

# NACIÓN Y EXTRANJERÍA

PABLO YANKELEVICH  
coordinador



*Nación y extranjería : la exclusión racial en las políticas migratorias de Argentina, Brasil, Cuba y México / coord. Pablo Yankelevich. – México : UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial : Programa Universitario México Nación Multicultural, 2009.*

309 p. ; 22 cm.

ISBN 978-607-02-0905-5

1. México – Emigración e inmigración – Política gubernamental. 2. Argentina – Emigración e inmigración – Política gubernamental. 3. Brasil – Emigración e inmigración – Política gubernamental. 4. Cuba – Emigración e inmigración – Política gubernamental. I. Yankelevich, Pablo.  
II. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial III. Universidad Nacional Autónoma de México. Programa Universitario México Nación Multicultural.

325.272-scdd20

Biblioteca Nacional de México

Primera edición: 24 de septiembre de 2009

© D.R. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

PROGRAMA UNIVERSITARIO MÉXICO NACIÓN MULTICULTURAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

© D.R. ESCUELA NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

Periférico Sur y Zapote s/n, Tlalpan, 14030, México, D.F.

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio,  
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

ISBN: 978-970-32-1679-6 (obra completa)

ISBN: 978-607-02-0905-5 (tomo 20)

Impreso y hecho en México

# Índice

Agradecimientos . . . . .	7
Ideas y propuesta	
<i>Pablo Yankelevich</i> . . . . .	9
Argentina: entre las puertas abiertas y el rechazo a los indeseables	
<i>Daniel Lvovich</i> . . . . .	23
Inmigración en Brasil: racismo y racistas	
<i>Maria Luiza Tucci Carneiro</i> . . . . .	59
Un nuevo orden: inmigración y prejuicios sociales en Cuba, 1900-1930	
<i>Consuelo Naranjo Orovio y Vanni Pettinà</i> . . . . .	95
La extranjería en la construcción nacional mexicana	
<i>Tomás Pérez Vejo</i> . . . . .	147

La arquitectura de la política de inmigración en México <i>Pablo Yankelevich y Paola Chenillo Alazraki</i> . . . . .	187
Una raza prohibida: afroestadounidenses en México <i>Marta Saade Granados</i> . . . . .	231
México y el refugio a judíos a partir de la “solución final” <i>Daniela Gleizer</i> . . . . .	277

# La arquitectura de la política de inmigración en México

Pablo Yankelevich\* y Paola Chenillo Alazraki\*\*

En política de migración, los tres mil kilómetros de frontera con Estados Unidos otorgan a México condiciones particulares, puesto que desde inicios del siglo XX el país se perfiló como expulsor de trabajadores nacionales, pero también, y aunque en mucho menor medida, como territorio de inmigraciones provenientes de diversas latitudes. Así, a diferencia del resto de América Latina, la ecuación entre expulsión y recepción de corrientes humanas constituye la matriz sobre la que México ha desenvuelto su conducta migratoria.

Las inquietudes en torno a la salida de mexicanos como a la entrada de extranjeros no fueron coetáneas: mientras la inmigración estuvo en la agenda de los gobernantes desde prácticamente la ruptura del orden colonial, la emigración se convirtió en un asunto de interés al concluir la primera década del siglo XX. La preocupación por la confluencia de ambos fenómenos coincidió con el estallido de la Revolución de 1910, y sobre todo con la puesta en marcha, décadas más tarde, de políticas atentas a reclamos políticos y sociales de sectores medios y populares. Pero también aquella preocupación cristalizó en políticas dispuestas a

\* Escuela Nacional de Antropología e Historia, INAH, México.

\*\* Facultad de Economía, UNAM, México.

procesar las tribulaciones de científicos y académicos que, sumados a los equipos gubernamentales, ejecutaron o aconsejaron acciones interesadas en fortalecer la constitución biológica y cultural del mexicano. En este trabajo nos interesa mostrar la manera en que a la sombra de los problemas derivados de la emigración, México comenzó a transitar hacia una política altamente restrictiva a la inmigración. Pero además lo hizo con un peculiar andamiaje institucional, que permitió a un selecto núcleo de funcionarios diseñar políticas que intentaron compatibilizar una utopía inmigracionista de cuño decimonónico, con posiciones restrictivas fundadas en criterios en los que prejuicios étnicos y "raciales" encontraron cobijo bajo el manto del "nacionalismo revolucionario", que impregnó el quehacer político mexicano en los años veinte y treinta del siglo pasado.

### Puertas que se abren

En México, como en el resto de América Latina, desde los primeros años de vida independiente, las elites gobernantes apostaron por una política de inmigración, en la que depositaron todas las esperanzas de alcanzar el progreso nacional. Se partía del supuesto de que el país estaba subpoblado y que para explotar las inmensas riquezas naturales correspondía a los gobiernos abrir las puertas a todos los extranjeros laboriosos y honrados. Se confiaba en que el incremento en la cantidad y la calidad de la población, fomentaría la agricultura, la ganadería y la extracción minera, potenciando las actividades comerciales, industriales y financieras. Pero además de los incentivos económicos, se especulaba con que una masiva llegada de colonos, de preferencia europeos, contribuiría a elevar el umbral civilizatorio de una atrasada población nacional.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Entre otros autores, véase a Aboites Aguilar, 1995 y 1987; Berninger, 1974; González Navarro, 1993 y 1960.

Con estos objetivos se diseñó un marco legal en el cual la inmigración se entendía como parte de las empresas colonizadoras. En tal sentido, la mayoría de las normas hicieron referencia a las facilidades y condiciones en las que los nuevos pobladores debían incorporarse a la vida nacional, básicamente en calidad de agricultores.<sup>2</sup> Nada se indicaba acerca de los orígenes nacionales de los potenciales colonos, de hecho la selección de los extranjeros quedaba en manos de los empresarios encargados de los negocios colonizadores. Por otro lado, ninguna de estas disposiciones fijó un estatuto especial para los inmigrantes individuales, quienes a la postre se insertarían en los centros urbanos para dedicarse a actividades comerciales, empresariales o profesionales. Se fijaron criterios respecto al uso de pasaportes y se estableció la obligación, más formal que real, de un registro de extranjeros ante las autoridades, pero prácticamente los únicos requisitos para el ingreso al país fueron no ser vago ni delincuente,<sup>3</sup> no pretender alterar el orden público,<sup>4</sup> y con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1857, profesar la religión católica, aunque estudios de caso han revelado que esta disposición no siempre se respetó.<sup>5</sup>

En realidad, los primeros esfuerzos por regular el flujo de inmigrantes obedecieron a cuestiones sanitarias. En 1903, se registró un brote de peste bubónica cuyo origen, aparentemente, estuvo en un buque japonés atracado en el puerto de Manzanillo. Ese año, la Secretaría de

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, las siguientes disposiciones en la obra de compilación de Dublán y Lozano, "Decreto sobre colonización" (18 de agosto de 1824, doc. 416, t. 1, pp. 712-713); "Decreto del gobierno. Sobre colonización en Tamaulipas" (3 de octubre de 1843, doc. 2 691, t. 4, pp. 620-621); "Decreto del gobierno. Se ratifican los relativos a la concesión hecha a don José Garay, para abrir una comunicación interoceánica" (5 de noviembre de 1846, doc. 2 918, t. 5, pp. 187-188).

<sup>3</sup> "Previsiones para evitar que se introduzcan en la República, extranjeros vagos y aun criminales" (13 de diciembre de 1843), en Dublán y Lozano, doc. 2 720, t. 4: 668-669.

<sup>4</sup> "Circular de la Secretaría de Guerra. Se trate y castigue como a piratas, a los extranjeros que penetren armados con aspecto hostil, o introduzcan armas o municiones por algún puerto de la República" (30 de diciembre de 1835), en Dublán y Lozano, doc., 1 673, t. 3: 114-115; y "Circular. Extranjeros. Sean tratados y castigados como piratas en los casos que expresa" (15 de noviembre de 1839), en Dublán y Lozano, doc. 2 104, t. 3: 665.

<sup>5</sup> Alanís Enciso, 1996.

Gobernación nombró una comisión de expertos, médicos en su mayoría, para estudiar la inmigración china y japonesa “desde el punto de vista de la salubridad y bajo los aspectos legal, económico y social, o sea en relación con el progreso moral y físico del país”. Interesaba determinar si esos inmigrantes eran convenientes “a los intereses nacionales” y en caso negativo, si era prudente restringir o prohibir su ingreso. Además, se envió a Hong Kong a un delegado especial, con “la misión de inspeccionar a todos los inmigrantes que, procedentes de diversas partes del Oriente, se embarcaran en los vapores de las compañías que hacían el tráfico con puertos mexicanos”.<sup>6</sup> Tales acciones se implementaron para paliar la emergencia, pero aquella alerta sanitaria puso en evidencia la falta de un marco jurídico que regulase la inmigración.

La primera ley en la materia se promulgó en las postrimerías del porfiriato. Sancionada en diciembre de 1908, esta norma, además de instaurar un cuerpo de funcionarios encargados de vigilar puertos y fronteras, estableció ciertas restricciones para el ingreso. En concordancia con la mejor tradición liberal se permitía la entrada de personas “de todas las nacionalidades y de todas las razas” del mundo, al tiempo que —con claras referencias al cientificismo en boga— se prohibió el ingreso de personas que padecieran determinadas enfermedades, que tuvieran algún defecto físico y a quienes se dedicaran a actividades que pusieran en riesgo al cuerpo social, como la prostitución, la vagancia, el crimen y la militancia anarquista.<sup>7</sup> Éstas fueron las primeras restricciones que se establecieron en México, y que funcionaron como un modelo que, por cierto, reveló una muy larga vigencia, puesto que esas limitantes se reiteraron en las distintas legislaciones hasta bien entrado el siglo XX, y a ellas se adicionaron otras que señalaremos más adelante.

<sup>6</sup> Landa y Piña, 1930: 7 y 8.

<sup>7</sup> “Ley de Inmigración de 1908”, en *Compilación histórica de la legislación migratoria en México: 1821-2000*, México, Coordinación de Planeación e Investigación del Instituto Nacional de Migración, 2000: 109-112.

El estallido de la Revolución mexicana interrumpió el funcionamiento de un débil aparato institucional dedicado al control migratorio. Sin embargo, el interés por promover la inmigración se mantuvo, aunque la situación nacional ya no era la misma. Una serie de fenómenos se hicieron presentes, y con distinta gradación impregnaron un debate en torno a la conveniencia de fomentar la llegada de extranjeros.

La Constitución de 1917 sentó un precedente en materia de limitaciones a garantías que los extranjeros habían gozado hasta entonces. Un robusto nacionalismo atendió las más diversas cuestiones, desde los derechos de propiedad hasta los de carácter político.<sup>8</sup> Pero además, se hicieron presentes políticas dirigidas a dar satisfacción a demandas obreras y campesinas, en las que, no pocas veces, el patrón, propietario o empresario era o tenía algún ascendiente extranjero. Ante ello, la Revolución potenció un imaginario que prometía colocar bajo dominio nacional enormes fuentes de riqueza que estaban bajo control foráneo. Todo ello en el marco de una política cultural que ensalzó el orgullo nacional, glorificando un mestizaje en que se reconocería el alma de un México redimido por la Revolución.

