y egresos del país y el tiempo de permanencia desde su llegada. Esta última cuestión se convirtió en algo fundamental, ya que el Estado comenzó a regular con énfasis los criterios de permanencia y los tiempos que podían quedarse los extranjeros de manera autorizada. Por otra parte, a las instituciones ya existentes, como la DGI, los consulados y las policías, se sumó el Registro Nacional de las Personas (Renaper), un órgano del Estado nacional que fue creado específicamente para identificar y registrar a toda la población del país, incluyendo tanto a nacionales como a extranjeros.

8 El hecho de que los esfuerzos estatales se concentraran en las prohibiciones en el ingreso no excluyó que también se controlara la permanencia a través de la implantación de mecanismos como la expulsión, diseñada especialmente para responder a la “amenaza” sobre el “orden social” que percibían las élites locales en el anarquismo (Domenech 2015; Pereira 2016). El desarrollo de las técnicas de identificación resultó fundamental para la identificación de estos individuos caracterizados como una amenaza para el orden social (García 2010).

La llegada de la década de los treinta implicó un nuevo descenso de la inmigración, luego del repunte que se registró durante la década anterior, principalmente como resultado de la crisis económica mundial (De Cristóforis 2016). La gran depresión y su impacto en Argentina fueron conducidos por los gobiernos conservadores que aplicaron medidas restrictivas que iban desde la solicitud de un convenio de trabajo hasta la imposición de permisos para el libre desembarco (Devoto 2001). Acontecimientos como la Guerra Civil Española y el ascenso del fascismo en Europa marcaron el debate regional y local sobre el tratamiento que recibirían inmigrantes y refugiados. De este modo, además de los criterios instrumentales establecidos y consolidados durante la década anterior, en este nuevo contexto, los gobiernos conservadores tomaron medidas que se orientaron a impedir principalmente el ingreso de judíos y republicanos españoles. Para una parte de las élites locales, estos grupos eran percibidos como un peligro para el orden social (Fariás 2013; FitzGerald y Cook-Martín 2014). Así como en la década anterior los gitanos se habían convertido en un grupo indeseable, en 1939 también se estableció una circular secreta para impedir la llegada de judíos; no obstante, por diversos motivos, en la práctica Argentina fue uno de los países que más judíos recibió en relación con su población hasta el final de la guerra (FitzGerald y Cook-Martín 2014). De modo resumido, se puede afirmar que las medidas establecidas por los gobiernos conservadores estuvieron vinculadas a la llegada de nuevos migrantes y fueron el resultado de una combinación de “sentimientos nacionalistas, de prevención del conflicto social y decrecimiento económico” (Quinteros 2008, 39).

Si bien a lo largo de la década de los treinta se desarrolló una importante cantidad de medidas destinadas a regular la movilidad y la permanencia, un decreto del año 1936 condensó relevantes transformaciones sobre la identificación y el registro que se consolidarían en los años posteriores. La norma se fundamentaba en la necesidad de controlar y vigilar “elementos que puedan constituir un peligro para la salud física o moral de nuestra población” y de aquellos que “conspiren contra la estabilidad de las instituciones creadas por la Constitución Nacional” (Decreto 92621, “Fijando nuevas normas” 1936). Para ello, admitía de manera formal que los controles debían incluir a todos los pasajeros que arribaran al país en cualquier medio de transporte.⁹

Sin embargo, la novedad más llamativa de este decreto es que los consulados, además de las visaciones requeridas para pasaportes y certificados, deberían extender a todos los pasajeros, sin excepción, una ficha individual por

9 La DGI de hecho había comenzado en la práctica a extender sus controles a todos los pasajeros, aun antes de la publicación de la norma (Pereira 2016).

