

Migración y ciudadanía

Construyendo naciones en América del Norte

Theresa Alfaro Velcamp
Julián Durazo-Herrmann
Erika Pani
Catherine Vézina

EL COLEGIO DE MÉXICO

MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA
CONSTRUYENDO NACIONES EN AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA
CONSTRUYENDO NACIONES EN AMÉRICA DEL NORTE

*Theresa Alfaro-Velcamp
Julián Durazo-Herrmann
Erika Pani
Catherine Vézina*



EL COLEGIO DE MÉXICO

325.1097004

M6361

Migración y ciudadanía : construyendo naciones en América del Norte / Theresa Alfaro-Velcamp, Julián Durazo-Herrmann, Erika Pani, Catherine Vézina. — 1a ed. — Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2016.

280 p. : il., mapas, gráf. ; 22 cm.

ISBN 978-607-628-100-0

1. América del Norte — Emigración e inmigración — Historia — Siglo XIX. 2. Estados Unidos — Emigración e inmigración — Política gubernamental — Historia — Siglo XIX. 3. América del Norte — Emigración e inmigración — Leyes y legislación — Historia — Siglo XIX. 4. Inmigrantes — América del Norte — Historia — Siglo XIX. 5. Ciudadanía — América del Norte — Historia — Siglo XIX. 6. Ciudadanía — América del Norte — Historia — Siglo XX. 7. Naturalización — Leyes y legislación — México — Historia — Siglo XX. 8. Canadá — Emigración e inmigración — Política gubernamental — Historia. I. Alfaro Velcamp, Theresa, aut. II. Durazo-Herrmann, Francisco Julián, coaut. III. Pani, Erika, coaut. IV. Vézina, Catherine, coaut.

Primera edición, 2016

DR© El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 Ciudad de México
www.colmex.mx

ISBN 978-607-628-100-0

Impreso en México

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	9
Migración y ciudadanía: construyendo naciones en América del Norte. A manera de introducción	11
Nación y ciudadanía: las bases de la pertenencia. Las ventajas de mirar desde fuera Erika Pani	23
Ley, gobierno y migración. La construcción del Estado-nación en América del Norte durante el siglo XIX Julián Durazo-Herrmann y Erika Pani	49
Hacer propio lo que es ajeno. Leyes y políticas de naturalización en América del Norte. Estados Unidos y México, siglo XIX Erika Pani	85
Cuando los extranjeros perniciosos se convierten en ciudadanos: procesos de naturalización en México a principios del siglo XX Theresa Alfaro-Velcamp	117
Extranjeros buenos y malos. Migración, clase y exclusión en Estados Unidos durante el siglo XX Theresa Alfaro-Velcamp	151

Canadá y sus inmigrantes. Políticas migratorias y construcción
nacional a partir de los debates parlamentarios, 1869-2015 185
Catherine Vézina

Epílogo 271
Erika Pani y Catherine Vézina

AGRADECIMIENTOS

Los textos que siguen fueron escritos con el apoyo del Programa Inter-institucional de Estudios sobre la Región de América del Norte (PIERAN). Agradecemos a sus coordinadores, Blanca Torres, Ilán Bizberg y Marta Tawil, así como a los miembros del Comité Técnico del programa, su comprensión y paciencia durante un proceso que resultó mucho más largo y accidentado de lo que teníamos previsto. Agradecemos a Ana Laura Vázquez Martínez, asistente de investigación, el competente apoyo que nos brindó. Catherine Vézina, quien, como bateador emergente, se integró al equipo de investigación en una segunda etapa, merece un reconocimiento especial por su generosidad, compromiso y entusiasmo.

MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA: CONSTRUYENDO NACIONES EN AMÉRICA DEL NORTE. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Pero, ¿y si la historia no es sólo la de conflictos entre [...] naciones, sino la de la creación de pasado, presente y futuro conjuntos?

MAURICIO TENORIO, “México-Estados Unidos:
¿vidas paralelas?”

Este proyecto surge de un reflejo típico de historiador. La XXIII convocatoria del Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte (PIERAN), publicada en 2008, invitaba a los académicos a explorar temas “vinculados con las relaciones México-Estados Unidos-Canadá”. Entre las líneas de investigación sugeridas se incluían los “nuevos aspectos de la migración (formación de nuevas identidades, comunidades transnacionales, etc.)”. Los historiadores están conscientes de lo mucho que ha cambiado el fenómeno migratorio, no sólo en las últimas décadas, sino en los últimos años, pero también pueden afirmar, de manera contundente, que las comunidades transnacionales y las nuevas identidades engendradas por la migración no surgieron con estas transformaciones. Forman parte, por el contrario, de las experiencias de los migrantes por lo menos desde el siglo XVIII, y fueron moldeadas por los procesos de construcción estatal y nacional. Respondimos a la convocatoria, entonces, con la intención de utilizar el generoso apoyo del PIERAN para contextualizar y poner estos fenómenos en perspectiva histórica.