### **Puertas que se cierran**

Apenas iniciada la presidencia de Álvaro Obregón se debió enfrentar un fenómeno cuya magnitud causó alarma. Se trataba del regreso de importantes contingentes de mexicanos desempleados a consecuencia de la crisis que afectó a la economía norteamericana en la inmediata posguerra. De tal suerte que los primeros intentos por estabilizar la situación política y económica del país, después de casi una década de revolución armada, vinieron a coincidir con un fenómeno que desde entonces no ha dejado de reiterarse en cada uno de los ciclos de la economía

<sup>8</sup> Yankelevich, 2007.

estadounidense: la expulsión de trabajadores migrantes. Desde entonces este problema se instaló en el proceso de toma de decisiones en materia de inmigración; no fue el único, pero sí el determinante de políticas altamente restrictivas que apuntaban ilusoriamente a proteger al trabajador nacional frente a competencias extranjeras.

El presidente Obregón se hizo cargo personalmente de organizar las acciones tendientes a auxiliar a los "repatriados" y, pasada la emergencia, advirtió la necesidad de sentar bases institucionales para en el futuro afrontar "con mayor eficacia" ese problema.<sup>9</sup> En mayo de 1921, Obregón envió al Congreso un decreto, sugiriendo ampliar el periodo de sesiones extraordinarias, con el fin de expedir una Ley de Migración que reemplazaría a la de 1908. En la introducción de ese documento, enfatizó que si bien la hospitalidad era una virtud de los pueblos cultos, ésta debía limitarse "a las exigencias de la salud pública y de la conveniencia nacional". Explicó que los efectos de la crisis económica mundial afectaban especialmente al proletariado por la carestía de la vida, el cierre de industrias y la disminución del trabajo. El gobierno tenía la obligación de "velar por los intereses de los connacionales, cuando por circunstancias excepcionales como las actuales, se ven amenazados por la irrupción de menestrales de otros países, que huyen de sus propios territorios en busca de mejoramiento y bienestar". Específicamente proponía "limitar hasta donde lo exijan las circunstancias reinantes, la corriente inmigratoria de elementos que en cualquier otra época serían útiles para el progreso y para el bienestar del país, pero que ahora vienen a intensificar el agobio y el malestar en que se debaten los trabajadores mexicanos".<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Cardoso, 1977.

<sup>10</sup> "Decreto incluyendo la Ley que adicione la de Inmigración de 22 de diciembre de 1908, entre las que se declara expedir el H. Congreso de la Unión, en el periodo de sesiones extraordinarias", en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1921: 1.

En septiembre de 1921, Obregón volvió a insistir. En el informe que rindió ante el Congreso anunció la constitución de un par de comisiones técnicas que analizarían las leyes que, en materia de extranjeros, estaban vigentes en Estados Unidos, Argentina y Brasil, con el objeto de compararlas con las mexicanas y proponer las reformas pertinentes para fomentar la llegada de inmigrantes que, “nacionalizándose” e incorporándose a la patria, constituyeran “un factor eficiente para su engrandecimiento”.<sup>11</sup>

Ante la falta de respuesta, en octubre de 1923 Obregón propuso un proyecto de ley, en cuya exposición de motivos reconocía la importancia de la inmigración, pero advertía la necesidad de que el gobierno tuviera las herramientas para seleccionar y suspender el ingreso de extranjeros cuando resultara inconveniente para los intereses de los trabajadores mexicanos.<sup>12</sup> El proyecto nunca fue debatido, probablemente a consecuencia de que la rebelión militar encabezada por Adolfo de la Huerta paralizó buena parte de la labor legislativa.

El cuatrienio obregonista concluyó sin una nueva ley de migración. Las dificultades para que estos proyectos alcanzasen estado legislativo pueden explicar que el Ejecutivo solicitase facultades extraordinarias para legislar en materia migratoria, como ya lo hacía en cuestiones fiscales y de guerra.<sup>13</sup> Tales facultades fueron subsecuentemente ratificadas, de manera que todas las normas en materia migratoria se realizaron sin un debate público hasta mediados de los años cuarenta.<sup>14</sup> Por el

<sup>11</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 1 de septiembre de 1921: 2.

<sup>12</sup> Cámara de Diputados, *Proyecto de Ley de Migración*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1923: 3.

<sup>13</sup> “Decreto autorizando al Poder Ejecutivo para reformar la Ley de Inmigración de 22 de diciembre de 1908”, en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 1926: 1.

<sup>14</sup> “Decreto por el cual se faculta al Ejecutivo federal para que reforme la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 1930: 1; “Decreto que autoriza al Ejecutivo federal para reformar la Ley de Migración”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1934: 1; “Decreto que autoriza al Ejecutivo federal para expedir, en un plazo que fenecerá el 31 de agosto de 1936, la Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1935: 1.

contrario, una serie de instancias consultivas y jurídicas troquelaron leyes y normas que rigieron en cuestiones de migración.

Al amparo de esas facultades extraordinarias, el presidente Plutarco Elías Calles retomó la iniciativa, y en marzo de 1926 fue promulgada una nueva ley que, por primera vez, incorporó los dos afluentes del fenómeno migratorio: la inmigración y la emigración. En relación con esta última, se hizo presente la voluntad protectora del nuevo Estado con las clases populares. Además de pretender documentar a todos los emigrantes, para que el gobierno estuviera en posibilidad de prestar protección cuando fuese solicitada, se aspiraba a que en los contratos que firmaran mexicanos para realizar labores en el extranjero, quedara asentada la obligación del empleador de sufragar los gastos de repatriación, tal y como es consignada en la fracción XXVI del artículo 123 constitucional.

En materia de inmigración, a las antiguas restricciones se sumaron otras como saber leer y escribir, requisito que no se estipulaba para ningún trabajador nacional que deseara emplearse en labores poco calificadas en el campo y la ciudad. Además se prohibió la entrada a toxicómanos y a traficantes de drogas heroicas.<sup>15</sup> Pero aún más importante, la nueva legislación incluyó un apartado que abría la posibilidad de prohibir la entrada de inmigrantes cuando existiera escasez de trabajo en la República.<sup>16</sup> Además, hicieron su aparición tres cuestiones que desde entonces no han dejado de estar presentes en la política migratoria: la primera de carácter impositivo, es decir, el establecimiento de una tributación, que en aquella ley era un impuesto directo, pero a la que más adelante se sumarían fianzas y garantías monetarias, tendientes en teoría a constituir una reserva para sufragar gastos de deportación de extranjeros como de repatriación de los mexicanos, así como aportar recursos adicionales para el funcionamiento del Departamento

<sup>15</sup> Artículo 29 de la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 1926: 1-8.

<sup>16</sup> Artículo 65 de la Ley de Migración de 1926.

Migratorio. El segundo criterio estuvo dirigido a normar las diferencias entre inmigrantes y turistas, en un esfuerzo que por un lado, marcaba las distinciones entre un ingreso temporal y uno definitivo, y por otro, señalaba el punto de arranque de un esfuerzo gubernamental tendiente a la promoción de la actividad turística, que con el tiempo se convertiría en un afluente significativo de las finanzas nacionales. Y el tercer asunto atendió a necesidades de control, vigilancia y estadística. Hicieron su aparición mecanismos de registro de extranjeros, disposiciones que establecían la obligatoriedad de tarjetas de identificación y formatos de carácter censal, tendientes a sistematizar nombres y datos personales, lugares geográficos de origen y destino, ocupaciones y profesiones, con el objetivo de diseñar una herramienta estadística capaz de incidir en el proceso de toma de decisiones. Desde el comienzo de los años veinte, en esta actividad destacó el michoacano Andrés Landa y Piña, que durante más de tres décadas estuvo vinculado a los asuntos migratorios en la Secretaría de Gobernación, primero desde la jefatura de la Sección Estadística del Departamento Migratorio, luego como jefe de ese Departamento de Migración, y finalmente como Director General de Población.

La ley de 1926 marcó las pautas generales en materia de inmigración y emigración; se supuso que las especificidades llegarían a través de una ley reglamentaria, que nunca fue elaborada. Entre tanto, comenzó una práctica institucional que definió normas y criterios a través de acuerdos y circulares, en muchos casos confidenciales. Algunas disposiciones estuvieron dirigidas a limitar el ingreso de extranjeros de acuerdo con las actividades económicas que desempeñaban, y en otros casos, hicieron su aparición criterios que limitaban el ingreso de "razas que se ha llegado a probar científicamente producen una degeneración en los descendientes".<sup>17</sup> Se trataba de proteger al mexicano de mezclas inconvenientes, pero también de comunidades de inmigrantes reticentes a

<sup>17</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, 1927: 512.

fundirse en el crisol del mestizaje. Surgió entonces la categoría de “inasimilable” que, desde la segunda mitad de los años veinte, apuntó hacia un variado arco de nacionalidades y pertenencias étnicas.

Los criterios raciales eran combinados con argumentos de protección de ocupaciones y actividades, sobre todo de tipo comercial. Las primeras disposiciones de esta índole se remontan a mediados de 1924, cuando una circular confidencial restringió “la inmigración de individuos de raza negra”.<sup>18</sup> Dos años más tarde se ordenó a los agentes migratorios no documentar a los gitanos;<sup>19</sup> y en julio de 1927 se prohibió la entrada de “turcos, sirios, árabes y similares”, como denominó la Secretaría de Gobernación a quienes provenían de Medio Oriente y la zona de los Balcanes.<sup>20</sup> Por lo general, los argumentos raciales eran manejados confidencialmente, de manera que cuando era requerida alguna explicación relacionada, por ejemplo, con las prohibiciones a los negros, se respondía que esta inmigración resultaba perjudicial a las clases trabajadoras, toda vez que siempre estaban dispuestos a emplearse por salarios inferiores a los que percibían los mexicanos. Muy distintas fueron las justificaciones contra migrantes provenientes del Imperio turco. En este caso, el problema radicaba en una exitosa actividad de venta al menudeo, fundada en un esquema de crédito en pagos semanales. Las campañas contra los “aboneros”, se sumaron a otras que los “antichinos” ya habían comenzado a desarrollar consistentemente desde inicios de ese decenio, pero que se potenciaron cuando llegaron sirios, libaneses, griegos y, casi de inmediato, judíos procedentes de Europa Central. Organizaciones de comerciantes antichinos y antijudíos comenzaron a multiplicarse a partir de un discurso en que se argumentaba contra actividades económicas, aunque tras esas justificaciones emer-

<sup>18</sup> Circular número 33 del 13 de mayo de 1924, AHINM, exp. 4-362.1-76, s. f.

<sup>19</sup> De acuerdo con una lista de “Circulares expedidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores en asuntos de Migración”, el 16 de noviembre de 1926 se emitió la Circular número 193. AHINM, 4-350-1932-7.

