

## INTRODUCCIÓN

Como nunca antes en la historia de la humanidad, este nuevo siglo está signado por los desafíos que impone una descomunal movilidad internacional de hombres y mujeres que atravesando fronteras transitan en busca de mejores horizontes de vida. En Europa y Estados Unidos, el enorme incremento de los flujos migratorios y su impacto en los órdenes demográficos, económicos, políticos y culturales, ha destrabado un sugerente debate alrededor de los límites que en una sociedad democrática deberían tener las políticas de inclusión, tolerancia y pluralismo.<sup>1</sup> El problema es intrincado porque, además, la categoría de etnicidad ha enraizado en el quehacer público expresando identidades grupales que reclaman derechos políticos y sociales. Lo étnico sirve para cohesionar a los integrantes de un “nosotros” porque enfatiza las diferencias con los “otros”. Hoy, son muchos y variados los “otros” en una sociedad nacional, pero entre todos ellos el extranjero destaca de manera particular. Es por ello que la xenofobia y su inmediata derivación hacia el racismo no son una simple amenaza, sino una realidad manifestada en normas que han vuelto a sancionar la exclusión por razones de pertenencias étnicas.

¿Qué es lo que se defiende contra los extranjeros? En el pasado, una explicación muy generalizada advertía que se defendían mercados laborales, puestos de trabajo que de ser ocupados por inmigrantes desplazarían mano de obra nacional. Sin embargo, el asunto es más complejo tal como advierte el historiador Eric Hobsbawm, ya que la idea de un “nosotros” nacional supone la existencia de una comunidad de gente unida por incontables cosas que “nosotros” tenemos en común: una forma de vivir en el sentido más amplio y un territorio común en el que vivimos, cuyo paisaje es familiar y reconocible. Es la existencia de todo esto lo que se ve amenazada por el influjo de los de afuera. En realidad “la fuerza de la xenofobia es el miedo a lo desconocido, a la oscuridad en la que podemos

<sup>1</sup> Connor, 1994; Goldberg, 1994; Gutmann, 1994; Kymlicka, 1996; Modood y Werbner, 1997; Semprini, 1997; Parekh, 2000; y Sartori, 2001.

caer cuando desaparecen los hitos que parecían proveer un objetivo, una delimitación permanente y positiva de nuestra permanencia conjunta.”<sup>2</sup>

México no permanece ajeno a estos problemas, por el contrario, convertido su territorio en el más importante corredor mundial de emigrantes nacionales e inmigrantes internacionales, el país asiste a una grave situación que ha puesto en evidencia la incapacidad estatal para controlar la afluencia y el tránsito de millones de personas. Según cifras del Banco Mundial, México en 2010 alcanzó el primer lugar a escala global como país exportador de migrantes. Se calcula que el 10% de su población reside en el extranjero, fundamentalmente en Estados Unidos. No es necesario abundar en la importancia de este asunto en la relación entre México y su vecino ¿del norte?, ni en los permanentes reclamos de los gobiernos mexicanos para que se respeten los derechos de sus connacionales. Sin embargo, merece recordarse que ninguno de esos gobiernos ha sido capaz de garantizar a los inmigrantes extranjeros indocumentados en México los mismos derechos que exigen respetar a Estados Unidos.<sup>3</sup>

Si ya es grave esta situación, hay datos aún más preocupantes. En un informe reciente, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) indica que la tolerancia de los mexicanos hacia los extranjeros es menor a lo que habitualmente se piensa: “La imagen prevaleciente de México como país solidario y abierto hacia los extranjeros es discutible”, asegura la agencia oficial encargada de combatir la intolerancia y la discriminación.<sup>4</sup> Esa imagen, sin lugar a dudas, fue construida a la sombra de una solidaria política de asilo y refugio que enaltece a una sociedad y alimenta el orgullo gubernamental. Sucede que por derivación se supone que el tratamiento otorgado a comunidades de extranjeros perseguidos por razones políticas es el mismo que el que reciben todos los inmigrantes legales e ilegales. Los datos que arroja el estudio de CONAPRED son inquietantes: desde 2005, la Encuesta Nacional sobre Discriminación adelantaba que 42.1% de los mexicanos no estaría dispuesto a vivir bajo el mismo techo que un extranjero, y el 45% de los refugiados en México reportaba discriminación laboral. Además, al promediar 2010, mientras el gobierno mexicano manifestaba su total condena a la propuesta de ley SB 1070 que reprime la presencia de trabajadores ilegales en el estado