La dimensión regional y el enfoque de larga duración representan, a un tiempo, la fortaleza y la debilidad de esta investigación. Históricamente, en América del Norte, la inmigración y las distintas problemáticas política, social y administrativa que ha llevado implícita, preocuparon y ocuparon a las élites gobernantes, desde la época colonial y, de manera más pronunciada quizás, a partir del surgimiento de naciones independientes. Incluso en México, donde la inmigración —que no la emigración— representó siempre un fenómeno nimio en términos

numéricos,¹ durante un largo tiempo, y al igual que sus colegas en el norte, los políticos estuvieron convencidos de que civilizar era poblar. También en los tres países se erigió, en momentos de crisis, a la inmigración como fuente de grandes males. Por otra parte, los artífices de las nuevas naciones rara vez consideraron al movimiento de personas en abstracto. Nunca pensaron que todos los inmigrantes eran iguales, y en momentos particulares y por razones distintas —el origen, la raza, la religión, la cultura, la capacidad de asimilarse—, determinaron que unos eran mucho más deseables que otros.

Ya para promover la inmigración o para frenarla, ya para atraer migrantes o dejarlos fuera, los gobiernos de la región recurrieron a la ley. En América del Norte, la legislación que regula y media la relación entre la nación y quienes vienen de fuera ha sido voluminosa, y ha estado dotada de una fuerte carga simbólica de lógica movediza. En los tres países, incluyendo a aquel que sigue formando parte del *Commonwealth* británico, la migración constituye un elemento central del imaginario nacional: ahí están el “mosaico” canadiense, el “crisol” (*melting pot*) estadounidense, y México como “país de refugio”.² Estas leyes fueron pen-

¹ Según los censos, en México la población nacida en el extranjero no ha rebasado nunca 0.8% de la población total, máximo que se registró en 1910. El censo de 1990 registraba que 0.4% de la población había nacido en el extranjero. Delia Salazar Anaya, *La población extranjera en México (1895-1990). Un recuento en base a los Censos Generales de Población*, México, INAH, 1996, p. 99. En contraste, en Estados Unidos, entre 1860 y 1920, la población nacida en el extranjero fluctuó entre 13 y 14.8% de la población; entre 4.7 y 8.8% entre 1940 y 1970, y representa actualmente 11.1% de la población total. En Canadá, según el censo de 2011, 20.6% de la población total nació en el extranjero, la proporción más alta en 75 años. Véanse “Historical Census Statistics on the Foreign-Born Population in the United States: 1850-2000”, en <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0081/twps0081.html>, e “Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada”, en <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm>.

² En *The Uprooted* (1951), su estudio clásico sobre la historia de la inmigración a Estados Unidos, Oscar Handlin afirmó que “los inmigrantes eran la historia de América”. Recientemente, Donna R. Gabaccia ha mostrado cómo la difundida noción de Estados Unidos como “nación de inmigrantes” se ha constituido en una concepción excluyente de quienes descienden de quienes no fueron inmigrantes voluntarios, y, particularmente, de los esclavos. “Nations of Immigrants: Do Words Matter?”, *The Pluralist*, 5:3, 2010. Para México, véanse, desde una perspectiva más crítica, Pablo Yankelevich (coord.), *México, país refugio. La experiencia de los exilios en México en el siglo XX*, México, INAH/Plaza y Valdés, 2002; Pablo Yankelevich, *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*, México, Bonilla Artigas Editores/ENAH/

sadas —y han sido interpretadas por los estudiosos— como instrumentos para construir naciones, a decir de Aristide Zolberg, “sobre diseño”.³ Por eso consideramos que las leyes migratorias y las de naturalización, que establecen la forma en que los extranjeros pueden integrarse formalmente al cuerpo de la nación, debían articular la investigación.

Al rastrear esta legislación, y su evolución durante más de dos siglos, podemos historizar, comparar y contrastar los afanes de tres Estados muy distintos por regular los movimientos de población; para construir dispositivos con que contar, examinar y clasificar inmigrantes —en los puertos de entrada, en la frontera, e inclusive en su lugar de origen—, y para permitir el acceso —a veces incluso para captar— a algunos y excluir a otros. Sin embargo, lo que imaginábamos como un recorrido a lo largo del tiempo por tres caminos paralelos resultó ser una trayectoria mucho más intrincada, interconectada y entrecortada. No estábamos conscientes del tamaño del problema de investigación ni del volumen de lo que se ha escrito sobre el tema. Nos rebasaron los nutridos debates historiográficos⁴ que, además, ocupaban lugares distintos en cada uno de los tres países, así como la extensión y diversidad de las fuentes, la complejidad de los contextos federales, nacionales y transnacionales, y el peso de las prácticas burocráticas, así como la diversidad de percepciones e interpretaciones de los distintos actores involucrados: burócratas e inmigrantes; legisladores, empresarios y trabajadores; periodistas y políticos. Al final, el cuadro que pintamos resultó más impresionista y menos exhaustivo y sistemático de lo que hubiéramos querido.⁵

Vervuert Iberoamericana, 2011, y, sobre todo, Daniela Gleizer, *El exilio incómodo. México y los refugiados judíos, 1933-1945*, México, El Colegio de México, UAM-C, 2011.

³ Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy and the Fashioning of America*, Cambridge, Harvard University Press, 2008.

⁴ Véase, para el caso estadounidense, “Further Reading”, en David A. Gerber, *American Immigration. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2011 (versión electrónica); para el mexicano, Dolores Pla et al., *Extranjeros en México, 1821-1990: bibliografía*, México, INAH, 1993; para el canadiense, Roberto Perin, “Clio as an Ethnic: The Third Force in Canadian Historiography”, *Canadian Historical Review*, 64:4, 1983, pp. 441-467.