<sup>20</sup> AHINM, exp. 4-350-1927-214. La medida puede verse en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 1927.

gía un discurso marcadamente etnofóbico, que alcanzó su dimensión más dramática en el caso de los chinos.<sup>21</sup>

### Ajustes en la legislación y en las dinámicas de trabajo

Al promediar los años veinte, la población mexicana ascendía a casi 15 millones de personas, de las cuales menos de 140 mil eran extranjeras. El aporte de la inmigración en el total de la población era inferior a uno por ciento, pero esta cifra de por sí reducida, contrastaba con la referida a la emigración. En el quinquenio 1924-1928, desde Estados Unidos ingresaron al país para permanecer en él o para volver a emigrar algo más de 400 mil mexicanos.<sup>22</sup> Estos guarismos delinearon una política inmigratoria que comenzaba a formalizarse.

En 1927, el Servicio Migratorio contaba con 16 delegaciones, 29 agencias y 10 subagencias distribuidas en los litorales y las fronteras del país;<sup>23</sup> en estas oficinas trabajaban algo más de 300 personas entre agentes, inspectores, oficiales ayudantes, secretarías y personal de servicio. Todo este personal estuvo dedicado a tareas de vigilancia e inspección de personas que entraban o salían del país. Por su parte, en las oficinas centrales en la capital del país, laboraba una treintena de personas.<sup>24</sup> Sobre este reducido núcleo recayó la responsabilidad de coordinar las funciones de control, documentación y registro de inmigrantes y emigrantes, así como atender el diseño legal y puesta en práctica de una política de inmigración que pretendía trascender tareas de vigilancia sobre los flujos migratorios.

<sup>21</sup> Chao Romero, 2003; Craib, 1996; Dambourgues, 1974; Gómez Izquierdo, 1991; Hu, Evelyn, 1982; Parra Sandoval, 2004

<sup>22</sup> Landa y Piña, 1930: 22, Salazar Anaya, 1996: 99.

<sup>23</sup> La distribución por zona geográfica evidencia una sobrerrepresentación de la frontera con Estados Unidos, toda vez que en ella se ubicaban ocho delegaciones y 17 agencias, frente a cinco delegaciones y tres agencias en el Golfo; una delegación y cinco agencias en la frontera sur; y dos delegaciones, cuatro agencias y diez subagencias en el Pacífico. AALyP, t. 4, 4 de agosto de 1927.

<sup>24</sup> AALyP, t. 1, 4 de julio de 1925 y 30 de junio de 1926.

El personal no era suficiente, pero tampoco estaba capacitado; además, los recursos fiscales eran tan exigüos que como se apuntó en una carta dirigida al secretario de Hacienda en 1929, “el Servicio de Migración no puede responder a los fines que la Ley le tiene señalados y ello se debe a que los elementos de que dispone y con los cuales cuenta para su sostenimiento y desarrollo, son de tal manera restringidos que en ciertos casos nos han constreñido a la verdadera impotencia”. Rafael Jiménez Castro, jefe del Servicio Migratorio, agregaba que a la carencia de personal debía sumarse lo reducido de los sueldos, la ausencia de partidas para gastos de pasajes y para deportaciones de extranjeros; además reportaba “la falta de máquinas de escribir, archiveros, muebles”, e inclusive de locales adecuados para el funcionamiento de las oficinas”.<sup>25</sup>

Una gran premura estuvo en la base de la primera ley de migración de la Revolución. Ya antes de su aprobación, Primo Villa Michel, consultor jurídico de la Secretaría de Gobernación y futuro secretario del ramo en la segunda mitad de los años cuarenta, formuló serias críticas al proyecto que finalmente fue sancionado. Las observaciones sostenían que México estaba sufriendo una “nutrida invasión de extranjeros nocivos”, y frente a ellos la ley no contemplaba ningún mecanismo específico para remediar la situación. Dos eran los afluentes de esta invasión; en primera instancia, “los individuos de raza de color, cuya abundancia origina fenómenos etnológicos deprimentes en nuestra raza”; y en segundo lugar, inmigrantes que con independencia “de su raza o nacionalidad “llegan a México sin intenciones de aumentar los factores de la producción, sino más bien para gravitar sobre ella”. Villa Michel ejemplificaba este problema en colectividades dedicadas al comercio ejercido por árabes, armenios, turcos, sirio-libaneses, polacos y checoslovacos que, “sin profesión ni oficio, vienen a dedicarse a un comercio

<sup>25</sup> AALyP, t. 7, 8 de abril de 1929.

raquítico, vagando por las ciudades y pueblos [...] con su capital al brazo convertido en medias, corbatas y otras baratijas”. Dedicados a “consumir sin producir”, estos inmigrantes no hacían más que agravar la situación económica en los espacios urbanos, limitando las operaciones y el desarrollo de empresas comerciales serias, y excluyendo “de todo intento mercantil a las clases humildes que podrían vivir del pequeño comercio”.<sup>26</sup> Villa Michel bregaba por que la ley contuviera disposiciones específicas en contra de colectividades y de ocupaciones para que la autoridad no estuviera obligada a legislar a través de órdenes y circulares, como ya acontecía y continuó sucediendo, toda vez que a las nacionalidades y “razas” ya aludidas, desde 1929 se agregaron la rusa, la polaca y la china, prohibiciones que fueron ampliadas durante los años treinta, como se verá más adelante.<sup>27</sup>

Sobre ese horizonte de restricciones, el regreso de millares de mexicanos expulsados por la crisis de la economía norteamericana devino en un auténtico parteaguas en la política de inmigración.<sup>28</sup> En abril de 1929, la Secretaría de Gobernación, a través de la Circular 37, prohibió “la entrada de inmigrantes trabajadores”.<sup>29</sup> Estas circunstancias pusieron a las autoridades frente a la disyuntiva de optar entre una política de puertas abiertas o una de carácter prohibicionista. El justo medio creyó encontrarse en una conducta basada en “una rigurosa selección de los extranjeros”, y para ello se consideró oportuno que las medidas a tomar deberían ser producto de un trabajo colegiado en el que confluyeran las experiencias y opiniones de los funcionarios del Servicio Migratorio, a las que se sumarían las apreciaciones de un grupo de expertos, que a manera de cuerpo consultivo, asesoraría a las máximas autoridades en materia de migración.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> AHINM, exp. 4/350-1929/426.

<sup>27</sup> AGN, Secretaría General de Gobierno, exp. 2.360 (29) carpeta 70, caja 9.

<sup>28</sup> Carrera de Velasco, 1974; y Alanís Enciso, 2007.

<sup>29</sup> AHINM, exp. 4/350-1229/420.

<sup>30</sup> AHINM, exp. 4-350-1929-426, t. I.

Andrés Landa y Piña, entonces jefe de la Sección de Estadística del Departamento Migratorio, estuvo detrás de estas propuestas. Este funcionario, sin más instrucción que el autodidactismo en cuestiones de estadística y demografía, comenzó a destacar tanto por la responsabilidad con que hacía frente a los desafíos de su cargo, como por el empeño en conformar un equipo profesional de servidores públicos que, dedicados a las cuestiones migratorias, gozaran de una unidad de criterio lograda a base del reconocimiento de sus capacidades. Para Landa y Piña, las opiniones de los responsables de cada una de las delegaciones del Servicio Migratorio resultaban de capital importancia, de sus experiencias se podían extraer criterios que mejoraran procedimientos administrativos, pero también que abonaran un debate en torno al perfeccionamiento de las normas que debían regir la política migratoria.<sup>31</sup>

Sobre estas bases comenzó un proceso de consultas para reformar o reemplazar la Ley de 1926. Con el objetivo de incorporar “las necesidades y problemas más interesantes de cada una de las oficinas del Servicio establecidas en las distintas regiones de la República”, en noviembre de 1929 se solicitó a los empleados del Servicio el envío de “observaciones y sugerencias”.<sup>32</sup> Semanas más tarde, se reunió la Primera Convención de Migración, donde se dieron cita todos los delegados y responsables de oficinas migratorias del país. Dos fueron los objetivos de este encuentro; el primero, “procurar una unificación de criterios en lo relativo a los procedimientos que deben aplicarse en los puertos marítimos y terrestres con motivo de las inspecciones de pasajeros”; y el segundo, “discutir un proyecto de ley de migración” en reemplazo de la de 1926, que atendiera a las “particulares circunstancias y a las necesidades del país”.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> AALyP, t. 2, 23 de abril de 1927.

<sup>32</sup> Exposición de motivos. Ley de Migración de 1930, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de agosto de 1930: 1.

<sup>33</sup> AALyP, t. 7, “Primera Conferencia de Migración”, 1929.

Producto de esta Convención fue una serie de consideraciones que debían normar la conducta migratoria en los más variados rubros administrativos y fiscal. En este sentido, se realizaron varias recomendaciones como las de atender de manera específica al turismo, así como crear una categoría intermedia entre inmigrantes y turistas, donde tuvieran cabida extranjeros que venían a realizar alguna actividad esporádica en un plazo no mayor a seis meses; tales como las que desenvolvían representantes comerciales o empresariales, estudiantes, etcétera. Por otra parte, se recomendó suprimir de la legislación el requisito de saber leer y escribir para obtener la categoría de inmigrante. Esta disposición había sido duramente criticada en la prensa argentina y española, señalando que en México se desconocían las características de los inmigrantes españoles y por lo tanto, se impedía la llegada de trabajadores, sobre todo rurales, que en su gran mayoría eran analfabetos. En atención a esas críticas, el requisito fue anulado. Sin lugar a dudas, la recomendación de mayor trascendencia fue la creación de un Consejo Nacional de Migración, como una instancia encargada de coleccionar sugerencias y proponer medidas tendientes a “determinar la clase de elementos de inmigración deseables, según sus condiciones de raza o étnicas, aptitudes para el trabajo, costumbres, etcétera, y según las regiones del país que pueden ofrecerse al asiento de esos diversos contingentes de inmigración”.<sup>34</sup>

A falta de debate legislativo, la política migratoria se procesó a través de este tipo de reuniones, a las que se sumaron opiniones de otras dependencias estatales así como de consultores particulares. En el preámbulo del Proyecto de la Ley de 1930, estas circunstancias quedaron asentadas así:

La labor de reconstrucción legislativa, actualmente en su apogeo, ha descollado inteligentemente en la manera de reformar la Ley de Migración a manera desu-

<sup>34</sup> AALYP, t. 7 “Informe acerca de los puntos principales aprobado por la reunión de delegados, agentes y visitadores del Servicio de Migración con motivo de las reformas que se pretenden introducir en la actual ley de la materia”, 1929.

sada y extraña para quienes, reducidos a los moldes viejos y rutinarios, han visto salir las leyes, decretos y disposiciones de orígenes teóricos, impracticables y muchas veces como simples reformas literarias a previas legislaciones sobre el mismo ramo. El proyecto de Ley que ahora se presenta ha sido engendrado al calor de discusiones francas, veraces e independientes, por la práctica que los elementos considerados como más aptos y conocedores del ramo de migración, han tenido en el desarrollo de sus funciones, por el estudio acucioso de las condiciones que prevalecen en muchos países del extranjero y por el resultado de las recomendaciones que, en sus diversas convenciones, han hecho los Congresos Internacionales de Migración [...] y los conferencistas de países interesados en tan importante problema.<sup>35</sup>

Una revisión de la nueva ley de migración, publicada en el *Diario Oficial* el 30 de agosto de 1930, revela que se tomaron en cuenta puntualmente las sugerencias emanadas de la Primera Convención de Migración. El afán por elegir a los mejores inmigrantes se hizo explícito al estipular que el movimiento inmigratorio quedaría sujeto a criterios de selectividad racial que apuntaban a una defensa del mestizo mexicano, sobre la base de excluir a “razas” que lo amenazaban con una involución biológica; pero también se explicitó la voluntad de prohibir una inmigración poco dispuesta a asimilarse al medio y la cultura nacional. Se trataba de unificar una nación fracturada tanto étnica como socialmente; por eso, a pesar de que aún se consideraba de público beneficio la inmigración individual o colectiva, ésta se restringiría a las “pertenecientes a razas que, por sus condiciones, sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país”.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> “Exposición de motivos. Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de agosto de 1930: 1.