2 Hobsbawm, 2000, p. 182.

3 Banco Mundial, 2010.

4 CONAPRED, 2010, p. 7.

## INTRODUCCIÓN

de Arizona; en México el 40.8% de los ciudadanos estaba de acuerdo en que en el país rigiera una legislación similar que permitiera detener a quien no pueda comprobar su estancia legal en México.<sup>5</sup>

¿Son enteramente nuevas estas maneras de percibir la migración? Claro está que el tamaño y complejidad del problema actual no admite comparación con lo que acontecía hace ocho o nueve décadas. Sin embargo, es posible detectar líneas de continuidad en la formulación de las políticas migratorias, y en la relación entre esas políticas y las formas en que la sociedad nacional ha procesado la convivencia con extranjeros.

Este libro está fundado en la certeza de que las políticas de inmigración constituyen un extraordinario mirador para estudiar la manera en que una nación se ve así misma, y por tanto mira y entiende su relación con el resto del mundo. Se parte de la premisa de que inmigración y nación conforman una díada que permite definir un “nosotros” necesariamente excluyente ante unos “otros” valorados como ajenos al cuerpo de la comunidad nacional.

El principal problema que enfrenta la construcción de naciones modernas radica en afianzar cierto grado de homogeneidad entre los integrantes de una comunidad que se reclama como nacional. Se trata no sólo de una voluntad o un deseo, sino de una auténtica necesidad política, sin la cual resulta imposible legitimar el ejercicio del poder estatal en nombre de una nación que al reclamarse única no puede más que ser excluyente.<sup>6</sup>

México no constituye ninguna excepción a esta norma básica que regula la construcción de naciones, en todo caso la excepción ha sido confiar sin mesura en la imagen de un país siempre solidario y abierto hacia todos los extranjeros. Solo entendiendo este asunto se podrá indagar la densidad histórica de la afirmación de CONAPRED sobre lo “discutible” que hoy es aquella imagen.

Confrontar esa imagen abre las puertas a un territorio que muy recientemente ha comenzado a transitarse en el campo de la historia contemporánea de México: el racismo y la intolerancia, conductas que la Revolución de 1910 no consiguió erradicar, sino que por el contrario

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 7 y 8.

<sup>6</sup> Smith, 1976 y 1997; Armstrong, 1982; Gellner, 1988; Breuilly, 1990; Greenfeld, 1992; Anderson, 1993; Delannoi y Taguieff, 1993; y Calhoun, 2007.

incentivó en muchos casos.<sup>7</sup> Sin duda, el gran dilema en la edificación de la nación mexicana fue la diversidad y dimensión de las comunidades indígenas. Qué hacer con ellas fue el interrogante que atravesó el siglo XIX y buena parte del XX. En tanto estrategia civilizatoria, las respuestas apuntaron a la imperiosa necesidad de acrecentar el mestizaje, pero sucedió que detrás las políticas generadas desde esta categoría se terminaron camuflando viejas y nuevas prácticas de exclusión, puesto que, entre otros asuntos, no se trataba de estimular cualquier mezcla sino aquellas que garantizaran una adecuada occidentalización de buena parte de la población nacional.