duplicado y una dactiloscópica para los mayores de quince años. Este requerimiento iba unido con la prohibición a la Policía de la Capital y a las de los territorios nacionales de expedir cédulas de identidad a extranjeros, sin antes recabar en la Dirección de Inmigración copia fotográfica de la ficha individual de identificación entregada en el momento de arribo. Esta medida se debía, según los considerandos del decreto, a la posibilidad de que el contralor migratorio “pueda hacerse efectivo aun después del ingreso al país” (Decreto 92621, “Fijando nuevas normas” 1936). De este modo, se planteaba explícitamente por primera vez en la normativa vinculada al ámbito migratorio la posibilidad de extender el control que se producía en los límites territoriales hacia el interior. Esta preocupación, que comenzó a insinuarse pasada la mitad de la década de los treinta, se profundizó en los años posteriores cuando la renombrada Dirección General de Migración (DGM) comenzó a delimitar el tiempo de residencia autorizado para los extranjeros y a referirse de manera diferenciada como “clandestinos” a quienes ingresaban sin autorización y como “residentes ilegales” a quienes permanecían sin autorización (Domenech 2011; Quinteros 2008).

Durante los años de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) la inmigración hacia Argentina disminuyó nuevamente como consecuencia de las dificultades que trajo la guerra para la movilidad (De Cristóforis 2016).¹⁰ Además, el contexto bélico despertó preocupaciones por la seguridad nacional que impulsaron a los gobiernos, tanto de Europa como de América, a crear nuevos sistemas de identificación, registro y vigilancia de los nacionales de países enemigos (Lyon 2003; Seguí y Rovira 1947). En Argentina, con el final de la neutralidad, el 2 de abril de 1945 se firmó un decreto por el que se creaba el Registro Especial de Nacionales de los Países Beligerantes Residentes en la República Argentina (Decreto 7058, “Se crea el Registro especial” 1945). Tal como lo dice su nombre, esta norma creaba un registro que sería organizado en cada jurisdicción por las policías nacionales y provinciales, y denominaba a los nacionales de países beligerantes (Alemania y Japón) mayores de catorce años como “extranjeros bajo vigilancia”. La medida obligaba a estas personas a presentarse en la autoridad policial correspondiente a su lugar de residencia para realizar su inscripción provisional, con los documentos que comprobaran su identidad en un registro especialmente elaborado para tal fin (Decreto 7058, “Se crea el Registro especial” 1945). Asimismo, a los efectos de la identificación y

¹⁰ Una vez finalizado el conflicto bélico, el país se convirtió nuevamente en uno de los principales destinos de la inmigración europea, en especial durante el periodo 1947-1949, resultado de las políticas de promoción y de las persistentes fallas en el sistema administrativo de control (Devoto 2009).

vigilancia, el decreto estableció la creación de una tarjeta de identificación única llamada “cédula especial de extranjero bajo vigilancia”.¹¹

De este modo, se creó un sistema de vigilancia de la movilidad que implicaba el establecimiento de *checkpoints* en los que los individuos debían identificarse para poder continuar con su trayecto de ida y vuelta. Lo novedoso de este esquema es que no solo controlaba el ingreso y egreso de este grupo específico de no-nacionales, sino que también restringía y vigilaba sus movimientos en el interior del territorio. Así, la frontera coincide cada vez menos con los límites territoriales, pues se actualiza de manera permanente con el movimiento de los sujetos en cada autorización de viaje, al subir al transporte público y en el paso obligatorio por los puntos de control policiales en el camino de ida y vuelta. Si bien este sistema adquirió una dimensión considerable,¹² la vigilancia sobre los posibles “enemigos” se terminó junto con el conflicto. Sin embargo, los intentos por identificar, registrar y controlar la permanencia de los extranjeros se fortalecieron de manera inédita en los años posteriores. Lo mismo sucedió con la extensión de nuevas tarjetas de identificación y registros para la población de nacionalidad argentina, lo que muestra un interés generalizado, que subsistirá a través de gobiernos de diferente signo, por obtener mayor información de toda la población residente en el país.