<sup>36</sup> *Ibidem*: 6.

La Ley atendió también una serie de observaciones que incluían los requisitos para ingresar al país en las modalidades de turistas, inmigrantes y transeúntes; ajustaba criterios sobre el registro, documentación y control de los ingresos de extranjeros y de los mexicanos que emigraban, al tiempo que estipulaba cargas impositivas y penalidades por el incumplimiento de las disposiciones migratorias.

En su capítulo tercero, esta ley creó el Consejo Consultivo de Migración (CCM), integrado por representantes de diversas dependencias públicas cuya misión sería estudiar las necesidades generales del servicio migratorio, analizar las reformas que deberían introducirse para su eficaz funcionamiento y solucionar dificultades de carácter técnico. Además se le encomendó procurar el fomento de la inmigración, haciendo una distribución apropiada de los contingentes migratorios que arribasen al territorio nacional, de acuerdo con las necesidades de cada región. El CCM sería el órgano encargado de proponer las medidas encaminadas a evitar o restringir la internación al país de extranjeros nocivos, al tiempo que brindaría asesoría sobre facilidades y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades turísticas.<sup>37</sup>

El CCM inició sus labores en diciembre de 1930. En este organismo se integraron figuras como Manuel Gamio (Secretaría de Relaciones Exteriores), Mario Souza (Secretaría de Agricultura y Fomento), Miguel E. Bustamante (Departamento de Salubridad), Adolfo Ruiz Cortines (Departamento de Estadística Nacional) y Daniel Cosío Villegas (Secretaría de Educación Pública).<sup>38</sup> Se trató, sin duda, de un paso sustantivo en la coordinación y gestión de decisiones políticas. Su primera tarea fue colaborar en la organización de la Segunda Convención de Migración,

<sup>37</sup> "Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de agosto de 1930, p. 16. El CCM quedó integrado por el secretario de Gobernación, el jefe del Departamento Migratorio y la representación de las secretarías de Relaciones Exteriores; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda y Crédito Público; Industria, Comercio y Trabajo; Agricultura y Fomento, y los departamentos de Salubridad Pública y de Estadística Nacional.

<sup>38</sup> AHNM, exp. 4-350-1930-448.

celebrada en la ciudad de México durante la primera semana de febrero de 1931, en la que de nueva cuenta participaron delegados migratorios, pero esta vez junto a representantes de diversas compañías de transporte. En la inauguración de aquella reunión, las palabras pronunciadas por Andrés Landa y Piña, para entonces jefe del Departamento de Migración, mostraron sus pretensiones de forjar un espíritu de cuerpo, creando una particular actitud moral en el servidor público dedicado a atender los problemas migratorios:

Es indispensable que forjemos UN HOMBRE, cuyo criterio se haga sentir de frontera a frontera, con inalterable exactitud, con inalterable justeza. Ese hombre no podría ser el ciudadano secretario de Gobernación, no podría ser el que habla, no podría ser ninguno de sus colaboradores en particular. Ese hombre debe ser un hombre-tipo, una actitud moral, absoluta, no reducida a personificación determinada; hombre único y múltiple a la vez, presente en todos los momentos y en todos los rincones del país donde un caso migratorio deba resolverse. Y es para integrar ese hombre-tipo, esa actitud moral, para lo que hoy nos congregamos aportando, cada uno, nuestra parte de observación y, sobre todo, nuestra parte de buena voluntad.<sup>39</sup>

El objetivo central de la Convención fue aportar elementos para la redacción del reglamento de la Ley de 1930. Pero también se abordaron otros temas, como la “conveniencia o inconveniencia de prohibir en lo absoluto la inmigración de trabajadores extranjeros”, así como las disposiciones para distribuir y acomodar a los inmigrantes que ya se encontraban en el país, “tomando como base que muchos no se dedican [a] las labores que manifestaron a su entrada”. De manera complementaria, se estudiaron las dificultades a las que se enfrentaban los agentes para la aplicación de la Ley en las distintas regiones; así como las nece-

<sup>39</sup> AHINM, exp. 4-350-1930-448 (mayúsculas en el original).

sidades específicas de las distintas oficinas migratorias. Por último, se analizaron medidas para seleccionar, distribuir y acomodar a los contingentes de nacionales repatriados desde Estados Unidos.<sup>40</sup>

La voluntad de Landa y Piña para que su personal participara activamente lo condujo a solicitar opiniones, petición por la que distintos funcionarios externaron quejas, propuestas, proyectos y observaciones. Buena parte de estos documentos se ventilaron en la Convención. En el terreno de los reclamos, abundaron los referidos a carencias en infraestructura y percepciones salariales, pero en muchos otros se expusieron opiniones que mostraban el ancho universo de prejuicios. El agente de Manzanillo, Emilio Campos, por ejemplo, aseguró que México necesitaba “cerebros nuevos, aumento de brazos, inyección de savia nueva en nuestra raza aborígen decadente”, pero se pronunció por escoger cuidadosamente a los inmigrantes. Consideraba que “fomentar la buena inmigración” era “tan útil y patriótico” como “rechazar la inútil y nociva”. Por ello, aseguró: “México debe proceder con toda energía a cerrar sus puertas a la inmigración a todas luces indeseable, ya sea por características raciales o por su ninguna asimilación a nuestras costumbres”.<sup>41</sup>

Ese funcionario, que se autodefinía como poseedor de un “amplio criterio, sentido común y amplio conocimiento del ramo” proponía restringir el ingreso de “los llamados aboneros sirios, libaneses, polacos, etcétera, y también a los chinos, japoneses, indostanos”. Los primeros, explicaba, “perjudican a todo el comercio establecido al hacerle una competencia ilegal y ruinosa [...] y al pueblo en general, chupándole su esfuerzo mediante el falso espejismo de los abonos”. En cuanto a los segundos, decía: “son universalmente conocidas sus asquerosas y milenarias enfermedades”, enfatizando que México requería establecer

<sup>40</sup> AHINM, exp. 4-350-1930-448, t. 1/2.

<sup>41</sup> AHINM, exp. 4-100(015)-1930-541.

cuotas de ingreso a los extranjeros, "cuotas como arma defensiva, una barrera arancelaria para los hombres como los hay para las mercancías".<sup>42</sup>

No muy distinta fue la opinión del destacado cirujano Ulises Valdés, ex director de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional y Secretario General del Departamento de Salubridad, quien en una sesión de aquella Convención propuso expulsar de México a todos los chinos a través del plan siguiente: el gobierno debía trasladarlos a Manzanillo, y el de China costear el resto del pasaje. Para que la medida no perdiera "fuerza moral", hasta tanto se verificase la salida del territorio nacional se adoptaría "el sistema de concentración que se utiliza en las guerras internacionales". En los campos de concentración desarrollarían "algún trabajo agrícola", para lo que proponía el cultivo de arroz, y de esta manera se resolvería el problema de la subsistencia. Si el gobierno chino se negaba a pagar el viaje, y con objeto de reunir los fondos requeridos, Valdés sugería que ese dinero fuera descontado de un porcentaje de sus ganancias. Aclaraba, sin embargo, que las condiciones laborales debían mantenerse dentro de los marcos legales para que no pudieran alegar que se trataba de "trabajo forzoso".<sup>43</sup>

En contrapunto a estas opiniones, el delegado en Tampico, J. González se pronunciaba por no prohibir completamente la entrada de trabajadores extranjeros, aunque consideraba indispensable hacer una selección cuidadosa. Esos trabajadores "eran útiles cuando aportaban 'conocimientos de gran provecho para nuestras clases trabajadoras'", pero no cuando "en igualdad de circunstancias" les hacían competencia. Confiaba en que los responsables de las oficinas de inmigración en los puertos de entrada sabrían "con gran tino, hacer la clasificación". También sugería que a los extranjeros que declaraban dedicarse a labores del campo, se les ubicara en terrenos agrícolas junto con grupos de repatriados, y a los que se resis-

<sup>42</sup> AHINM, exp. 4-100(015)-1930-541.

<sup>43</sup> AHINM, exp. 4-100(015)-1930-541.

tieran se les exhortaría a abandonar el país en un plazo razonable. Se refería particularmente a los ciudadanos chinos, a quienes “se les obligará a vivir del trabajo del campo que para esto son muy competentes, en grupos aislados, y en las zonas que la superioridad determine”.<sup>44</sup>

Tras las deliberaciones, la Convención acordó, entre otras cuestiones, prohibir la inmigración de trabajadores extranjeros y deportar a todos aquellos que se dedicaban a actividades distintas de las que declararon a su ingreso. Todo ello en el marco de conceder prioridad, sobre cualquier otro problema del ramo, a los problemas generados por la repatriación de mexicanos.<sup>45</sup>

En consecuencia, durante el primer semestre de 1931 se emitieron diversas circulares que reflejaron estos resolutivos. El 30 de abril se ordenó evitar la internación de razas o nacionalidades “prohibidas o restringidas por la ley”, salvo autorización previa de la Secretaría de Gobernación.<sup>46</sup> Días más tarde, se ordenó a los gobernadores de los estados que denunciaran ante el Departamento de Migración la presencia de gitanos en sus jurisdicciones.<sup>47</sup> Y a mediados de julio, cuando los efectos de la crisis norteamericana se agudizaron, un nuevo acuerdo, esta vez publicado en el *Diario Oficial*, se encargó de precisar los términos de otra prohibición temporal al ingreso de inmigrantes trabajadores: no sería permitido el ingreso de ningún extranjero que tuviera intensiones de dedicarse a algún trabajo corporal a cambio de un salario o jornal; y para cerrar la entrada a los potenciales vendedores ambulantes, se agregó que tampoco podrían ingresar al país los extranjeros que no contaran con un capital de por lo menos 10 mil pesos, y que de tener-

<sup>44</sup> AHNM, exp. 4-100(015)-1930-541.

<sup>45</sup> Secretaría de Gobernación, 1931: 34.

<sup>46</sup> Circular 91 del 30 de abril de 1931, en *Secretaría de Gobernación*, 1933: 61.