El aporte civilizatorio no podía venir más que de afuera, de manera que México al igual que muchas otras naciones de este continente, se sumó a la utopía modernizante representada por la posibilidad de atraer inmigrantes europeos. Una doble lógica orientó el proyecto, por un lado la ocupación y explotación de territorios, y por otro, la apuesta por un mestizaje civilizador. Sin embargo, a México los deseados inmigrantes llegaron a cuentagotas, al punto que su aporte al volumen total de la población fue minúscula.

A partir de las primeras décadas del pasado siglo, el origen de los principales flujos inmigratorios se alejó del eje europeo occidental. El cambio en los orígenes nacionales y étnicos de migrantes se produjo en un entorno de crisis económicas y de fuerte conflictividad social, circunstancias que llevaron a valorar negativamente la llegada de nuevos contingentes. Se trataba de competidores incómodos en restringidos mercados laborales, pero además en términos de “salud racial” se estimó poco aconsejable autorizar nuevos y masivos ingresos. Fue así que la década de 1920 inaugura modificaciones significativas en las políticas de promoción, en lugar de puertas abiertas se comenzará a seleccionar de manera muy restrictiva. México se comportó de igual manera, aunque lo hizo desde el fracaso de sus políticas de fomento a la inmigración. Los inmigrantes deseados no venían y lo que comenzaban a llegar estaban lejos del ideal demográfico.

México no fue una excepción en materia de políticas de restrictivas, lo particular en todo caso fueron las razones de esas políticas y la manera en que fueron implementadas. En atención a esas razones y a esas mane-

<sup>7</sup> Un balance sobre los estudios del racismo en la antropología mexicana puede consultarse en Castellanos y Sandoval, 1998 y Castellanos, 2004; mientras que en los estudios históricos la potencialidad de estos temas ha sido expuesta por Gómez Izquierdo, 2005; Urías, 2007; y Saade, 2009.

## INTRODUCCIÓN

ras fue pensado este libro. El punto de partida fue delimitar las peculiares circunstancias sobre las que transitaron los comportamientos políticos y sociales hacia la inmigración: el nacionalismo revolucionario que impregnó todos los ámbitos del quehacer político, la potenciación de las políticas mestizófilas; las altas tasa emigración y retorno de mexicanos hacia Estados Unidos; y por último, la frontera norte que convirtió a México en una nación de tránsito de inmigrantes internacionales, antes que en un lugar atractivo para fincar residencias permanentes. En los años de la posrevolución la conjunción de estas circunstancias permite medir el pulso de un comportamiento que osciló entre considerar a los inmigrantes como deseables o inconvenientes.

El estudio sobre esta valoración se despliega a partir de una propuesta que en primer lugar, ubica a la migración en un horizonte más amplio que se recorta a partir de la extranjería. Se trata de pensar los problemas de la inmigración a través de la intrincada relación entre Estado, nacionalidad y derechos civiles en el México posrevolucionario. Es decir, a través del vínculo entre el sujeto como tal y un Estado-nación que en función del lugar de nacimiento otorga, niega o limita derechos. La Constitución de 1917 estableció una matriz restrictiva a la presencia extranjera, y con ello se tensó aún más la de por sí complicada ligazón entre nacionales y foráneos desde los años de la independencia.<sup>8</sup>

Desde este horizonte, este libro examina dos cuestiones básicas: el entramado político e institucional de las políticas migratorias, y las formas y mecanismos de expresión de la indeseabilidad. Para ello se ha tratado de considerar distintos niveles de articulación de la política migratoria, a saber: las concepciones y expectativas que antiguas y nuevas élites políticas e intelectuales tenían respecto a la inmigración; la expresión de esas concepciones en los marcos normativos (leyes, decretos, disposiciones públicas y confidenciales), sancionados para controlar y regular la presencia de extranjeros; la gestión institucional en tanto espacio de toma de decisiones sobre la administración de la presencia de extranjeros; y por último, las prácticas políticas y sociales que recortan la deseabilidad de los extranjeros.