⁵ Existen, sin embargo, dos investigaciones notables que subrayan, desde una perspectiva comparativa, coincidencias y conexiones: Donna Gabaccia, *Foreign Relations: American Immigration in Global Perspective*, Princeton University Press, 2012; y, para todo el continente americano, David Cook-Martin, David S. Fitzgerald, *Culling the*

Este libro reúne seis textos, en su mayoría ya publicados, pero que en conjunto arrojan luz sobre los procesos que han dado forma a las políticas migratorias en América del Norte, entre las independencias y los albores del siglo XXI. El primer capítulo intenta hacerse cargo de la polisemia de las categorías analíticas “ciudadano” y “ciudadanía”, piezas clave del andamiaje de los Estados-nación en América del Norte, como categorías legales y como poderosos referentes dentro del imaginario político. “Ciudadano” es el sujeto político moderno por excelencia, miembro de la nación y elemento constituyente del Estado. Tan ubicuas como complejas, estas categorías estructuran nuestra indagación. Porque pretenden regular el movimiento de la población, y normar la integración a la comunidad política de quienes vienen de fuera, las leyes de migración y naturalización nos permiten desentrañar el sentido —nunca monolítico o inequívoco— de estas nociones como categorías operativas. El análisis de esta legislación permite a un tiempo acotar y concretar los factores que, históricamente, han apuntalado la pertenencia formal en estas sociedades. Esperamos con esto poder revelar el contorno de estas categorías, cuyos contenidos son tan densos, complejos y polivalentes.

Luego de trazar y delimitar, en este primer capítulo, el panorama metodológico, los capítulos dos y cinco buscan ofrecer una visión general de la legislación migratoria, el primero para los tres países de América del Norte durante el largo siglo XIX, el último para Canadá desde que, en un marco de creciente autonomía frente a Londres, construyera su propia política migratoria. De este modo, el texto de Julián Durazo-Herrmann y Erika Pani matiza la noción de “puertas abiertas” con la que se ha caracterizado el periodo, así como el presunto vínculo entre un ideal de nación —fincado en afinidades raciales, culturales y religiosas— y la política migratoria. Así, mientras que las autoridades americanas insistían en la necesidad de poblar un continente “vacío”, y celebraban la libertad de movimiento y el derecho a migrar, instituyeron, hasta mediados de siglo, trabas administrativas y restricciones legales al desembarco de los viajeros y a los derechos de propiedad o a las actividades económicas de los extranjeros. Esta legislación se promulgaba, normalmente,

Masses. *The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*, Cambridge, Harvard University Press, 2014. Véase también Andreas Fahmeir y Olivier Faron, *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States*, Oxford, Berghahn Books, 2005.

en los ámbitos estatal, provincial y local.⁶ Por otra parte, en el marco de la política moderna, competitiva y representativa, se construyeron e instrumentaron categorías de exclusión que tenían menos que ver con una idea coherente de lo que era —o debía ser— la nación que con rivalidades partidistas, y con los intereses, los temores —a la diferencia, a la competencia, al cambio— y los prejuicios —culturales y raciales— de los grupos que influían sobre los procesos legislativos.

Por su parte, en su detallada descripción del caso canadiense, que abarca un siglo y medio, Catherine Vézina subraya la compleja relación, en la construcción de la política migratoria, entre lo que los legisladores han percibido como las necesidades de la economía y las repercusiones de la migración sobre lo que alguna vez se denominó el “carácter nacional”, que podía traducirse en una voluntad por consolidar su esencia “británica”, en la defensa del asediado legado francés, o en la promoción de la vocación “multicultural” de la nación canadiense. De manera creciente durante la segunda mitad del siglo XX, los debates parlamentarios que enmarcaron una legislación migratoria más liberal reflejaron la forma en que este tema se había convertido en una cuestión moral, constitutiva de la imagen de Canadá en el exterior, por medio de la cual este país debía manifestar su compromiso con la no discriminación, la solidaridad y la cooperación internacional.

Los otros tres textos se abocan a explorar temas más puntuales. Pani analiza, a partir de las leyes de naturalización promulgadas en México y Estados Unidos durante el siglo XIX, los desafíos que planteó transformar a los extranjeros en ciudadanos en los contextos profundamente distintos de las dos repúblicas norteamericanas. Por su parte, Theresa Alfaro-Velcamp estudia, también para Estados Unidos y México, las repercusiones de una visión dicotómica de los extranjeros, clasificados como “buenos” o “malos”, que ha resultado sorprendentemente persistente. Examina cómo esta dicotomía y los traslapes y conexiones entre nociones de salud pública y de clase se convirtieron en instrumentos para la inclusión y la exclusión a los que recurrieron estratégicamente autoridades, inmigrantes y otros actores interesados en incidir en el proceso migratorio... o en la vida de un inmigrante en particular. La autora pone especial atención en la política de refugio estadounidense, que

⁶ Peter Schuck, “The Transformation of Immigration Law”, *Columbia Law Review*, 84:1, 1984, pp. 39-56.

a lo largo de la segunda mitad del siglo XX también se vio moldeada por concepciones particulares de clase social y virtud ciudadana.

