

Contenido

AGRADECIMIENTOS	11
PUNTOS DE PARTIDA.....	13
ANTE EL YUNQUE DE LA PATRIA	23
EL SERVICIO MIGRATORIO: ANDAMIAJE NORMATIVO E INFORTUNIO INSTITUCIONAL	69
NEGOCIOS DE LA MIGRACIÓN	145
NATURALIZACIÓN DE EXTRANJEROS Y CIUDADANÍA RESTRINGIDA.....	225
NATURALIZADOS: NÚMEROS Y GESTIÓN	263
REFERENCIAS DOCUMENTALES Y BIBLIOGRÁFICAS	313

Puntos de partida

Entre otros asuntos, erigir un Estado nacional obliga al trazado de fronteras políticas y culturales. En esta tarea resulta imprescindible definir quiénes formarán parte de la nueva comunidad, y para ello la nacionalidad se convierte en un atributo cuya regulación será objeto de normas específicas. Erigir un Estado nacional obliga también a un cuidadoso ejercicio de memoria para seleccionar qué vale la pena recordar y cuánto olvidar en la consecución de un relato que permita imaginar orígenes compartidos cuyos veneros habrán de proyectarse sobre un futuro siempre expresado en clave promisorio.

En todo proceso de construcción nacional operan dos matrices, una de inclusión y orgulloso reconocimiento, la otra de exclusión y generación de alteridad.¹ Cualquier relato nacional está habitado por muchos otros, algunos cercanos y otros tan distantes que desafían la imaginación política de élites empeñadas en construir una comunidad homogénea. Ese empeño no es una ocurrencia sino un imperativo político, puesto que legitimar el uso del poder estatal obliga a invocar la voluntad de una nación que, por ser única y estar supuestamente conformada por semejantes, no puede más que excluir a quienes son valorados como distintos y, entre estos últimos, ninguno más ajeno que el extranjero.

¹ Segato, 2007, pp. 29 y ss.

Detenerse en los dispositivos de exclusión ilumina los procesos de construcción nacional. En la estela de las investigaciones de Mae N. Ngai, se puede afirmar que las políticas de migración y las de naturalización permiten vislumbrar la manera como las naciones se miran a sí mismas y también se miran en relación con otras naciones.² Es posible pensar la extranjería como el *alter ego* de la nación, un espejo en el que se reflejan filias y fobias, pulsiones de atracción y rechazo que aluden a cómo las comunidades nacionales cuentan su propia historia y al lugar que ocupan los extranjeros en esos relatos.

En las modernas naciones la extranjería aparece ligada indisolublemente a la inmigración. Las corrientes migratorias han sido y son fuentes de tensión y conflicto. Se argumenta que la presencia indiscriminada de extraños vulnera la soberanía de los Estados, poniendo en riesgo la integridad de sus respectivas comunidades nacionales. En la actualidad, como nunca antes, la migración es parte de las agendas políticas de naciones y de organizaciones nacionales e internacionales. Los migrantes preocupan a la opinión pública, moldean plataformas electorales y cristalizan en formaciones políticas y sociales. La presencia de inmigrantes desestabiliza órdenes políticos alimentando discursos de odio que son confrontados, no siempre con éxito, por políticas de solidaridad fincadas en el respeto a un robusto sistema normativo de Derechos Humanos.

Los movimientos migratorios reconocen diferentes causas. En buena medida están signados por procesos de expansión y retracción de mercados laborales en las naciones de origen y de destino, al tiempo que las guerras y otras catástrofes sociales han sido y son el motor de nutridas oleadas de inmigrantes. Se trata de un problema complejo cuya gestión deriva en un problema político. En un mundo de naciones, preocupa que personas con orígenes diversos crucen fronteras políticas buscando en forma transitoria o definitiva radicar e insertarse en comunidades políticas que no son las suyas. Ante estas presencias extrañas aparecen los Estados tratando de regular los ingresos de extranjeros en un esfuerzo por controlar la

² Ngai, 2004, pp. 9 y ss.

composición de sus comunidades nacionales. En este sentido, como indica Ana María López Salas, las políticas de migración y de naturalización pueden entenderse como mecanismos de oclusión que los Estados activan para custodiar la integración de sus respectivas comunidades nacionales.³ Y esos mecanismos son interpretados como prerrogativas de una soberanía que los Estados han ejercido desde los primeros momentos de su constitución y que hoy, paradójicamente, se han convertido en la última e irrenunciable facultad que enarbolan ante los gigantescos desplazamientos humanos, consecuencia de los desajustes que provoca una economía globalizada. De esta manera, mientras se presiona y celebra al levantamiento de todo tipo de barreras a la circulación de bienes, asistimos a la edificación de murallas cada vez más altas para tratar de contener la circulación de personas.