<sup>47</sup> La circular estaba precedida por un documento del Departamento de Salubridad, justificando esta acción en las costumbres de los “grupos nómadas de nacionalidad indefinida que el vulgo denomina húngaros”, agregando que su ocupación no estaba “definida constitucionalmente”, robaban niños, vivían aglomerados, las mujeres explotaban “al público como adivinatoras”. *Ibidem*: 62-64.

lo estuvieran dispuestos a invertirlo en un plazo de seis meses en algún emprendimiento agrícola, industrial o comercial.<sup>48</sup> El Reglamento de la Ley de 1930 quedó aprobado en junio de 1932.<sup>49</sup>

Estas reuniones alcanzaron un notable éxito. En ellas se daban cita funcionarios y expertos, y con rapidez sus conclusiones cristalizaban en disposiciones oficiales. De esta forma, tomó cuerpo la idea de que la política migratoria se gestionaba a partir de mecanismos de consulta y de participación, en una atmósfera donde los problemas de la migración inquietaban a la opinión pública, a pesar de la escasa representación de esos flujos en el total de la población nacional. Lo cierto es que la presencia extranjera preocupaba a sectores urbanos, lo mismo que el ingreso de mexicanos desde Estados Unidos era visto como un potencial conflicto en una coyuntura política en la cual las demandas populares no hacían más que multiplicarse.

Quizá estas consideraciones estuvieron presentes en la convocatoria a la Tercera Convención de Migración que se realizó entre finales de julio y principios de agosto de 1932. A diferencia de las anteriores, en esta oportunidad, la ancha presencia de autoridades gubernamentales y de entidades de la industria, el comercio y el transporte, así como la cobertura de prensa otorgaron a la reunión una notable visibilidad. Una veintena de temas conformaron la agenda de la reunión, que además fue enriquecida con una serie de conferencias magistrales a cargo de personalidades de la academia, la cultura y la política, como Manuel Gamio, Julio Jiménez Rueda, Rafael Pérez Taylor, Rafael de la Colina y Adolfo Ruiz Cortines, entre otros.<sup>50</sup>

La agenda descansó sobre dos cuestiones básicas. La primera era el impacto de la crisis económica. El titular de la Secretaría de Gobernación se encargó de remarcar que “las penurias del erario nacional”

<sup>48</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de julio de 1931: 1.

<sup>49</sup> “Reglamento de la Ley de Migración”, en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 1932: 1-36.

<sup>50</sup> *El Universal*, México, 22 y 23 de julio de 1932.

estaban mermando la eficacia de las agencias gubernamentales, entre las cuales estaba la cuestión migratoria. La segunda, también consecuencia de la crisis, eran “las frecuentes emigraciones al extranjero que merman el acervo de nuestra riqueza nacional” y, peor aún, la poca capacidad de “acomodamiento en nuestro país” de los contingentes de mexicanos que la crisis obligaba a regresar.<sup>51</sup> Por su parte, Andrés Landa y Piña fue insistente en este aspecto, al dar a conocer que un cuarto de millón de nacionales habían retornado en el último bienio, y que los principales esfuerzos habían sido los del traslado desde la frontera hacia el interior del país; pero el verdadero problema radicaba “en el acomodamiento de esa masa humana para que pudiera subsistir”.<sup>52</sup>

Sobre ese entramado se desplegó el programa de una reunión interesada en cerrar aún más los espacios a los extranjeros. Se disertó sobre la necesidad de detectar a los “falsos turistas”, es decir aquellos que una vez dentro del país, lejos de “pasear y gastar su dinero” se han dedicado a “actividades no permitidas por inmorales, o bien a hacer competencia a los trabajadores mexicanos desplazándolos de fuentes de trabajo o abaratando la mano de obra”, como afirmó Rafael Pérez Taylor, oficial mayor de la Secretaría de Gobernación.<sup>53</sup>

Según datos que se hicieron públicos, entre 1928 y 1932 habían ingresado a México en calidad de inmigrantes un promedio de 14 mil extranjeros al año. Esa cifra, inferior a 0.1 por ciento de la población nacional, fue motivo de tal alarma, que el establecimiento de cuotas de migración volvió a proponerse, tal y como regía en Estados Unidos desde 1924. Para ello, se estimó pertinente que el CCM evaluara esta iniciativa y la sometiera a la consideración del presidente de la República.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> *El Universal*, México, 24 de julio de 1932.

<sup>52</sup> *Idem*.

<sup>53</sup> *El Universal*, México, 26 de julio de 1932.

<sup>54</sup> *El Universal*, México, 1 de agosto de 1932.

La cuestión de la selección de los inmigrantes fue un tema recurrente; “lo fundamental es definir quiénes, por qué y para qué han de entrar los inmigrantes a México”, sostuvo José López Lira, ex rector de la Universidad Nacional y futuro integrante de la Suprema Corte de Justicia. El problema radicaba en resolver el problema de la nacionalidad y de la inmigración racial interna, para recién entonces abordar el asunto de los inmigrantes extranjeros y “los beneficios que pueden derivarse del intercambio de sangre, esfuerzos e inteligencia”.<sup>55</sup>

En este sentido, fue el escritor Jorge Ferretis, entonces agente del Departamento Migratorio, quien se llevó la más nutrida ovación después de presentar un trabajo en el que reflexionó sobre el significado que tuvo en el pasado la búsqueda de inmigrantes, junto a los nuevos sentidos que debían imprimirse a las políticas de migración. El problema, como lo había indicado López Lira, era el de la constitución de una nacionalidad: ¿quiénes somos nosotros?, se preguntaba Ferretis, y, ¿qué utilidad podría tener la inmigración? “Hemos intentado mezclar nuestra sangre a sangre europea, es decir, ampliar nuestro mestizaje, pero posiblemente en ninguna región de España encontremos pobladores suficientes para mestizar nuestro conglomerado indígena. España entera no nos serviría para tal fin”. Y a partir de aquí se preguntaba: “¿La humanidad blanca ha producido un tipo que debemos de envidiar y que debe ser como patrón humano? ¿No estamos asistiendo a la bancarrota más tremenda de los tiempos, a la bancarrota de la civilización, de que tanto alardean unos hombres desteñidos?” Para Ferretis, la solución estaba en “las inmigraciones interiores, en llevar de una región a otra a los aborígenes, para que viendo cosas diferentes, sintiendo la presencia de cosas que no habían conocido, tiendan a lograr su mejoramiento”.<sup>56</sup> Pero además, esta propuesta respondía a la presión que los repatriados

<sup>55</sup> *El Universal*, México, 27 de julio de 1932.

<sup>56</sup> *El Nacional*, México, 2 de agosto de 1932.

ejercían sobre las decisiones migratorias, es decir, los contingentes de trabajadores mexicanos que se concentraban en la frontera norte deberían ser el pilar de una política de colonización agrícola que paliaría el problema del desempleo, aprovechando el capital cultural de mexicanos ya fogueados en ambientes de trabajo altamente productivos.

### ¿Un nuevo rumbo?

Las consecuencias de estas reuniones no tardaron en reflejarse en una serie de asuntos. En lo inmediato, las políticas de restricciones por la vía de documentos confidenciales alcanzó su punto más elevado con la aprobación de dos resoluciones. “Razones étnicas” sirvieron a la Secretaría de Gobernación para ratificar prohibiciones a la inmigración de casi todo el mundo, a excepción de los europeos occidentales, norteamericanos y latinoamericanos, debido “a que la mezcla de sangre, índice de cultura, hábitos, costumbres, etcétera, los hacen seres exóticos para nuestra psicología”.<sup>57</sup> En octubre de 1933 se dio a conocer la Circular 250, que unificó todas las prohibiciones y restricciones hasta entonces vigentes. Este documento negaba visados por razones étnicas a personas de raza negra, amarilla, malaya o hindú; por razones políticas a los nacionales de las repúblicas soviéticas y a ministros de culto; y por “sus malas costumbres y actividades notoriamente inconvenientes” a gitanos y andanines. También reglamentó la admisión de profesores y médicos. Finalmente advertía que la experiencia demostraba que las actividades económicas a las que se dedicaban polacos, lituanos, checoslovacos, sirio-libaneses, palestinos, árabes y turcos, “con rarísimas excepciones” constituían “un motivo de competencia desventajosa para nuestros nacionales”, por lo que su inmigración se consideraba “poco deseable”. Así, cada uno de estos casos quedaba sujeto a la “precalificación” que realizaría la Secre-

<sup>57</sup> AHNM, exp. 4/350.2.33/54.

taría de Gobernación, a excepción de aquellos dispuestos a invertir un capital no menor a 10 mil pesos y a excepción también de los familiares de los que ya se encontraban en el país.

En abril de 1934, se emitió una nueva Circular, la 157, que complementó a la anterior. Los grupos mencionados ya no podrían entrar ni como inversionistas, pero además se sumaron otros: letones, búlgaros, rumanos, persas, yugoslavos, griegos, albaneses, afganos, abisinios, argelinos, egipcios y marroquíes. En este documento se dedicó un apartado especial a los judíos, cuya inmigración “más que cualquier otra, por sus características psicológicas y morales resulta indeseable”.<sup>58</sup> El prejuicio contra los judíos apareció claramente explicitado en un documento oficial, y desde entonces hasta el final de la segunda Guerra Mundial será un tema recurrente en la gestión de las políticas migratorias.<sup>59</sup>

Por otra parte, los esfuerzos en materia de documentación, estadística y censo de extranjeros comenzaron a mostrar los primeros resultados. Desde 1930, la sección de estadística del Departamento Migratorio produjo las primeras series de emigración e inmigración que, con una escasa confiabilidad, por lo menos en el cómputo de los emigrantes, según lo admitió el propio Landa y Piña, sirvieron para justificar decisiones y criterios en materia migratoria.<sup>60</sup>

Pero además, en la primera mitad de los años treinta, despuntaron las primeras reflexiones en materia demográfica, a cargo de especialistas que, al incorporarse a los equipos gubernamentales, fueron responsables de buena parte de los diagnósticos y prospectivas sobre la población nacional. Gilberto Loyo fue uno de ellos y, en un estudio publicado por el Partido Nacional Revolucionario, reconoció el fracaso de la política migratoria mexicana y arribó a conclusiones lapidarias: un país como

<sup>58</sup> AHNM, exp. 4/350.2.33/54.

<sup>59</sup> Véase Gleizer, 2007.

<sup>60</sup> Landa y Piña, 1935: 25. En cuestiones inmigratorias, estas estadísticas tampoco resultaban confiables, toda vez que no realizaban ninguna discriminación entre quienes ingresaban como turistas y quienes como inmigrantes.