A finales de la década de 1930, Edmundo O’Gorman haría patente el poco entusiasmo que le inspiraba la idea de que “las Américas” tuvieran una historia común. Condenó vigorosamente la propuesta de su colega Herbert Eugene Bolton, profesor en la Universidad de California, que había invitado a los historiadores a liberarse de las limitaciones de la historia nacional —que, además de cercenar la comprensión del pasado, había engendrado “una nación de chauvinistas” en Estados Unidos— para adentrarse en la “épica de la gran América”.⁷ Según el estudioso mexicano, la visión “panamericana” de Bolton aplanaba las singularidades que constituían la riqueza del pasado. El concentrarse, como sugería Bolton, en grandes procesos transnacionales —la conquista y la colonización, el desarrollo económico, la industrialización—, no dejaba lugar para fenómenos —excepcionales— como Sor Juana Inés de la Cruz o las catedrales mexicanas. Una historia continental no podía sino relegar “al olvido ese complejo espiritual que da cuerpo a una entidad histórica”.⁸ O’Gorman no fue el único en criticar la propuesta panamericana de Bolton. Años más tarde, Seymour Martin Lipset concluiría que eran las divergencias, y no las coincidencias, las que caracterizaban el pasado de la región. Al comparar las experiencias de Canadá y Estados Unidos —México ni siquiera entraba en la ecuación—, reveló la existencia de una “división continental”, apuntando que sistemas de valores distintos habían generado diferencias profundas entre estas dos naciones vecinas.⁹

Los ensayos que reúne esta compilación exploran sincrónicamente la historia de las leyes y prácticas con que estos países pretendieron regular los movimientos y el estatus de la población extranjera. Muestran, hasta cierto punto, las peculiaridades que caracterizan culturas, tradiciones legales, instituciones y trayectorias nacionales muy diversas, pero revelan también las virtudes de asumir que puede escribirse una historia de América del Norte. La perspectiva regional permite

⁷ Herbert Eugene Bolton, “The Epic of Greater America” [1932], en Lewis Hanke (ed.), *Do the Americas Have a Common History? A Critique of the Bolton Theory*, Nueva York, Knopf, 1962, pp. 67-100.

⁸ Edmundo O’Gorman, “Do the Americas Have a Common History?”, en Hanke (ed.), *Do the Americas*, pp. 103-140.

⁹ Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Nueva York, Routledge, 1990.

ponderar el peso de ese legado “espiritual” que según don Edmundo determina la historia. Una mirada —aunque fragmentada y a vuelo de pájaro, como la que caracteriza estos textos— sobre las leyes de los tres países de Norteamérica pone de manifiesto que, toda proporción guardada, los legisladores respondieron de manera similar a las variaciones en el flujo y la composición de las migraciones transoceánicas, independientemente de la forma en que éstas los afectaban.¹⁰ La naturaleza de los movimientos migratorios era determinada, sobre todo, por las condiciones en las regiones de expulsión, en Europa y Asia, así como por los avances tecnológicos que hicieron del viaje al “Nuevo Mundo” una experiencia más breve, menos pavorosa, y económicamente más accesible.¹¹

Además de revelar respuestas similares ante el mismo fenómeno, las historias de la migración en los tres países de América del Norte no son comprensibles si no se tienen en cuenta las dinámicas que comparten, sobre todo por el papel que desempeñó Estados Unidos como destino de inmigrantes y, posteriormente, como poder hegemónico continental. Como se verá, al encarnar la “República del Norte” el epítome de la tierra prometida, al convertirse en un imán para la población de sus dos vecinos,¹² y al imponer —por las buenas y las no tan buenas— medidas de control y restricción a los países con los que compartía fronteras, Estados Unidos pretendió influir, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, en las normas y prácticas migratorias de México y Canadá. Aunque las presiones de Washington tuvieron resultados dis-

¹⁰ José C. Moya, “A Continent of Immigrants: Postcolonial Shifts in the Western Hemisphere”, *Hispanic American Historical Review*, 86:1, 2006, pp. 1-28.

¹¹ Sobre la importancia de tener en cuenta el contexto de las “áreas de origen” en los estudios de migración, véase Marcello Carmagnani, “Las migraciones europeas en su área de origen”, en Birgitta Leander (coord.), *Europa, Asia y África en América Latina y el Caribe*, México/París, Siglo XXI Editores/UNESCO, 1989, pp. 136-159.

¹² Entre 1820 y 1930, casi tres millones de canadienses emigraron a Estados Unidos, mientras que, en 1900, se contabilizaban 103 393 mexicanos que vivían en Estados Unidos —prácticamente el doble del número de extranjeros que residían en México en ese momento—. Para 1920, eran más de 400 000. En 2012 se contabilizaron en Estados Unidos 11.4 millones de inmigrantes nacidos en México. Bruno Ramírez, *Crossing the 49th Parallel. Migration from Canada to the United States, 1900-1930*, Ithaca, Cornell University Press, 2001; Ana González Barrera, Mark Hugo López, “A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States”, en <http://www.pewhispanic.org/2013/05/01/a-demographic-portrait-of-mexican-origin-hispanics-in-the-united-states/>

parejos, los funcionarios estadounidenses tenían claro que el éxito de sus políticas migratorias dependía también de lo que sucedía en los países colindantes.