No es de extrañar el uso político que se hace de los inmigrantes, depositando en ellos gran parte de la responsabilidad sobre conflictos y tensiones que lastiman a las sociedades de recepción. La llegada de inmigrantes es leída como un atentado a la armonía de comunidades nacionales que pasan a percibirse como víctimas de presencias peligrosas. Emergen entonces conductas xenófobas que teñidas de racismo fijan fronteras entre nosotros y los otros. En la delimitación de esas fronteras, sin duda, participan tensiones generadas en espacios económicos y en mercados laborales, aunque también intervienen componentes identitarios, formas de pensar y de vivir una existencia en común, un nosotros que integra paisajes culturales amenazados por la irrupción de los de afuera. Se trata de otros que padecían enfermedades que ponían en riesgo la salud de la nación, otros que por habitar culturas diferentes amenazan con desestabilizar tolerancias trabajosamente alcanzadas, otros tan ajenos al genuino *ethos* nacional que son valorados como inasimilables.

Aproximarse a las formas como se gestiona la extranjería es una manera de indagar la constitución del Estado y la integración de la nación. Es decir, autorizar o prohibir el ingreso al territorio nacional, así como otorgar o negar cartas de naturalización a extranjeros defi-

³ López Salas, 2005, p. 17.

nen políticas dispuestas a ensanchar o limitar la comunidad política. Las normas que regulan la extranjería fijan, como afirma Erika Pani, las condiciones con las que un Estado admite a quienes vienen de afuera, estableciendo las prerrogativas dentro del cuerpo político. Es decir, son normas que al construir comunidad trazan las fronteras políticas y administrativas entre nosotros y los otros.⁴

Las normas dicen poco de los movimientos de población, difícilmente por medio de ellas podremos conocer volúmenes, composiciones y motivaciones; sin embargo, las normas permiten acercarse a la manera de procesar esos movimientos, a las maneras de percibirlos con independencia de sus reales magnitudes. Las percepciones sobre los extranjeros que llegan o de los nacionales que se van son el motor de las decisiones en materia migratoria. Las percepciones definen las políticas migratorias orientadas en lo fundamental a determinar el costo o el beneficio que representa la presencia extranjera en lo político, social, económico y cultural. Las normas migratorias reconocen una historicidad, han cambiado de época en época, aunque en lo central sus objetivos apuntan a promover, a detener, o bien a regular la intensidad de las corrientes migratorias.⁵

En este sentido, México es un caso paradójico. Se trata de una nación que vio fracasar todos los intentos por promover la inmigración, nunca recibió corrientes significativas de población extranjera; sin embargo, en consonancia con el proceder de naciones de alta inmigración, México instituyó una de las normas migratorias y de naturalización más restrictivas que conoce el continente. ¿Cuál fue el sentido de restringir la presencia extranjera si han sido minúsculos sus aportes a la población nacional? La implementación de esas políticas restriccionistas tuvo lugar en momentos en los que el volumen de emigrantes nacionales superaba con creces al de inmigrantes extranjeros. Es decir, México instituyó normas restrictivas cuando eran más los mexicanos que emigraban que los extranjeros que llegaban. Además, en una nación tan lacerada por los prejuicios étnicos y con

⁴ Pani, 2016, p. 50.

⁵ Véase Mármora, 2002.

un Estado posrevolucionario que muy tempranamente condenó la discriminación racial, ¿cómo explicar la potente racialización de políticas que regulan la extranjería?

Hasta fechas muy recientes estos han sido temas particularmente descuidados en la investigación histórica. Es posible que se deba a que la condición marginal que ocupan los extranjeros en la demografía nacional se trasladó al campo de la historia, colocando a las normas que regulan la extranjería en los márgenes de las indagaciones sobre el pasado. Quizás también se deba a la escasa visibilidad que ha tenido el marcador racial en las indagaciones sobre el acontecer histórico del México contemporáneo. Otra razón puede ser la ausencia de fondos documentales para dar cuenta de una arquitectura normativa anclada en criterios de exclusión. Quizás el descuido sea resultado de la combinatoria de todas estas razones en un panorama historiográfico en el que destaca, con justicia, la imagen de México como país refugio, un territorio que estuvo dispuesto a recibir perseguidos políticos de todo el mundo. Tal vez, entonces, esa imagen de país abierto a los exiliados fue transferida a todo extranjero que quisiera residir en su territorio.