Algunos años más tarde, en 1948, el Congreso sancionó la Ley 13482 que creaba el Renaper. De acuerdo con la norma, el objetivo de la institución perteneciente al ámbito del Ministerio del Interior era “registrar y certificar la identidad de todas las personas de existencia visible de nacionalidad argentina o que se hallen en la jurisdicción argentina o se domicilien en ella” (Ley 13482, “Registro Nacional de las Personas” 1948). Para esto, se instituía un registro en el que se buscaba inscribir a las personas asignándoles una matrícula con un número único, es decir que cada individuo tendría un registro único en manos del Estado en el que se acumularían un conjunto amplio de datos.¹³ En el proceso de identificación e inscripción se solicitaba una fotografía, una partida de nacimiento o una prueba

11 El decreto, en su artículo 14, dejaba en manos de la Policía Federal el diseño de documentos y archivos: “La Policía Federal proyectará el tipo uniforme de ‘Cédula especial de extranjeros bajo vigilancia’ y de los documentos de inscripción, fichas de archivo, y permiso de viaje, que una vez aprobados por reglamentación se pondrán en uso en todo el país” (Decreto 7058, “Se crea el Registro especial” 1945).

12 De acuerdo con Rodríguez y Zappietro (1999), en seis meses se inscribieron más de 100.000 extranjeros. Se trataba de un número considerable por tratarse solo de aquellos de nacionalidades bajo vigilancia.

13 El artículo 4 de la ley establecía que debería registrarse: “nombre y apellido completo; identidad física; estado y capacidad; antecedentes personales de interés para la defensa nacional; antecedentes penales y los contravencionales y policiales que se consideren necesarios por reglamentación; todos los hechos o actos que produzcan cambios en los datos anteriores enumerados” (Ley 13.482, “Registro Nacional de las Personas” 1948).

supleatoria autorizada por ley civil; en el caso de argentinos mayores de dieciocho años, se requería además la libreta de enrolamiento; a los ciudadanos naturalizados, carta de ciudadanía; y pasaportes a los extranjeros.

Por otra parte, además del poder compulsivo para registrar y solicitar esta información, el Renaper adquiría la capacidad para expedir “documentos nacionales de identidad”, como la “libreta nacional de identidad”, el “certificado nacional de identidad” y el pasaporte. La libreta nacional de identidad era la más completa en cuanto a los datos que recogía¹⁴ e incluía, entre otros, la nacionalidad o datos de naturalización, el domicilio, la residencia habitual, así como también entradas y salidas del país. Por otro lado, el registro podría emitir el certificado nacional de identidad, destinado especialmente para “extranjeros que vengan al país sin estar domiciliados en él, o los que carezcan de documentación de identidad argentina” (Ley 13482, “Registro Nacional de las Personas” 1948). De este modo, el Renaper se orientaba hacia la creación de un registro exhaustivo de la población extranjera, tanto de aquella que ingresara como de la que ya lo había hecho con anterioridad a la creación del organismo.

El objetivo de esta medida era generar un registro único y centralizado, de cobertura federal, que contuviera información sobre cada uno de los habitantes del país, ya fueran ciudadanos nativos, naturalizados o extranjeros. Bajo ese registro y los documentos otorgados, se recolectaba un conjunto amplio de información entre los que se destacaban la nacionalidad y otros datos vinculados al lugar de residencia y los movimientos a través de las fronteras nacionales. El control orientado a la permanencia obligaba al Estado a generar sus propias tarjetas de identidad y registros, pues los pasaportes contenían datos sobre los individuos y su nacionalidad, pero no sobre las actividades que realizaban en el lugar de destino. Tal como afirman Stalder y Lyon (2003), “si bien el pasaporte lo hace elegible para viajar a través de las fronteras nacionales, la tarjeta de identificación indica que el titular tiene un lugar legítimo dentro de esas fronteras” (78). En este sentido, si bien los pasaportes luego de la Primera Guerra Mundial pasaron por un proceso de internacionalización, las tarjetas nacionales