En este contexto, México y Canadá promulgaron leyes más restrictivas, pero al mismo tiempo se erigieron en destino alternativo para los inmigrantes “indeseables”, y en vía de tránsito para entrar a Estados Unidos, al margen de la ley y por la puerta trasera.¹³ Las leyes mexicanas y canadienses se fincaron sobre los mismos supuestos y siguieron el mismo guión que las estadounidenses, si bien la república del sur no recurrió a criterios explícitos de exclusión racial y la nación del norte dejó mucha flexibilidad al gobernador general en la definición de las categorías de inmigrantes excluidos.¹⁴ Así, las repercusiones regionales de la política y la experiencia estadounidenses articularon y estructuraron —no necesariamente de manera impositiva y lineal— las de sus vecinos, y fueron, a su vez, moldeadas por las reacciones y respuestas regionales que generaron.¹⁵

Las restricciones formales a la migración que promulgaron los tres países de América del Norte a finales del siglo XIX, y que se endurecieron a lo largo de las primeras décadas del XX, son reflejo de las tensiones y conexiones que vinculan un pasado común, así como de las consecuencias no intencionales del ejercicio legislativo. De esta manera, la historia de las políticas de migración y ciudadanía en América del Norte muestra tanto la complejidad de los factores que dan forma a las

¹³ Esto, a pesar de que las leyes canadienses también procuraron, por medio de un impuesto de capitación (el *head tax* que se cobraba en el momento del desembarco), impedir la entrada de trabajadores chinos. Erika Lee, “Enforcing the Borders: Chinese Exclusion Along the US Borders with Canada and Mexico”, *Journal of American History*, 89:1, 2002, pp. 54-88. Véanse también Grace Peña Delgado, *Making the Chinese Mexican: Global Migration, Localism and Exclusion in the U.S.-Mexico Borderlands*, Stanford, Stanford University Press, 2012; Theresa Alfaro-Velcamp, *So Far from Allah, So Close to Mexico. Middle Eastern Immigrants in Modern Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2007. Sobre la influencia de la migración china en la regulación de los flujos migratorios y la vigilancia fronteriza en el ámbito global, véase Adam McKeown, *Melancholy Order. Asian Migration and the Globalization of Borders*, Nueva York, Columbia University, 2008.

¹⁴ McKeown, *Melancholy Order*, p. 200.

¹⁵ Para una visión compleja de esta interacción, véase Theresa Alfaro-Velcamp, Robert H. McLoughlin, “Immigration and Techniques of Governance in Mexico and the United States: Recalibrating National Narratives through Comparative Immigration Histories”, *Law and History Review*, 29:2, 2011, pp. 573-606, especialmente pp. 604-606.

leyes, como su alcance y límites. Es, como se verá, el caso de las leyes de colonización: Estados Unidos tuvo las leyes de colonización menos generosas de la región. Pero estas disposiciones, en apariencia menos favorables a los colonos que las de las naciones vecinas, no le restaron poder de atracción a Estados Unidos como país de destino: apuntalaron, durante la primera mitad del siglo XIX, el proceso de expansión y ocupación territorial más cabal y eficaz de la región.

Para la segunda mitad del siglo, Canadá también adoptó una política cuya prioridad era la ocupación de la tierra. Delegó parte de la responsabilidad de poblar los territorios del Oeste a las compañías ferroviarias —como lo haría también, con menos éxito, Porfirio Díaz con las compañías deslindadoras—, lo que permitió ocupar las “hectáreas de nieve” a las que había hecho alusión Voltaire en su *Candide* (1759) para referirse con desprecio al Canadá francés. En el caso canadiense, hasta los primeros años del siglo XX, la política de puertas abiertas del ministro del Interior incentivó la llegada de miles de agricultores pobres de Europa del Este, así como de miembros de sectas perseguidas por el zar, que, como se verá, poblarían las provincias de Alberta y Saskatchewan. En cambio, la generosidad de la legislación mexicana no atrajo a los labradores independientes y progresistas que esperaban sus artífices, con excepción del caso texano. Esta lejana provincia se llenó de unos muy emprendedores colonos que procedieron a independizarse de México. La legislación influyó mucho menos en este proceso que la fuerza de atracción que ejercía sobre la región la economía del valle del Mississippi.¹⁶ En los tres casos, el dinamismo económico pesó más que el contenido de las leyes.

Por otra parte, llama la atención lo parecidas que han sido las leyes de migración y naturalización en América del Norte. Es cierto que para finales del siglo XIX, su centralización y progresivo endurecimiento formaron parte de la consolidación del Estado-nación, proceso que no se limitó al continente americano: la facultad del gobierno para trazar fronteras —físicas y jurídicas— y tomar decisiones arbitrarias sobre la entrada y permanencia de los inmigrantes se erigió en una de las características que distinguían a la soberanía moderna.¹⁷ Pero las profundas

¹⁶ Andrés Reséndez, “Getting Cured and Getting Drunk: State versus Market in Texas and New Mexico, 1800-1850”, *Journal of the Early Republic*, 22:1, 2002, pp. 77-103.