Recientes indagaciones han permitido introducir algunos matices en aquellas nociones de país indiscriminadamente abierto, para mostrar a los exilios como momentos de excepción en la conducta de México en materia de extranjería.⁶ En realidad, en cuestiones de inmigración, México se comportó de manera similar al resto del mundo; en todo caso, la excepción ha sido creer que no fue así. Estos son los puntos de partida de este libro.

A partir de la identificación de espacios de coincidencias con saberes, políticas y técnicas de control y regulación de la inmigración a escala global, se estudian las particularidades del caso mexicano durante la primera mitad del siglo xx. Se trata de un momento peculiar en la historia nacional. El país fue atravesado por una Revolución que prometía una completa refundación del orden económico, polí-

⁶ Véanse Castillo y Guerra, 2012; Gleizer, 2011, 2015a y 2015b; Salazar Anaya, 2007; Yankelevich, 2015, 2011, 2009a; 2002.

tico y social. Sobre este escenario, impactó el engrosamiento de flujos de inmigrantes de orígenes nacionales alejados de los hasta entonces conocidos, en un contexto de fuertes tensiones sociales generadas por el masivo y compulsivo retorno de emigrantes nacionales. Fueron décadas en las que se discutió un nuevo paradigma demográfico y como parte de él se creó la agencia gubernamental responsable de la inmigración extranjera, al establecerse las bases normativas de la política de inmigración y naturalización, que con muy pocos cambios rigieron durante el resto de la centuria.

Este libro propone un recorrido por los entresijos de las normas migratorias y de naturalización, tratando de rebasar la textualidad de leyes y reglamentaciones para dar cabida a las posturas políticas, a formas de procesar la memoria histórica y a convicciones fundadas en lo que entonces eran razones con valor científico. Expertos, técnicos, funcionarios y burócratas intervinieron en la construcción del andamiaje normativo que además fue contrastado con debates en la opinión pública.

Ese andamiaje puede leerse como el deber ser de un mandato estatal dispuesto a ordenar y controlar una realidad que al desbordarse amenaza el orden político; mientras que la aplicación de esas normas exhibe la capacidad estatal para ejecutar aquello que el mandato prescribe. La ejecución de la norma requiere de recaudos presupuestales para poner en marcha una infraestructura y una burocracia dispuesta a velar por el cumplimiento de la ley. Medir la distancia entre normas y prácticas en asuntos de migración y naturalización ha sido otro de los objetivos de este libro. ¿Hubo eficacia en el cumplimiento de las normas? ¿Cuáles fueron los escollos que enfrentaron? Calibrar esa distancia obliga a delimitar un área de mediación que hace evidentes las limitaciones del poder estatal para incidir con energía en la realidad que intenta gobernar. ¿Cuáles fueron las razones que distanciaron las normas de las prácticas? ¿Hubo problemas de financiamiento o se trataba de la carencia de personal profesionalizado? ¿Eran asuntos de índole técnico-administrativo o de carácter político derivados de la escasa moralidad de los funcionarios? ¿Qué papel jugó la corrupción

en los esfuerzos por regular y controlar la inmigración y la naturalización de extranjeros?

Enunciar una política, convertirla en leyes y ejecutarla a través de instituciones y de agentes obliga a un despliegue de recursos materiales y humanos que no siempre es fácil conjuntar. De ello da cuenta este libro a través de un capitulado que atiende a los marcos conceptuales desde donde se pensó la presencia extranjera, a las maneras en que esas ideas se tradujeron en leyes, en cómo estas leyes gestaron espacios de administración y, por último, en las razones por las que esas normas tuvieron dudosa verificación y cómo alimentaron dispositivos de extracción de recursos monetarios, jugosa fuente de negocios privados.

Si la extranjería constituye un extraordinario mirador para escurrir los procesos de construcción estatal e integración nacional, la gestión de la extranjería permite explorar los usos y abusos del poder en la administración pública, espacios donde la arquitectura normativa se materializa en la figura de agentes gubernamentales responsables del cumplimiento de la ley. ¿Qué sucede cuando el funcionario actúa contra las reglas de las que es responsable de su cumplimiento? ¿Cuál es el resultado de esa disonancia entre normas instituidas y funcionarios que las violentan? Asistimos a uno de múltiples espacios estatales impregnados de corrupción política, en donde la regla era el uso ilegítimo o arbitrario del poder público para la obtención de beneficios privados.⁷