14 El artículo 9 establecía los datos que constarían en la libreta, dentro de los que figuraban: “número de matrícula, lugar y fecha de expedición; oficina de identificación; lugar y fecha de nacimiento; nacionalidad o datos de naturalización; estado civil; sexo; profesión u oficio; domicilio; residencia habitual; entradas al país y salidas del mismo; anotaciones militares por las autoridades competentes en lo que estas estimen necesario; anotaciones relativas a obligaciones electorales y su cumplimiento por las autoridades pertinentes; fotografía; impresión digital del pulgar derecho, y otro dedo a falta de este; señas personales y defectos físicos visibles; otros datos que se establezcan por reglamentación; firma del interesado o causa por la cual no puede hacerlo; firma del funcionario autorizante su aclaración y sello de la oficina” (Ley 13.482, “Registro Nacional de las Personas” 1948).

de identidad obedecieron en mayor medida a las situaciones políticas de cada Estado y a los modos de definir el control migratorio (Lyon 2003).

Unos meses luego de la creación del Renaper, en una evidente preocupación del Gobierno por el registro y la identificación de los individuos, el Ejecutivo nacional emitió un nuevo decreto denominado Reglamento de Documentos de Identidad, Certificados y Credenciales (Decreto 35950, “Reglamento de documentos” 1948). Este regulaba un sistema de identificación y registros que hasta la creación de la Policía Federal¹⁵ se encontraban, desde las primeras décadas del siglo XX, entre las funciones de la Policía de la Capital.¹⁶ La norma establecía condiciones y procedimientos sobre la emisión y la creación de registros vinculados a diferentes documentos, como la cédula de identidad; la cédula de identidad para el trabajo de menores; la cédula de identidad-credencial; el pasaporte; el carnet de retirado; jubilado y pensionista; el carnet de liberado; el carnet de corredor de hotel y la libreta de costura. También, ratificaba a la autoridad policial en la emisión de certificados como los de buena conducta, de identidad para carta de ciudadanía, de domicilio, de trabajo, de pobreza para asistencia médica, de denuncia de accidente del trabajo, de residencia accidental, de denuncia hallazgo y de denuncia extravío (Decreto 35950, “Reglamento de documentos” 1948). De este modo, el gobierno podía utilizar un sistema de identificación que tenía años de existencia y una estructura federal con potencial de alcanzar una mayor cobertura del territorio a través de las delegaciones y subdelegaciones de la Dirección Interior.

Entre las novedades que se hallaban en el decreto y que hacen a la distinción entre nacionales y no-nacionales, se encontraban los requisitos diferenciales para el acceso a la cédula de identidad en el caso de extranjeros. Para estos últimos, se solicitaban los mismos documentos requeridos a los argentinos, además del pasaporte y un certificado de nacionalidad. Asimismo, establecía un conjunto de disposiciones administrativas que servían para comprobar que los individuos tuvieran su ingreso registrado en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), y en caso contrario obligaba a los individuos a “regularizar” su situación en la oficina migratoria (Decreto 35950, “Reglamento de documentos” 1948). De este modo, el decreto ratificaba las medidas tomadas a partir de la década anterior que establecían controles documentales entre las instituciones policiales y las migratorias, para asegurar la expedición de la documentación a los individuos que pudieran comprobar su ingreso de manera autorizada.

15 La Policía Federal fue creada en 1943 sobre la estructura de la Policía de la Capital.

16 Para profundizar en el surgimiento internacional y el desarrollo de las técnicas de identificación antropométrica y dactiloscópica en la Policía de la Capital y de la provincia de Buenos Aires, ver García (2010, 2015).

Asimismo, en un contexto donde el uso de documentos en los contactos cotidianos ya se encontraba consolidado (García 2019), es muy posible que la medida haya impactado en la vida cotidiana de los extranjeros, teniendo en cuenta que, para acceder a algunos trabajos, era necesario contar con un certificado de buena conducta que solo podía ser tramitado en posesión de una cédula de identidad. En este sentido, el abrazo estatal dentro de los límites territoriales, dividido entre la DNM y la Policía Federal, no solo regulaba la movilidad de los individuos, sino que esbozaba un sistema de exclusión de los migrantes ilegales o clandestinos que se consolidaría en las décadas posteriores, especialmente durante los gobiernos dictatoriales que impusieron restricciones administrativas en la normativa migratoria para acceder a derechos básicos como el trabajo, la educación o la salud (Pacecca 2000).