¹⁷ Schuck, “The Transformation”, en T. Alexander Alienoff, *Semblances of Sovereignty: The Constitution, the State and American Citizenship*, Cambridge, Harvard University Press, 2005.

diferencias culturales —O’Gorman habría dicho “espirituales”— que distinguen a las tres naciones no estructuraron en forma duradera la regulación de estas disposiciones. Así, aunque las leyes mexicanas prohibieron la inmigración de no católicos hasta 1857, la necesidad de atraer pobladores de fuera se erigió como un poderoso argumento a favor del establecimiento de la tolerancia religiosa, y tanto los tratados internacionales como la legislación estatal —en los casos, por ejemplo, de Coahuila y Yucatán— permitieron el establecimiento de extranjeros no católicos.¹⁸ En el mismo sentido, el acendrado catolicismo del Quebec decimonónico no se tradujo en disposiciones restrictivas para los inmigrantes. No obstante, el gobierno de esta provincia sí recurrió al alegato cultural —articulado en torno al idioma y no a la religión—, pues temía, en palabras del líder francocanadiense Henri Bourassa, que la población francófona se hundiera en un océano de “borrachos, indigentes, criminales” provenientes de Inglaterra.¹⁹

Más compleja que las disyuntivas planteadas por la “cultura nacional” resultó la gestión de la política migratoria dentro de sistemas federales. Si bien, como se ha mencionado, la consolidación del Estado-nación a lo largo del siglo XIX se tradujo en una concentración de las facultades para normar los flujos migratorios, ésta siguió —sigue— siendo contenciosa y, en muchos sentidos, frágil, puesto que son a menudo las entidades federadas las que se enfrentan a los desafíos concretos que plantean. Por esta razón, el gobierno canadiense ha cedido, progresivamente, ciertas responsabilidades a los gobiernos provinciales, a petición de éstos, empezando por la provincia de Quebec en

sity Press, 2002; Sarah H. Cleveland, “Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories, and the Nineteenth Century Origins of Plenary Power over Foreign Affairs”, *Texas Law Review*, 2002, pp. 3-284.

¹⁸ Fernando S. Alanís Enciso, “Los extranjeros en México, la inmigración y el gobierno: ¿tolerancia o intolerancia religiosa?”, *Historia Mexicana*, 45:3, 1996, pp. 539-566; Dieter Berninger, “Immigration and Religious Toleration: A Mexican Dilemma 1821-1860”, *The Americas*, 32:4, 1976, pp. 549-565. Theresa Alfaro-Velcamp ha explorado la experiencia de los musulmanes —como minoría religiosa “exógena”— en el México del siglo XX. “Mexican Muslims in the Twentieth Century: Challenging Stereotypes and Negotiating Space”, en Yvonne Y. Haddad (ed.), *Muslims in the West. From Soujourners to Citizens*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 279-293.

¹⁹ Véanse Elspeth Cameron, *Multiculturalism and Immigration in Canada: An Introductory Reader*, Toronto, Canadian Scholars’ Press, 2004, p. 40; Henri Bourassa, “Le peril de l’immigration”, en Georges Pelletier, *L’immigration canadienne*, Montreal, 1913.

1948. Por su parte, en México y Estados Unidos las autoridades locales han desplegado periódicamente iniciativas para controlar a la población migrante, como muestra Theresa Alfaro-Velcamp, por medio de leyes y de acciones, legales o ilegales, que afectan a los inmigrantes.

Los textos aquí reunidos sugieren lo productivo que puede ser el estudio de la política de migración con una perspectiva regional y comparada. Durante dos siglos, esta legislación ha tenido menos que ver con el nacionalismo y la construcción de una “identidad nacional” que con las realidades económicas, con percepciones —de necesidades y de peligros—, con supuestos políticos, luchas por el poder y la asimetría de las relaciones internacionales en América del Norte. Estas leyes no reflejan, en forma transparente, a las naciones que se supone apuntalan, como solidaridades horizontales y comunidades espirituales —à la Anderson y O’Gorman—. Son muestra, sin embargo, de la complejidad de los procesos de construcción nacional, al tiempo que proveen de categorías analíticas y de lenguajes comunes para estudiarlos de manera sincrónica. El resultado es más desordenado, contradictorio y desconcertante, pero también más interesante.

NACIÓN Y CIUDADANÍA: LAS BASES DE LA PERTENENCIA LAS VENTAJAS DE MIRAR DESDE FUERA

ERIKA PANI*

El Colegio de México

Si la nación —en su encarnación específicamente política y moderna, el Estado-nación— es, incluso en estos tiempos posmodernos, la comunidad política de referencia, sus integrantes, los ciudadanos, son el sujeto político por excelencia de la modernidad, entendida como un orden en el que la legitimidad política carece de cimientos trascendentales como el “derecho divino” o la “naturaleza”, para fincarse en la voluntad de los gobernados: del “pueblo”, de la “nación”.¹ La definición de la ciudadanía traza entonces las fronteras de una comunidad política en la que nadie tiene, implícitamente, derecho a gobernar. El concebir a la ciudadanía como pertenencia medular, superior a otros vínculos y asociaciones, instituye derechos, facultades y obligaciones, estructura a la sociedad política en torno al supuesto de la igualdad, y dibuja el radio de acción de los miembros de la “nación soberana”.

No debe entonces sorprender que “ciudadanía” y “ciudadano”, como categorías analíticas, pero también como ideales, constituyan un objeto de estudio privilegiado. Desde la sociología, la ciencia y la filosofía políticas, la antropología y la historia, se ha intentado rastrear su evolución; revelar los mecanismos de dominio político sobre los que se funda, así como las dinámicas de inclusión y exclusión en torno a las que se articula. A menudo sirve de punto de partida el trabajo del sociólogo británico T.H. Marshall, que reseña el reconocimiento progresivo de distintos tipos de derechos dentro de sectores cada vez más amplios de la sociedad. La de Marshall es una trayectoria lineal ascendente, de sabor

* Agradezco los comentarios de los alumnos del curso “Los caminos de la ciudadanía” que imparto dentro del programa de Doctorado en Historia de El Colegio de México, a quienes debo lo que este texto tenga de interesante.