¿Cuál era el sentido de las estrictas disposiciones para controlar y regular la presencia de extranjeros en México, si en la práctica tales disposiciones podían ser burladas sin demasiado esfuerzo? Se podría invertir este interrogante para preguntar hasta qué punto la expansión de redes de soborno y extorsión fueron alentadas por una normatividad cada vez más restrictiva. Dar cuenta de estos asuntos obligó a pensar la corrupción como una práctica sistémica en la que la moral individual de poco sirve para entender la exten-

⁷ Véase Nas, Price y Weber, 1986. La literatura sobre corrupción política es muy extensa; una síntesis puede consultarse en Heidenheimer, Johnston y LeVine, 1989.

sión y potencia de sobornos y extorsiones. La corrupción ayudó a construir un régimen político, creó lealtades, garantizó estabildades personales e institucionales, también contribuyó sustancialmente al sostenimiento económico de empleados y funcionarios y a algunos les permitió enriquecerse. El inmigrante extranjero fue una víctima privilegiada de extorsiones, así como una sostenida fuente de sobornos. En resumen, en este libro se exploran prácticas de corrupción en cuanto dispositivo para cumplir o para subvertir la ley.

Estado y extranjería, por un lado, raza y nación, por otro, son vectores conceptuales que articulan los asuntos estudiados. Contrastar relatos de nación convertidos en disposiciones migratorias y de naturalización, revisar la génesis y desempeño del Servicio Migratorio hasta mediados del siglo xx, reconstruir la serie histórica de extranjeros naturalizados a lo largo de más de 100 años, con particular énfasis en la primera mitad de la pasada centuria, y detenerse en las estrategias para burlar leyes y disposiciones o para extorsionar a partir de ellas son escalas en la trayectoria que propone este libro que, como todos, tiene su propia historia.

Hace más de una década, una indagación sobre expulsión de extranjeros indeseables en los años de la inmediata posrevolución⁸ dio origen a un proyecto de investigación que fue creciendo conforme logramos ingresar a fondos documentales hasta entonces desconocidos. Entre otros, el acceso a los expedientes del Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración y, más tarde, a los papeles personales de Andrés Landa y Piña, factótum del Servicio Migratorio, abrieron la posibilidad de recorrer desde los pisos superiores hasta el subsuelo del edificio migratorio. Durante varios años, con la ayuda de un equipo de jóvenes estudiantes y el financiamiento, primero, del Programa UC-Mexus de la Universidad de California y, después, del Conacyt, pudimos localizar y sistematizar un cúmulo de información relativa a procedimientos, instrucciones, reglamentos, personal e informes sobre el funcionamiento del Departamento Migratorio. Un primer resultado fue publicado en 2011.⁹ La investigación prosi-

⁸ Véase Yankelevich, 2004.

⁹ Véase Yankelevich, 2011.

guió y nuevos hallazgos en los repositorios ya referidos, a los que se sumaron exploraciones en otros archivos, en especial en los fondos de extranjeros naturalizados resguardados en la Secretaría de Relaciones Exteriores, permitieron articular el campo de la regulación y ejecución de la política de migración con el de la naturalización de extranjeros. La exploración en estos dos territorios, siguiendo huellas documentales nuevas o parcialmente exploradas, hizo posible este nuevo libro, que aspira a ensanchar el conocimiento sobre maneras de mirar y tratar a los inmigrantes en un pasado no tan lejano.

Sobre estos asuntos, a lo largo de los últimos años impartí cursos, seminarios y conferencias, también publiqué avances de esta investigación. Intercambios con colegas y estudiantes, sumados a nuevas evidencias documentales, han permitido ajustar aproximaciones, matizar y precisar supuestos y conclusiones. Este libro amplía y actualiza algunos de aquellos avances y, sobre todo, incorpora nuevos temas y problemas para presentar los resultados finales de una investigación que pretende acrecentar el campo de los estudios sobre la discriminación, el racismo y la exclusión social y política en la historia contemporánea de México.

Vivimos tiempos globales de profunda incertidumbre, la intolerancia hacia los inmigrantes se extiende alentando políticas de odio. Mientras tanto, en México se escuchan voces que anuncian cambios significativos en el orden político, cambios, se dice, dispuestos a enfrentar los grandes problemas nacionales. Entre ellos, la migración ocupa un sitio de primer orden. Encontrar soluciones a este problema obliga a conocer su naturaleza y su magnitud sin olvidar su historia. Advertir la densidad y el calado histórico de las enormes dificultades que enfrenta la migración debería de ser uno de los puntos de partida para imaginar cursos de acción que permitan construir alternativas viables. Ningún problema es completamente nuevo, conocer su historia puede ayudar a comprender las razones por las que la gestión de la extranjería en México se asemeja a la eterna condena de Sísifo. Estas páginas reconstruyen segmentos de esa historia.