Hacia finales de la década de los cuarenta, la cuestión de la permanencia y su legitimación por parte del Estado a través de las figuras de legalidad/ilegalidad se convirtió en una cuestión que se hizo cada vez más central. De este modo, como señala Domenech (2011), existió una serie de medidas que resultan fundamentales para comprender la introducción de la noción de legalidad en el ámbito migratorio, entre las que destaca un decreto del año 1949 a través del cual se regulaban diferentes dimensiones del control migratorio vinculadas a la permanencia. La importancia de esta norma es que creaba una “tarjeta de contralor migratorio”, que debía ser entregada por las autoridades policiales o migratorias a los individuos que ingresaran al país con “visación consular de turismo, beneficiarios de convenios, pasajeros en tránsito o viajeros con permiso de residencia temporaria” (Decreto 1162, “Dicta normas” 1949).

En la tarjeta se consignaba la categoría migratoria junto con “los términos de estada legal de cada categoría de viajeros y a continuación el texto de la notificación de la fecha de vencimiento”, a lo que se sumaban el lugar y fecha de ingreso mediante un sello (Decreto 1162, “Dicta normas” 1949). Por otra parte, establecía que el incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la tarjeta de contralor o el exceso en el plazo de residencia acordado implicaba que el extranjero sería considerado como de “permanencia ilegal” (Decreto 1162, “Dicta normas” 1949). De este modo, se creaba un nuevo documento que permitiría saber, a cualquier autoridad que así lo solicitara, si los individuos habían realizado el control migratorio y si habían excedido el tiempo de residencia autorizada por el Estado. Este tipo de medidas no se dio de manera aislada en Argentina, pues también se registraron en muchos países de América entre finales de la década de los treinta y a lo largo de la de los cuarenta (Seguí y Rovira 1947). Asimismo, tal y como exponen About y Denis (2011), las denominadas “autorizaciones de estancia” comenzaron a ser más comunes en Francia a partir de 1945 junto a la utilización de otros medios de identificación para extranjeros.

En cuanto a las motivaciones del control, es importante aclarar que muchas de las medidas que se desarrollaron durante la década de los cuarenta siguieron la impronta de control y selección desarrollada por los gobiernos conservadores de las décadas pasadas y estuvieron dirigidas principalmente hacia la migración de europeos indeseables, compuesta sobre todo por individuos que no cumplían con los criterios instrumentales de utilidad económica y los orientados al mantenimiento de la seguridad¹⁷ (Biernat 2007; Devoto 2009; Quinteros 2008). De este modo, si bien existía una preocupación similar a la de décadas pasadas frente a sujetos que representaran una amenaza o que no eran vistos como un “aporte”,¹⁸ el modo de respuesta cambió de manera considerable, si se tiene en cuenta que el Estado nacional amplió su presencia en el territorio junto con su capacidad de registro del ingreso y la permanencia de la población extranjera y nacional.

A lo largo de este apartado, se puede observar cómo el abrazo del Estado se amplió sobre la población no-nacional. Así, a las tecnologías desarrolladas durante las décadas posteriores se sumaron las nuevas tecnologías de la frontera. Desde la DNM se diseñaron nuevos procesos administrativos y documentos que permitían conocer y regular el tiempo de estadía autorizado para todos los pasajeros que se trasladaran al país. Además, se establecieron nuevos organismos centralizados, pero con alcance federal, como el Renaper, y se regularon las funciones de la Policía Federal en relación con la identificación y el registro de las personas. Se crearon nuevos documentos y se regularon otros existentes, cuya obtención dependería de la posibilidad de acreditar un ingreso autorizado al país, lo que implicaba un mínimo de coordinación entre la DNM y las demás instituciones de control. La nueva documentación y los registros que la respaldaban captaban información sobre el tiempo de residencia, el domicilio de los no-nacionales y otras novedades vinculadas a la residencia en el país. Así, la creciente centralización de los registros de población, la nueva información recolectada vinculada a la permanencia, y su carácter crecientemente obligatorio, sumadas a la aceptación social de la documentación que ya se había instalado en las primeras tres décadas del siglo XX (García 2019), consolidaban las bases de un sistema de control migratorio cuyos *checkpoints* expandieron la frontera hacia el interior de los límites territoriales de manera inédita.