¹ John G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press, 1975; Eliás J. Palti, *El tiempo de la política: el siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.

inglés, que culmina con los derechos “sociales” que caracterizaron al Estado benefactor de la posguerra. En la estela de Marshall, o distanciándose de sus interpretaciones, otros estudiosos han procurado ponderar el peso simbólico y desentrañar los elementos que constituyen a esta categoría política esencial. Implícita o explícitamente, pasan, las más de las veces, por las formas y los contenidos que la deberían constituir. El propósito de este ensayo es revisar algunas de estas propuestas, para esbozar un diagnóstico y explorar las posibilidades que ofrece el mirar la construcción de la ciudadanía a partir de las leyes de migración y naturalización. ¿Nos permite este análisis de una categoría esencial y contenciosa, arrojar luz sobre la política como el lugar en que, como lo describiera Pierre Rosanvallon, se anudan “las racionalidades políticas”; los “sistemas de representación” mediante los cuales los actores sociales estructuran “sus acciones y contemplan su porvenir”, en el contexto del vivir juntos?²

UNA CATEGORÍA QUE NO ES COMO LAS OTRAS

Una revisión a vuelo de pájaro de lo que se ha publicado sobre la ciudadanía nos remite a ciudadanos “imposibles”, “sujetos” “(neoliberales)”, “del mundo”, “trabajadores”, “científicos”, “telespectadores”, “precarios”, “inesperados”, “imaginarios” o “demasiado reales”, “extranjeros”, “de ficción”, que caminan sin “brújula”.³ El panorama es abigarrado y desconcertante. Esta desorientación no necesariamente desaparece con una lectura más atenta. Varios autores se han detenido en la perplejidad que inspira el concepto de ciudadanía. J.G.A. Pocock, por ejemplo, arguye que cuando queremos definirlo, nos vemos jaloneados por dos visiones poderosas y disímbolas: la que legó Grecia a Occidente —que refiere al hombre político, que gobierna y es gobernado— y la de los romanos —que remite al portador de derechos—. El imperativo del ideal clásico, por el que “declaramos que somos ciudadanos”, nos lleva a afirmar que somos “personas”, y que nos “asociamos con otras perso-

² Pierre Rosanvallon, “Pour une histoire conceptuelle du politique (note de travail)”, *Revue de synthèse*, IV: 1-2, enero-junio de 1986, pp. 93-98.

³ Búsqueda, en el catálogo de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México, de los libros y artículos con la palabra “ciudadano(s)” (“citizen(s)”, “citizen(s)”) en el título.

nas para tener voz y contribuir con nuestras acciones a la construcción de nuestros mundos”⁴

Incluso la visión de T.H. Marshall está permeada de una carga emocional que distingue a la ciudadanía de la “membresía a secas”.⁵ La evolución de la ciudadanía, nos dice este sociólogo, es la ampliación progresiva de derechos —“civiles”, “políticos” y “sociales”—, lo que redonda en mayor igualdad dentro de la comunidad política. El sentido de comunidad ciudadana, sin embargo, no descansa solamente sobre la homogeneización de las condiciones materiales, o sobre la capacidad de ejercer los mismos derechos, pues el reconocimiento de la “igualdad” resulta más importante que obtener el mismo nivel de ingresos.⁶

La célebre conferencia sobre “ciudadanía y clase social” partía de la aspiración del economista decimonónico con quien el sociólogo compartía apellido, Alfred Marshall. Éste alegaba que, aunque llegara un momento en el que no se pudiera mejorar, materialmente, el nivel de vida de las clases trabajadoras, el “progreso” debía seguir avanzando, hasta que “todo hombre” se convirtiera, “por lo menos en su ocupación, en un caballero”. En su esfuerzo por imaginar la compatibilidad del mercado capitalista con la ciudadanía sustantiva, Marshall —el joven— también reconocía la importancia de factores más “elusivos” que el “paquete” de derechos palpables y bien identificados que enunciaba. Además de disfrutar de la seguridad de sus bienes y persona, de poder votar y ser votado, y de disponer de servicios básicos de educación y salud, todo ciudadano debía “compartir el legado social” —en el sentido de los hombres del siglo XIX, participar plenamente de la “civilización”— y tenía derecho a ser reconocido como “miembro en pleno derecho de la sociedad”.⁷

La historia de la misma palabra “ciudadano” —“citizen”, “citoyen”, en los otros dos idiomas nacionales de Norteamérica— pone de mani-

⁴ John G.A. Pocock, “The Ideal of Citizenship Since Classical Times”, en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, Albany, SUNY Press, 1994, pp. 29-52, cita p. 52.

⁵ Véase Rogers M. Smith, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*, New Haven, Yale University Press, pp. 14-15.

⁶ Thomas H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, en *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1964, pp. 71-134, 113. Sobre lo insuficiente que resulta “reconocer formalmente una misma capacidad para los derechos”, véanse pp. 100-101.