Toda política pública se construye en la intercepción entre normas y prácticas, y en el caso de la migración, de manera peculiar, las imágenes que se tienen del extranjero constituyen una fuerza central que incide

<sup>8</sup> Pani, 2003 y Pérez Vejo, 2009.

en las acciones que se toman. Toda presencia extranjera alcanza una alta visibilidad, ya sea por la cantidad o por la calidad de quienes intentan incorporarse a la sociedad de acogida. Esa visibilidad se traduce en opinión pública a través de la cual se expresaran imaginarios colectivos que en realidad terminarán por definir aquella presencia como positiva o negativa.

En este libro se ha estudiado la distancia que medió entre las percepciones sociales y las acciones gubernamentales a través de la administración de la migración; y también a través del uso de un dispositivo constitucional que otorga al titular del Poder Ejecutivo la facultad de expulsar a cualquier extranjero cuya presencia es calificada de inconveniente. Hasta la fecha, la cotidiana invocación al artículo 33 constitucional en la vida política y social del país revela la vitalidad de un conflicto que continua habitando en el imaginario de nacionales y extranjeros

Estos tópicos son desplegados a lo largo de los cinco capítulos que conforman el libro. Los dos primeros dedicados a la conducta migratoria, los dos últimos interesados en la conflictividad traducida en denuncias y expulsiones contra integrantes de la comunidad española y la norteamericana. El ensayo que resta hace las veces de bisagra entre unos asuntos y otros. Se trata de un ejercicio, centralmente cuantitativo, en torno a la dimensión y naturaleza de la política de expulsión de extranjeros indeseables.

Por último, considero necesario una breve explicación sobre el origen de estos materiales. En 2002, el hallazgo de un fondo documental en el Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, permitió iniciar esta investigación sobre la que se tenían más intuiciones que evidencias. Se trataba de una serie completa de expedientes sobre “extranjeros inconvenientes” durante la Revolución de 1910 y los primeros años de las posrevolución. Entre 2004 y 2005, con el apoyo del Programa UC-Mexus-CONACYT y junto a la profesora Kelly Lytle Hernandez de la Universidad de California en Los Ángeles, realizamos un primer rastreo sobre norteamericanos indeseables y emigrantes mexicanos en Estados Unidos entre los años 20 y 40 del siglo pasado. El trabajo tuvo lugar en lo hoy es el Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración. Por último, entre 2006 y 2009, un financiamiento del CONACYT permitió la constitución de un grupo de trabajo para estudiar el vínculo entre la nación y la extranjería en México desde los años de la Revolución hasta

## INTRODUCCIÓN

finales de la década de 1940. Los horizontes de la investigación se ampliaron y con ello se expandió el universo de temas, problemas y fuentes documentales. Los trabajos que integran este libro tienen su origen en las distintas etapas que atravesó esta investigación. A lo largo de estos años, preparé conferencias y presentaciones en reuniones académicas y publiqué algunos textos sobre diversos tópicos de la investigación. Los primeros resultados fueron puestos a discusión con colegas y alumnos, y al calor de esos intercambios fueron modificadas algunas nociones que orientaban la indagación. Además, el encuentro de nuevas fuentes documentales obligó a matizar, precisar y ajustar supuestos y conjeturas. En este libro he querido integrar segmentos de lo que es una indagación mayor; en buena medida se trata de versiones renovadas sobre textos que fueron leídos y en algunos casos publicados. Sobre el entramado de un esfuerzo previo, se procedió a ampliar y a actualizar los materiales para integrar una obra que aspira a ofrecer una mirada comprensiva sobre cuestiones que orientaron y definieron algunas de las políticas de México hacia los extranjeros. Lejos de cualquier pretensión de totalidad, los resultados expuestos en estas páginas deben valorarse como parte de una investigación que ha avanzado significativamente pero no ha concluido; y también deben valorarse como parte de un esfuerzo colectivo a favor de la consolidación de un campo de estudio y reflexión sobre la discriminación, el racismo y la exclusión en la historia contemporánea de México.