17 Tal como se ha expuesto, la “categoría de indeseables incluirá en la segunda posguerra a los mismos grupos que a fines de la década de 1930, aquellos sospechados o sospechables de simpatías ‘comunistas’, a aquellos de religión judía (y en menor medida a otros no cristianos), los enfermos, los refugiados en general” (Devoto 2009, 400).

18 Para profundizar en las políticas migratorias durante los gobiernos peronistas y, en particular, en los criterios para la selección de la inmigración europea, ver Biernat (2007) y Devoto (2009).

Conclusiones

El presente trabajo pone de relieve un aspecto que ha recibido menor atención en las investigaciones sobre políticas de control migratorio en Argentina. Para esto se valoriza el desarrollo institucional de las tecnologías de identificación, registro y vigilancia, entendidas como un elemento insoslayable para la comprensión de los procesos de clasificación y selección de inmigrantes y extranjeros construidos por el Estado nación sobre la base de la discriminación entre nacionales y no-nacionales. Desde la perspectiva asumida, las tecnologías son herramientas centrales para abrazar y controlar a las poblaciones, porque son capaces de crear información y registros escritos sobre los individuos que se busca incluir, excluir o vigilar. Es decir, pasaportes, tarjetas de identidad, registros de viajeros o fichas dactiloscópicas son la cara administrativa y escrita del pensamiento de Estado, pues no hay clasificación perdurable sin tecnologías escritas o digitales, como sucede en la actualidad.

Un hallazgo de este artículo es mostrar que el cambio del control de ingreso hacia el control de la permanencia fue acompañado por la adopción de tecnologías capaces de producir nueva información. Las tecnologías del límite, caracterizadas por la selección y prohibición del ingreso de inmigrantes y extranjeros, se destacaron por la introducción de pasaportes, certificados, listados de pasajeros y técnicas de identificación como la dactiloscopia y la fotografía. De este modo, el abrazo sobre la población no-nacional, construido por los consulados y la oficina de inmigración, seleccionaba individuos de acuerdo con criterios utilitarios y finalizaba una vez autorizado su ingreso. Con el surgimiento de las preocupaciones sobre la permanencia, el abrazo estatal se expandió hacia el interior de los límites territoriales a través de las tecnologías de la frontera. El despliegue de nuevas categorías destinadas a regular el tiempo de residencia en el territorio implicó la creación de tarjetas de identidad nacionales y registros con informaciones sobre el tiempo de permanencia y el lugar de domicilio. Este proceso fue acompañado por la expansión de las capacidades burocráticas y administrativas del Estado con la creación de nuevas oficinas como el Renaper y la Policía Federal.

Por otra parte, el trabajo produce una nueva mirada sobre el control migratorio en perspectiva histórica que combina dos elementos centrales. Por un lado, la comprensión de las fronteras en un sentido más amplio que el de límites territoriales y, por otro, la problematización de las tecnologías de identificación desde el punto de vista de la producción de la información. Estos elementos permiten incorporar el análisis de otros organismos estatales que, como la Policía Federal Argentina y el Renaper, abrazan a la población nacional y no-nacional dentro de los límites territoriales. En este sentido, la comprensión extendida de la frontera

también implica una noción más amplia del control migratorio que no se agota en los organismos como los consulados y las oficinas de inmigración. La noción de las tecnologías de la frontera viene a señalar el surgimiento de un aspecto del control migratorio que no ha sido problematizado con la profundidad necesaria.