México, "mestizo y de tipo cultural muy atrasado", no debía apostar a un incremento poblacional por la vía de la inmigración, toda vez que, "como lo ha probado la experiencia, los países mestizos atraen sobre todo aventureros, desechos sociales, elementos viciados que serán malos ciudadanos en cualquier país, y que en países como el nuestro, serán pésimos".<sup>61</sup> Loyo no dejaba de considerar las ventajas de fomentar una "buena inmigración", aunque su diagnóstico fue terminante: México debía apostar a un crecimiento de población fundado en su propio capital humano, sobre la base de políticas atentas a la integración social y económica del país. "A medida que mejoren las condiciones materiales y morales de las grandes masas atrasadas, la inmigración de extranjeros podrá ser más abundante y mejor, y ello estará muy lejos de ocurrir en los próximos decenios."<sup>62</sup>

Algunas de estas ideas aparecieron reflejadas en el Plan Sexenal de 1933, que dio bases programáticas a la campaña electoral del general Lázaro Cárdenas. En este documento se estableció que se fomentaría la inmigración de "extranjeros fácilmente asimilables a nuestro medio, con preferencia "a los de cultura latina"; a "extranjeros agricultores dotados de cierta preparación cultural y conocimientos especiales en su materia, que ayuden al cultivo de nuestros campos", y a "técnicos en determinadas ramas industriales, que con sus servicios contribuyan al desarrollo y perfeccionamiento de las industrias nacionales". Mientras que en materia de emigración, partiendo del supuesto que el permanente drenaje de población nacional causaba graves perjuicios a la economía del país, se proponía una campaña de concientización y persuasión para evitar la salida de mexicanos. Pero, como en realidad se dudaba de la eficacia de tales acciones, se bregaba por disposiciones prohibitivas a la emigración individual, para en cambio sujetar las salidas colecti-

<sup>61</sup> Loyo, 1935: 373-374.

<sup>62</sup> *Ibidem*: 375-376.

vas a contrataciones que garantizaran los derechos laborales de los trabajadores mexicanos. El plan se completaba con proyectos de protección consular y propuestas para facilitar el reingreso de los braceros y su localización en zonas de desarrollo agrícola.<sup>63</sup>

La promesa de atender cada uno de estos asuntos parecía producto de un esfuerzo de los principales responsables del Servicio Migratorio. Quizás por ello, Andrés Landa y Piña se mostraba particularmente optimista. A comienzos del sexenio cardenista, publicó un breve folleto en el que intentaba compatibilizar el poblacionismo convertido ya en propuesta gubernamental, como un autentico convencimiento de estimular y seleccionar a los mejores inmigrantes. Landa y Piña reconocía que en México la política de inmigración era “auténticamente prohibicionista”, y ahora pugnaba por trasformarla “para colocarnos en el plano en que se desenvuelven los países fuertes por su cultura, por su densidad de población y por su riqueza”.<sup>64</sup>

Para este funcionario, el gobierno de Cárdenas fue el primero que con capacidad analítica fijó normas, prometiendo desarrollar una verdadera política demográfica para enfrentar los problemas nacionales. La falta de aquellos criterios había sido la causa “de la adopción de medidas cada vez más severas en su carácter restrictivo, confidenciales en la mayoría de los casos”. Muchos esfuerzos, señaló Landa, fracasaron por la carencia de un programa de acción”, fijado ahora por el Plan Sexenal. Es decir, la determinación de que “el aumento de la población debe procurarse ante todo por la abundante natalidad y por las medidas de preservación de la vida, y sólo en segundo término por la inmigración”, hacía evidente que el problema demográfico había dejado de ser “una simple cuestión migratoria, circunscrita casi a la fácil tarea de contestar SÍ o NO a los extranjeros que desean entrar a nuestro

<sup>63</sup> Partido Nacional Revolucionario, 1933: 37 y ss.

<sup>64</sup> Landa y Piña, 1935: 6.

país". Sin embargo, todavía en 1935, la política "objetivamente puede calificarse de PUERTAS CERRADAS". Era esa la política que Landa y Piña llamaba a modificar para ajustarla hacia otra fundada en una verdadera selección.<sup>65</sup>

Esa propuesta apuntaba en principio a "suprimir para siempre el carácter confidencial de todas las restricciones a la inmigración". Actuar con fundamento en normas secretas era abrir las puertas hacia una incontrolable arbitrariedad que ejercida por agentes migratorios y el propio servicio consular permitía cometer actos que "no tienen calificativo para explicarse". Landa y Piña denunciaba que al amparo de esas disposiciones no sólo se cerraban las puertas a casi toda inmigración, sino que se impedía la llegada de familiares de inmigrantes que ya se habían naturalizado como mexicanos. Es decir, se había llegado a impedir el ingreso "de padres y hermanos, los familiares más directos de un mexicano. Esto, concluía el funcionario, es un auténtico absurdo".<sup>66</sup>

Landa y Piña, que desde hacía más de una década formaba parte del núcleo de funcionarios que proveía de insumos para el diseño de la política restrictiva, ahora sostenía: "me siento profundamente satisfecho de haber luchado siempre por la abolición de las restricciones a la inmigración, cuya política considero nefasta". Se podría creer entonces que se estaba en los albores de una nueva actitud, la cual pondría fin a un pasado en el que una "montaña de prejuicios" no hacía más que esconder "un falso nacionalismo", según palabras de quien dirigía la política de migración del gobierno mexicano.<sup>67</sup>

Los primeros cambios institucionales se realizaron a poco de asumir la presidencia Lázaro Cárdenas. El antiguo Departamento Migratorio quedó incorporado a una nueva Dirección General de Población, al tiempo que se ampliaron las funciones del CCM. En abril de 1935, el

<sup>65</sup> *Ibidem*: 10-11 (mayúsculas en el original).

<sup>66</sup> *Ibidem*: 13.

<sup>67</sup> *Ibidem*: 3.

Secretario de Gobernación Juan de Dios Bojórquez informó que este órgano colegiado quedaría integrado por diez miembros “que conozcan y opinen sobre nuestros problemas, con el objeto de señalar las normas fundamentales de la política de población que debe seguirse en la República”. Específicamente su misión consistiría en:

Prelegislar sobre la materia, pues sus conclusiones serán sometidas a la superior consideración para que dé forma legal a las disposiciones que estime convenientes; conocerá, a la vez, de aquellos casos particulares que en materia migratoria y a juicio de la Dirección del ramo merezcan, por su carácter excepcional, ser considerados con otros criterios que el de las disposiciones vigentes, cuando éstas resulten inadecuadas para resolver dichos casos, o cuando la obscuridad o el silencio de la ley lo hagan necesario.<sup>68</sup>

Pocos días más tarde, Bojórquez reiteró que la reinstalación del CCM representaba el más serio intento por “evitar el empirismo, la impreparación y la parcialidad en las disposiciones”. Sobre la base de admitir que toda la política migratoria debería ser revisada a los fines de dotarla de un “basamento científico”,<sup>69</sup> el CCM concentró su trabajo en dos cuestiones centrales: la discusión de la Ley de Migración entonces vigente, y la necesidad de eliminar las circulares confidenciales y, en particular, la número 157.

No es difícil descubrir la influencia de Landa y Piña en la agenda de estas reuniones, como tampoco la existencia de cierto consenso en torno “a lo innecesario y perjudicial que resulta legislar confidencialmen-

<sup>68</sup> AHINM, exp. 4-350-1935-228C. En esta segunda época, integraron el CCM, además del secretario de Gobernación y las autoridades de la Dirección General de Población, el agente Jorge Ferretis, Miguel Othón de Mendizábal (Sección de Arqueología del Museo Nacional) Adolfo Ruiz Cortines (Dirección de Estadística), Manuel E. Bustamante (Departamento de Salubridad), Lucio Mendieta Núñez (Departamento de Asuntos Indígenas), Eugenio Maldonado (Departamento de Prensa y Propaganda) y los vocales Ricardo Rivera, Gabino A. Palma y Cristóbal Trápaga.

<sup>69</sup> AHINM, exp. 4-350-1935-228B 1 de 3.

te en materia de migración, cuando el país puede y debe adoptar normas claras, teniendo en cuenta sus necesidades demográficas, sin tener que ocultar sus propósitos fundamentales". Sobre estas cuestiones se discutió intensamente, porque además preocupaban los problemas internacionales que acarrearía la "confidencialidad", sobre todo con países a "cuyos nacionales se excluye sistemáticamente, pero sin poder México explicar el procedimiento en virtud de estar normado por disposiciones que oficialmente no se pueden citar, aunque de hecho sean poco menos que del dominio público". Para enfrentar este problema, y como se venía señalando desde años atrás, la única alternativa para legalizar las prohibiciones era "la conveniencia de señalar [...] una cifra anual para la inmigración de extranjeros de cada nacionalidad, según nuestras necesidades demográficas".<sup>70</sup>

Las circulares confidenciales fueron motivo de atención. En junio de 1935, Othón de Mendizábal presentó "un estudio, acompañado de varios cuadros estadísticos, en el que hacía un análisis de la categoría migratoria, actividades, importancia étnica y social de algunas de las razas o nacionalidades restringidas", indicando que "de las condiciones sociales y económicas de los núcleos examinados no se desprende la necesidad de mantener las restricciones en vigor, pero teniendo en cuenta que razones de índole político, social, etcétera, pueden aconsejar la conveniencia de excluir determinadas razas". La conclusión era adoptar el sistema de cuotas anuales, que se fundaría en las circunstancias y las proporciones en que convenga admitir algunos extranjeros, previo estudio de sus actividades, y que entre otras ventajas contiene la de no herir susceptibilidades" sobre todo frente a gobiernos con quienes se tenían suscritos tratados bilaterales que incluían el ramo migratorio.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> AHINM, exp. 4-350-1935-228B 1 de 3.

<sup>71</sup> AHINM, exp. 4-350-1935-228B 1 de 3.