Asimismo, es indispensable considerar que algunos de los aspectos desarrollados en este trabajo también podrían incorporarse en los estudios más actuales sobre las políticas de control migratorio en Argentina. En este sentido, las nuevas investigaciones académicas podrían atender de manera más detallada a las tecnologías de identificación, registro y vigilancia, al mismo tiempo que ampliar su horizonte de comprensión hacia instituciones vinculadas a la identificación de los individuos, como la Policía Federal y el Renaper. El desarrollo histórico de carácter archipelágico en relación con las tecnologías es también un punto fructífero para la indagación del presente en lo relativo al control de las migraciones internacionales. Finalmente, es necesario avanzar, tanto en las indagaciones históricas como en las presentes, en perspectivas teórico-metodológicas que puedan exceder los casos nacionales y producir explicaciones sobre la difusión de las tecnologías de identificación, registro y vigilancia en perspectiva regional y global.

Referencias

1. About, Ilsen y Vincent Denis. 2011. *Historia de la identificación de las personas*. Barcelona: Ariel.
2. Amoore, Louise. 2006. “Biometric Borders: Governing Mobilities in the War on Terror”. *Political Geography* 25 (3): 336-351. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S09626298060000217>
3. Bauman, Zigmunt y David Lyon, D. 2013. *Vigilancia líquida*. Buenos Aires: Paidós.
4. Biernat, Carolina. 2007. *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
5. Bourdieu, Pierre. 1997. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
6. Bourdieu, Pierre. 2015. *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
7. Constanzo, Gabriela. 2009. *Los indeseables: las leyes de residencia y defensa social*. Buenos Aires: Madreselva.
8. Cook-Martín, David. 2008. “Rules, Red Tape, and Paperwork: The Archeology of State Control over Migrants, 1850-1930”. *Journal of Historical Sociology* 21 (1): 82-119.
9. De Cristóforis, Nadia. 2016. *Inmigrantes y colonos en la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo (siglos XIX-XXI)*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras / Universidad de Buenos Aires.
10. Decreto 1162, “Dicta normas reglamentando obligaciones a las personas a las que como turistas o en cualquier otro carácter se les ha acordado permanencia

- temporaria en el país". 1949. *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires), 25 de enero.
11. Decreto 7058, "Se crea el Registro especial de nacionales de los países beligerantes residentes en la República Argentina". 1945. *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires), 7 de abril.
 12. Decreto 35950, "Reglamento de documentos de identidad, certificados y credenciales". 1948. *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires), 4 de diciembre.
 13. Decreto 92621, "Fijando nuevas normas para el ingreso de pasajeros al país". 1936. *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires), 17 de octubre.
 14. Decreto s/n, "Aclaración del artículo 2 del Decreto Reglamentario del Artículo 32 de la Ley de Inmigración". 1916. *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires), 12 de octubre.
 15. Decreto s/n, "Reglamentación de la ley N° 817". 1924. *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires), 12 de febrero.
 16. Decreto s/n, "Reglamento del artículo 32 de la Ley de Inmigración". 1916. *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires), 3 de mayo.
 17. Devoto, Fernando. 2001. "El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)". *Desarrollo Económico* 41 (162): 281-303.
 18. Devoto, Fernando. 2009. *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
 19. Di Liscia, María Silvia y Melisa Fernández Marrón. 2009. "Sin puerto para el sueño americano. Políticas de exclusión, inmigración y tracoma en Argentina (1908-1930)". *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. <https://journals.openedition.org/nuevomundo/57786>
 20. Domenech, Eduardo. 2009. "La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión". En *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, editado por Eduardo Domenech, 21-69. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
 21. Domenech, Eduardo. 2011. "Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea". En *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, compilado por Bela Feldman-Bianco, Marta Villa, Liliana Rivera y Carolina Stefoni, 31-77. Quito: Clacso; Flacso.
 22. Domenech, Eduardo. 2015. "Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros indeseables en tiempos de las grandes migraciones". *Remhu* 45: 169-196. <https://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-169.pdf>
 23. Fariás, Ruy. 2013. "El exilio de los intelectuales y científicos republicanos españoles y el mundo académico argentino: mediadores institucionales y trayectorias individuales". *Uniabeu* 6 (12): 81-96.
 24. FitzGerald, David y David Cook-Martín. 2014. *Culling the Masses. The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*. Londres: Harvard University Press.
 25. García Ferrari, Mercedes. 2010. *Ladrones conocidos / Sospechosos reservados. Identificación policial en Buenos Aires, 1850-1905*. Buenos Aires: Prometeo.