En otra sesión del CCM, Jorge Ferretis llamó la atención sobre dos antiguos dilemas de la política migratoria; el primero, la necesidad de canalizar la inmigración a zonas rurales como si de ello dependieran, en medio de la reforma agraria cardenista, las posibilidades no sólo de poblar, sino sobre todo de modernizar las labores agrícolas. El segundo asunto radicaba en la necesidad de afirmar “categóricamente en las disposiciones que se dicten, que México no excluye como presunto inmigrante a ningún individuo en razón de su raza o nacionalidad y que sólo teniendo en cuenta la conveniencia o inconveniencia de asimilarlo a nuestro medio social, limitará o no el número de los que hayan de admitirse”. Se trataba de un sofisma que no tardó en ser incorporado a las prácticas migratorias, mediante el cual se eliminaban las causas raciales o las pertenencias nacionales reemplazándolas por supuestas proclividades a la asimilación, sin especificar las razones que permitían a determinados grupos humanos ser más afines al alma mexicana. De esta manera, concluía Ferretis, “no se exceptuará ni a los chinos”. El ejemplo era muy claro: si un chino llevaba en México más de 20 años, no se le podía impedir que gestionara la entrada de algún familiar. Correspondía fijar “una cuota anual, digamos, de tres o cinco, pero en la ley declararemos categóricamente que en México no se prohíbe una sola inmigración”.<sup>72</sup>

Tras sesionar durante un par de meses, Francisco de P. Jiménez, Director General de Población, hizo un llamado a los integrantes del CCM a redoblar los esfuerzos, sugiriendo:

hacer las reformas pertinentes a la Ley y al reglamento de Migración en vigor, incorporando en su texto los acuerdos aplicables que ahora se hallan dispersos en diversas circulares, de manera que el día de mañana cualquier resolución que se dicte como resultado de las instancias que elevan los interesados pueda

<sup>72</sup> AHINM, exp. 4-350-1935-228.

estar fundada en determinaciones precisas que prestigien a la Secretaría de Gobernación por la fijeza de su jurisprudencia, y que imposibiliten lucros ilegítimos del personal encargado de aplicar la ley [...] o de interpretar las confusas y aun contradictorias disposiciones que hoy rigen sobre la materia.<sup>73</sup>

El conjunto de estas preocupaciones cristalizaron en la Ley General de Población de 1936, cuyos criterios esenciales estuvieron vigentes a lo largo de las siguientes cuatro décadas. Esta legislación fue diseñada para dar respuesta a lo que se entendía como los problemas demográficos sustanciales del país, a saber:

El aumento de la población, su racial distribución dentro del territorio, la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; la protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales mediante disposiciones migratorias; la preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico; [y] la protección general, conservación y mejoramiento de la especie dentro de las limitaciones y mediante procedimientos que señala esta ley.<sup>74</sup>

Se trató de la primera legislación que pretendió atender de manera integral los problemas poblacionales y, tal como había sugerido Gilberto Loyo se desechó una estrategia de crecimiento basada en la inmigración, y en su reemplazo se optó por fomentar el incremento natural de la población, auxiliado por programas de repatriación de emigrantes, y por una política de inmigración altamente controlada y siempre condicionada a las posibilidades de asimilación.

Resulta difícil conocer todas las instancias que intervinieron en la redacción de esa ley. Una de ellas fue el CCM, pero es de suponer que tam-

<sup>73</sup> AHINM, exp. 4-350-1935-228.

<sup>74</sup> Ley General de Población", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de agosto de 1936: 1.

bién participaron otros consultores y funcionarios, ya que se trató de la legislación más restrictiva en materia inmigratoria que conoció México. La Ley de 1936 prohibió a los extranjeros el ejercicio de profesiones liberales (artículo 31). Junto a ello, y con el fin de asegurar a los nacionales el control de la vida económica, se pretendió limitar las actividades comerciales e industriales que los extranjeros podrían ejercer en los distintos lugares del país (artículo 32). Con el objetivo de controlar la distribución de los inmigrantes en el territorio nacional, el gobierno se reservaba el derecho de establecer sus lugares de residencia (artículo 7). Para proteger el empleo de los nacionales, se restringió a los extranjeros el ejercicio sistemático y remunerado de actividades intelectuales o artísticas (artículo 33). Además, se prohibió por tiempo indefinido la entrada al país de inmigrantes trabajadores y el ingreso de inmigrantes para dedicarse a actividades comerciales, excepción hecha del comercio de exportación (artículos 84 y 87) y, por último, se definieron limitaciones al ingreso de técnicos extranjeros (artículo 86).<sup>75</sup>

Este conjunto de limitaciones de carácter laboral se completaba con el establecimiento de un sistema de tablas diferenciales, mediante las cuales anualmente la Secretaría de Gobernación daría a conocer el número máximo de extranjeros que serían admitidos. La ley establecía que estas tablas “se formarían teniendo en cuenta el interés nacional, el grado de asimilabilidad racial y cultural, y la conveniencia de su admisión, a fin de que no constituyan factores de desequilibrio”.<sup>76</sup> Por último, la legislación de 1936, después de enumerar todas las obligaciones que debían cumplir los extranjeros para ingresar al país, remataba con la siguiente disposición: “Aun cuando se llenen todos los requisitos, la Secretaría de Gobernación, puede ordenar que se impida la internación de determinados extranjeros indeseables” (artículo 74).<sup>77</sup>

<sup>75</sup> *Ibidem*: 4 y 6.

<sup>76</sup> *Ibidem*: 2.

<sup>77</sup> “Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de agosto de 1936: 6.

El conjunto de estas restricciones, aunado al establecimiento de un sistema de cuotas por nacionalidad, orilló a los funcionarios a considerar que carecía de sentido mantener una política de prohibiciones y limitaciones, fundada en la confidencialidad de órdenes que la Secretaría de Gobernación emitía anualmente. Se pensó que había llegado la hora de confiar en la racionalidad de una norma jurídica, abandonando la discrecionalidad de disposiciones emitidas por las autoridades en turno. De esta manera, en mayo de 1937, a través de la Circular 930, se derogaron las restricciones “por razón de raza, nacionalidad y religión prevenidas en las circulares confidenciales 250 y 157”.<sup>78</sup> Es decir, se dejaba en libertad de acción al servicio consular para emitir visados de turistas, sin fijar ninguna limitación, puesto que la propia ley establecía los criterios de selección profesional y nacional para quienes pretendieran residir de manera permanente en el país.

Resulta difícil reconocer la prédica de Landa y Piña en una legislación con tan fuertes restricciones, entre las que, además, desapareció la categoría de colono agrícola como uno de los visados que podían obtener los extranjeros. Sin embargo, la exhortación del funcionario para desterrar la práctica de la “confidencialidad” podría valorarse como un éxito, por lo menos parcial.

A una semana de aprobada la nueva legislación, circuló entre las autoridades migratorias un estudio que ponía en evidencia problemas medulares que hacían imposible llevarla a la práctica, por lo menos en sus capítulos dedicados a la inmigración. Landa y Piña probablemente fue el autor de este documento que calificaba a la flamante Ley de Población como “francamente prohibicionista”. Las críticas apuntaron a diversos aspectos; algunos de ellos se referían a las inconsistencias entre la disponibilidad de infraestructura y personal con que contaba la autoridad migratoria y las obligaciones que establecía la ley, tales como

<sup>78</sup> AHNM, exp. 4/350.2.34/54.

la vigilancia y el control sobre el conjunto del territorio nacional. Pero de manera especial destacaron dos observaciones, la primera versaba sobre los criterios para la elaboración de las tablas diferenciales. La ley establecía que esos criterios debían fundarse en la capacidad para asimilarse “racial y culturalmente”; sin embargo, se observaba que el gobierno carecía de estudios “desde el punto de vista étnico, biológico, etcétera”, sobre las distintas comunidades de extranjeros, de tal forma que no sería de extrañar “que esas tablas resulten hechas *a priori*, mediante procedimientos empíricos y hasta caprichosos”. La segunda observación aún más grave, apuntaba que varios artículos de la Ley de Población se contraponían a mandatos constitucionales, en concreto a los artículos 4 y 11, que garantizaban la libertad de trabajo y de movimiento a todos los habitantes de la República mexicana, respectivamente.<sup>79</sup>

La nueva ley conservó la existencia del CCM, que cambió de nombre para llamarse Consejo Consultivo de Población (CCP) con una integración intersecretarial muy similar a la que establecía la legislación de 1930.<sup>80</sup> De las discusiones entre los integrantes de este organismo es posible visualizar que se estuvo muy lejos de promover una política de inmigración sobre bases “racionales y científicas”; por el contrario, a pesar de los esfuerzos en este sentido, como en el pasado, la arbitrariedad, la improvisación y los prejuicios étnicos continuaron siendo la norma.

El asunto de la inconstitucionalidad de la Ley de Población, fue un asunto que se discutió acaloradamente, y donde sólo la voz de Lucio Mendieta y Nuñez desentonó entre un coro de funcionarios que defendieron a ultranza la política de restricciones. Las posiciones de Eugenio Maldonado, que representaba al Departamento Autónomo de Prensa y

<sup>79</sup> AALyP, “Algunas consideraciones sobre la ley de 1936”, 7 de septiembre de 1936.

<sup>80</sup> Las dependencias que participaron en el CCP fueron: Secretaría de Ecuación Pública; Secretaría de Hacienda; Secretaría de Agricultura y Fomento; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Economía Nacional; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Asistencia Pública; Departamento de Salubridad Pública; Departamento del Trabajo; Departamento Agrario; Departamento de Asuntos Indígenas; Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad; Departamento Central Manuel Junco Cabrera y Comisión Nacional de Turismo.

Propaganda del gobierno, exhibía la vertiente más oficialista en la materia, es decir, aquella que con más ahínco defendió una ley sobre la que se proyectaban sombras de inconstitucionalidad. El argumento no podía ser más cínico: “mientras nadie reclame, no puede existir problema”. A juicio del responsable de la propaganda oficial, la ley no violentaba garantías individuales, tan sólo las limitaba. Y llegado el momento de una controversia constitucional, lo que correspondía era “estudiar la reforma de los preceptos constitucionales”.<sup>81</sup>

Contra estas posiciones, argumentó Mendieta y Nuñez, quien estaba convencido de que la Ley de 1936 violaba las garantías establecidas en los artículos 4, 11 y 33 constitucionales, en cuyo primer párrafo del primero, se otorga a los extranjeros las mismas garantías individuales que a los mexicanos. Pero la ley no sólo era anticonstitucional, sino que además era impracticable, inmoral y “contraria a nuestra sociología y economía”. Impracticable “porque cualquiera que fuese el número de vigilantes, nunca sería suficiente para controlar a millares de extranjeros en cuanto a sus residencias y actividades”. Inmoral, por el creciente número de “empleados y funcionarios, de camarillas de influyentes, e intermediarios dedicados a extorsionar a los extranjeros”. Contraria a los intereses nacionales, por último, porque, a juicio de quien fue uno de los fundadores de la sociología mexicana, México requería engrosar el aporte de extranjeros “para acrecentar el criollismo y el mestizaje” y porque “el país necesita del capital, la iniciativa, la energía, la visión y el carácter del extranjero para desarrollar su industria y su comercio”. En conclusión, “no debía reformarse la constitución para adoptar una política pobre, miope, fundada en un criterio de líder obrero”. Debía abandonarse la idea de que las leyes migratorias eran una forma de defensa de la economía popular y, por el contrario, era necesaria una

<sup>81</sup> AHNM, exp. 47350-1935-228B

total reformulación de la ley vigente, para suprimir todo vicio de inconstitucionalidad.<sup>82</sup>

No hubo ninguna controversia constitucional y tampoco se reformó la ley; al contrario, y con el aval del CCP, las autoridades tomaron decisiones que no hicieron más que obturar las puertas a la inmigración.

Este reforzamiento de conductas prohibicionistas se potenció con la aprobación anual de las Tablas Diferenciales. A diferencia de Estados Unidos o de Brasil, donde estaban vigentes cuotas de ingreso fijadas conforme a un porcentaje respecto del número total de inmigrantes por nación de origen registrados en los censos de población, en México, las preferencias étnicas, lo prejuicios, la inexistencia de instrumentos censales y lo irrisorio de los flujos migratorios se evidenciaron en las cifras que autorizaron aquellas tablas. Nunca hubo límites para inmigrantes procedentes de países de América y España; y en los peores momentos sólo se permitió el ingreso de hasta cien nacionales de todos los países restantes.<sup>83</sup>

Esas tablas debían ser aprobadas por el CCP, al que se sometían los proyectos, muchas veces con sólo una semana de anticipación a la fecha oficial para su publicación en el *Diario Oficial*. En pocas oportunidades se discutían a fondo y, por supuesto, las modificaciones eran mínimas.