26. García Ferrari, Mercedes. 2015. *Marcas de identidad. Juan Vucetich y el surgimiento transnacional de la dactiloscopia (1888-1913)*. Rosario: Prohistoria.
27. García Ferrari, Mercedes. 2019. “La moda de las libretas. Los orígenes del sistema de documentos en la Argentina”. En *Política y cultura de masas en la Argentina de la primera mitad del siglo XX*, editado por Sandra Gayol y Silvia Palermo, 31-54. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
28. Gayol, Sandra y Gabriel Kessler. 2002. “Introducción. Violencias, delitos y justicias: una aproximación histórica”. En *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, compilado por Sandra Gayol y Gabriel Kessler, 13-38. Buenos Aires: Manantial.
29. Keshavarz, Mahmoud. 2016. *Design-politics. An Inquiry into Passports, Camps and Borders*. Malmö, Suecia: Malmö University.
30. Ley 13482, “Registro Nacional de las Personas: creación”. 1948. *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires), 20 de octubre.
31. Lyon, David. 2003. “The Border is Everywhere”. En *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk, and Digital Discrimination*, editado por David Lyon, 77-93. Londres: Routledge.
32. Novick, Susana. 1997. “Políticas migratorias en la Argentina”. En *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, editado por Enrique Oteiza, Susana Novick y Roberto Aruj, 83-165. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
33. Pacecca, María Inés. 2000. “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social”. *Realidad Económica* 171: 111-134.
34. Pacecca, María Inés y Corina Courtis. 2008. *La inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Santiago de Chile: Cepal/Celade.
35. Pereira, Andrés. 2016. “La relación entre seguridad e inmigración durante las primeras décadas del siglo XX en Argentina”. *Polis. Revista Latinoamericana* 44. <http://journals.openedition.org/polis/11833>
36. Quinteros, Marcela. 2008. *Os olhos da nação. As imagens construídas sobre o estrangeironas políticas imigratórias argentinas (1930-1955)*. Curitiba: Instituto Memoria.
37. Rodríguez, Adolfo y Eugenio Zappietro. 1999. *Historia de la Policía Federal Argentina a las puertas del tercer milenio. Génesis y desarrollo, desde 1580 hasta la actualidad*. Buenos Aires: Editorial Policial.
38. Ruibal, Beatriz. 1993. *Ideología del control social. Buenos Aires 1880-1920*. Buenos Aires: CEAL.
39. Sayad, Abdelmalek. (1984) 2008. “Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración”. *Apuntes de Investigación del Cecyp* 13: 100-116. <http://www.apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/122>
40. Sayad, Abdelmalek. (1996) 2010. *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: Anthropos.
41. Scott, James. 1998. *Seen Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Londres: Yale University Press.
42. Segú González, Luis y Alejandro Rovira. 1947. *Población e inmigración*. Montevideo: Talleres Gráficos Milton Reyes y Cía.
43. Stalder, Felix y David Lyon. 2003. “Electronic Identity Cards and Social Classification”. En *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk, and Digital Discrimination*, editado por David Lyon, 77-93. Londres: Routledge.
44. Torpey, John. 2000. *The Invention of Passport. Surveillance, Citizenship and State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andrés Pereira es investigador del Instituto de Estudios Sociales (INES) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER, Argentina). Dentro de sus publicaciones se destacan “El nexo entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria de Argentina (1990-2015)”. *Desafíos* 31 (1): 273-309, y “La relación entre seguridad e inmigración durante las primeras décadas del siglo XX en Argentina”. *Polis* 44. <http://journals.openedition.org/polis/11833>. ☐ Apg1658@gmail.com