Los problemas para el establecimiento de estas cuotas de inmigración fueron exhibidos por Mendieta y Núñez. En una sesión de octubre de 1938, donde debían aprobarse las tablas que regirían durante el siguiente año, Mendieta objetó imprecisiones en el proyecto presentado por el Director General de Población, que lo mismo usaba el criterio de "raza" que el de nacionalidad. "Resulta ahora —decía Mendieta y Nuñez—, que sólo porque un negro es de Guatemala debe ser admitido, o que un judío porque está naturalizado mexicano puede gestionar

<sup>82</sup> AHINM, exp. 47350-1935-228B

<sup>83</sup> AHINM, exp. 4/350.42/948. Véase las Tablas Diferenciales *Diario Oficial de la Federación*, 19 de noviembre de 1937; 1 de noviembre de 1938; 2 de noviembre de 1939; 15 de octubre de 1940; 15 de noviembre de 1941; 16 de diciembre de 1942; 30 de octubre de 1944; 31 de octubre de 1945 y 13 de diciembre de 1946.

el ingreso de su familia". En realidad, en esas tablas no se hacía más que trasladar a un sistema de cuotas las mismas imprecisiones que habían estado presentes en las circulares confidenciales, reproduciendo la ambigüedad de recortar cuotas por nacionalidad, cuando en realidad el criterio era de exclusión étnica. Pero los problemas eran mayores cuando se inquiría sobre la base proporcional usada para fijar determinado número de potenciales inmigrantes por nación de origen. Se suponía que esa base debía guardar proporción con el número de residentes por nacionalidad. En teoría, según la autoridad migratoria, esa proporción era de dos por ciento, pero a la mirada de Mendieta y Núñez llamaba la atención la existencia de cuotas similares para ciertos países de Europa que para Asia y África. Finalmente, Francisco Trejo, director general de Población, debió admitir que "no hay estadísticas correctas sobre los extranjeros que se encuentran en el país" y que el criterio usado fue el aplicar ese dos por ciento a las "razas menos deseables". Nada más alejado de supuestos criterios científicos en la definición de la política migratoria, y mucho más, cuando, acorralado por las observaciones de Mendieta y Núñez, Trejo terminó por admitir que en la coyuntura mundial de 1938, "sería ciego pensar que Europa no está contra México [...] por esa razón se ha pensado primero en América y en España".<sup>84</sup> Landa y Piña moderaba aquellas reuniones; quizá su opinión se expresaba a través de la voz de Mendieta y Núñez, pero en cualquier caso, desde su alta responsabilidad no podía más que avalar una política ambigua y sin más sustento que la discrecionalidad de sus superiores. Como se puede suponer, las tablas de 1939 fueron aprobadas respetando el proyecto original.<sup>85</sup> Las cuotas de ingreso estuvieron vigentes hasta

<sup>84</sup> AHNM, exp. 4/350.42/948.

<sup>85</sup> Como en todas las Tablas Diferenciales, no se estableció limitación de número a los nacionales de todos los países americanos y España, pero en 1938 se fijó el límite de hasta mil personas de los siguientes países: Alemania, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón, Noruega, Suecia y Suiza, y hasta cien personas para el resto del mundo. (*Diario Oficial de la Federación*, México. 1 de noviembre de 1938: 1).

1946, y nada hace suponer cambios sustanciales en los mecanismos que regularon este sistema; claro está que todas las Tablas Diferenciales, desde las primeras hasta las últimas, contuvieron la siguiente disposición: "Los solicitantes manifestarán categóricamente no abrigar prejuicios raciales, estar dispuestos, en su caso, a formar familia mestiza mexicana y a residir en la República de modo continuo e ininterrumpido. Serán preferidos los de sexo masculino, solteros, menores de veinticinco años, que ya hablen el idioma oficial y sean susceptibles de arraigo definitivo y de asimilarse a la vida cultural del país".<sup>86</sup>

### Para concluir

¿Cómo hacer inteligible los discursos y las prácticas de una de las políticas migratorias más restrictivas de América Latina? Proponemos cuatro vectores en la aproximación a una respuesta: en primer lugar, en contraposición a las propuestas y las acciones del siglo XIX, las elites gobernantes surgidas de la Revolución de 1910, estuvieron obligadas a escuchar una diversidad de reclamos de justicia social. La atención de esos reclamos se vinculó con un recorte de los márgenes de acción de los extranjeros en los más distintos ámbitos del quehacer nacional. Se trataba de erigir muros que protegieran al mexicano para garantizar derechos políticos y sociales conculcados por un poderoso círculo de comerciantes, terratenientes, industriales y banqueros; entre los que se ubicaban inmigrantes arropados por las prebendas de sus socios mexicanos.

En segundo lugar, esa política defensiva pasó a desenvolverse en un entorno de cíclicas crisis económicas en Estados Unidos, que desde 1920 y con intensidades variables, arrojaba de regreso a millares de mexicanos, generando problemas de empleo que los gobiernos re-

<sup>86</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de noviembre de 1938: 2, y 31 de octubre de 1946: 2.

volucionarios debían atender. En este contexto, las competencias laborales y comerciales, y la lucha por conseguir legítimas ventajas en reducidos mercados de trabajo potenciaron conductas restrictivas a la inmigración. Tanto en momentos de expansión como de retracción de la economía en Estados Unidos, la emigración no dejaba de ser considerada un problema. En el primer caso, porque potenciaba un diagnóstico de país despoblado que además tenía un goteo permanente de sus habitantes hacia Estados Unidos; y en el segundo caso, porque la crisis traía de regreso a nacionales a quienes la economía nacional no podía emplear. Se generó entonces un círculo vicioso signado por la imposibilidad de frenar la emigración y por el temor a potenciales repatriaciones masivas, de forma que sobre esta base era inviable el fomento de cualquier política de inmigración.

En tercer lugar, el nacionalismo revolucionario no sólo atendió los derechos proclamados por la Constitución de 1917, sino que también estuvo preocupado por proteger la constitución biológica y cultural del mexicano amenazado por cruzamientos poco aconsejables o por presencias refractarias a la asimilación. Estas inquietudes, de matriz eugénica, indujeron dispositivos de selección étnica y nacional, algunos confidenciales y otros públicos, pero todos marcadamente arbitrarios, en una nación que paradójicamente registraba uno de los índices de inmigración más bajos del continente.

Y por último, un andamiaje institucional carente de personal calificado e infraestructura, incapaz de atender las obligaciones establecidas en leyes y disposiciones oficiales. Es interesante observar los intentos por crear instancias de gestión política que permitieran el intercambio entre expertos o científicos y agentes o servidores públicos. Sin embargo, las urgencias del quehacer político marginaron, aunque no siempre, las opiniones de los expertos. Además, la inercia de una voluntad política, impregnada de un rabioso nacionalismo, siempre sobrepasó los deseos de articular los saberes con las prácticas, la ley con la posibilidad de

cumplirla. Por el contrario, al amparo de las normas legales se propiciaron todo tipo de corruptelas, haciendo de las restricciones una fuente inagotable de lucro.

## Siglas

AALyP: Archivo de Andrés Landa y Piña. México

AGN: Archivo General de la Nación. México

AHINM: Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración. México

## Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis, 1995, *Norte precario. Doblamiento y colonización en México (1760-1940)*, México, El Colegio de México / Centro de investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

———, 1987, “Colonización en México. Breve revisión histórica, 1821-1940”, en Xóchitl Leyva Solano y Gabriel Ascencio Franco (eds.), *Colonización, cultura y sociedad*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas.

Alanís Enciso, Fernando Saúl, 1996, “Los extranjeros en México, la inmigración y el gobierno: ¿tolerancia o intolerancia religiosa?, 1821-1830”, en *Historia Mexicana* 179, vol. XLV, núm. 3, enero a marzo, pp. 539-566.

———, 2007, *Que se queden allá: el gobierno de México y la repatriación de mexicanos en Estados Unidos (1934-1940)*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte/El Colegio de San Luis.

Berninger, Dieter George, 1974, *La inmigración en México, 1821-1857*, México, Secretaría de Educación Pública.

Cardoso, Lawrence A., 1977, “La repatriación de braceros en época de Obregón, 1920-1923”, en *Historia Mexicana* 26, abril-junio, pp. 577-595.

Carrera de Velasco, Mercedes, 1974, *Los mexicanos que nos devolvió la crisis*, México, SRE.

- Chao Romero, Robert, 2003, *The Dragon in Big Lusong: Chinese Immigration and Settlement in Mexico, 1882-1940*, tesis de doctorado, Universidad de California, Los Ángeles.
- Craib, Raymond B., 1996, "Chinese Immigrants in Porfirian Mexico: A Preliminary Study of Settlement, Economic Activity, and Anti-Chinese Sentiment", en *Research Paper Series*, núm. 28, Albuquerque, Latin America Institute, The University of New Mexico.
- Dambourgues, Jacques, 1974, *The Anti-Chinese Campaign in Sonora, Mexico, 1900-1931*, tesis de doctorado, Universidad de Arizona.
- Gleizer, Daniela, 2007, *Exiliados incómodos. México y los refugiados judíos del nazismo*, tesis de doctorado, El Colegio de México.
- Gómez Izquierdo, José Jorge, 1991, *El movimiento antichino en México (1871-1934)*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- González Navarro, Moisés, 1960, *La colonización en México, 1877-1910*, México [s. e.].
- , 1993, *Extranjeros en México y mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, 3 t., México, El Colegio de México.
- Hu, Evelyn, 1982, "Racism and Anti-Chinese Persecution in Sonora, Mexico, 1876-1932", en *Amerasia*, vol. 9, núm. 2.
- Landa y Piña, Andrés, 1935, *Política demográfica estatuida en el Plan Sexenal*, México, s. e., 21 de junio.
- , 1930, *El servicio de migración en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- Loyo, Gilberto, 1935, *La política demográfica de México*, México, PNR.
- Partido Nacional Revolucionario, 1933, *Plan Sexenal*, s.e.
- Parra Sandoval, Anahí, 2004, *Expulsados ilegales durante las campañas antichinas en México. El caso de Sonora en los años treinta del siglo XX*, tesis de licenciatura, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.
- Salazar Anaya, Delia, 1996, *La población extranjera en México (1895-1990): un recuento con base en los Censos Generales de Población*, México, INAH.

Secretaría de Gobernación, *Memoria*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1931.

Secretaría de Gobernación, 1933, *Circulares vigentes que no se oponen a la Ley de Migración y su Reglamento*, México, Secretaría de Gobernación / Servicio General de Migración.

Secretaría de Relaciones Exteriores, 1927, *Memoria de labores*, México, SRE.

Yankelevich, Pablo, 2007, "Nosotros y los otros", en Nicole Girón (ed.), *La construcción del discurso nacional en México, un anhelo persistente, siglos XIX y XX*, México, Instituto Mora.