⁷ Thomas H. Marshall, “Citizenship”, p. 76.

fiesto la densidad y la polisemia del concepto. En los diccionarios de los siglos XVII y XVIII —los de Sebastián Covarrubias (1611) y Samuel Johnson (1755), por ejemplo—, el término remitía, en una parca descripción, al habitante de la ciudad que no era ni noble ni soldado. Sin embargo, la palabra se transformó, en ambos lados del Atlántico, al calor de las revoluciones llamadas democráticas, liberales o burguesas, para referir al principal protagonista del nuevo orden político, en oposición, por un lado, al “súbdito” y, por el otro, al “señor”.⁸ Aunque el ciudadano era omnipresente como figura retórica, la ciudadanía, como estatus jurídico, producto de circunstancias particulares, y asociado a una serie específica de derechos y obligaciones, fue objeto de construcciones distintas por parte de los regímenes que surgieron después de la revolución.

En América del Norte, por ejemplo, en lo que había sido la Nueva España, las constituciones definieron minuciosamente a los sujetos políticos —oaxaqueños, jaliscienses, michoacanos y, finalmente, mexicanos—. La categoría de “ciudadano” recibió la misma atención puntillosa, primero en las constituciones estatales (1824-1828), en la nacional después (1836): el ciudadano era el portador de derechos políticos, el que podía votar.⁹ Mientras tanto, en Estados Unidos, la pertenencia a la comunidad nacional no fue normada sino hasta después de la Guerra Civil, al establecerse, en 1868, por medio de la Decimocuarta Enmienda constitucional, la ciudadanía por nacimiento (*birthright citizenship*). Quien nacía en territorio estadounidense, sujeto a la jurisdicción del gobierno federal —lo que excluía a los miembros de las naciones indias—, era ciudadano, pero esto, según las decisiones de la Suprema Corte, no conllevaba más derechos que el de dirigir peticiones al Congreso y recibir protección en el extranjero, para la gran decepción de las mujeres militantes que, en la década de 1870, intentaron hacer uso

⁸ Paul R. Hanson, *Contesting the French Revolution*, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2009, p. 119; Erika Pani, “Actors on a Most Conspicuous Stage: The Citizens of Revolution”, *Historical Reflections/ Réflexions Historiques*, 29:1, 2003, pp. 163-188. Para Michael Ignatieff, la oposición se da más bien entre “bourgeois” —abocado a intereses privados— y “citoyen” —guardián del bien común—. Michael Ignatieff, “The Myth of Citizenship”, en Beiner (ed.), *Theorizing*, pp. 53-77.

⁹ Colección de constituciones de Estados Unidos Mexicanos. *Régimen federal 1824*, edición de Mariano Galván [1828], 2 vols., México, Miguel Ángel Porrua, 1988.

de sus “derechos ciudadanos” para votar.¹⁰ Por su parte, los territorios del norte, que permanecieron dentro del imperio británico y se mantuvieron conscientemente al margen de los procesos revolucionarios, no normaron el estatus de ciudadano canadiense sino hasta 1947.

LA CIUDADANÍA QUE DEBERÍA HABER SIDO, Y LA QUE FUE

La complejidad, tensiones y contradicciones que caracterizan a la ciudadanía moderna como a un tiempo ideal, concepto y vivencia también permean, como se ha mencionado ya, el análisis de los estudiosos. Éstos se han abocado, muchas veces, a rastrear la evolución de las leyes que definen, delimitan y dan contenido a la ciudadanía. También han buscado revelar las formas en que tanto los funcionarios del gobierno como los actores sociales se han apropiado de esta categoría legal para ponerla en práctica. Otros, finalmente, han indagado sobre la manera en que la ciudadanía estructura el acceso de los individuos a los espacios públicos y a los bienes y recursos de la comunidad, así como la relación entre público y privado. Muchos se han interesado en las formas en que interactúa con el género, la raza y la clase, los espacios geográficos y simbólicos, etc. El deber ser, o el estado actual de cosas, a menudo tuercen el rescate de una experiencia histórica que rara vez les está sometida. Puesto que la historia se escribe, normalmente, conociendo el desenlace, es difícil liberarla de algún dejo de inevitabilidad, o, por lo menos, de un sentido de evolución progresiva. Este problema aqueja especialmente a los estudios que se han centrado en la legislación que norma el derecho al sufragio —objeto de los estudios más numerosos—, el acceso a la nacionalidad, o a ciertos derechos civiles —y, en primer lugar, a la propiedad raíz.

Así, por ejemplo, el magnífico libro de Pierre Rosanvallon sobre la “consagración del ciudadano” en Francia parte del supuesto de que la igualdad y el individualismo radicales, expresados en la fórmula “un hombre, una voz”, están implícitos en la ciudadanía política. Este autor describe en forma brillante las complicadas y contenciosas encarnaciones de la ciudadanía que siguieron, en un intrincado recorrido, a la

¹⁰ Véase el caso de Virginia Minor, que intentó registrarse para votar en Misuri en 1872. La negativa de las autoridades estatales fue avalada por la Suprema Corte en *Minor v. Happersett*, 88 U.S. 162 (1875).

Revolución de 1789: la distinción entre ciudadanos activos y pasivos, la noción de “ciudadano capaz”, la conquista y suspensión del “sufragio universal”, la evolución hacia el voto secreto, el tardío reconocimiento del voto femenino (1945). Éstas, sin embargo, parecen resolver progresivamente los obstáculos a la consolidación de esa “formidable ruptura intelectual” que constituye la igualdad política.¹¹ En el mismo sentido, para un espacio muy distinto, François-Xavier Guerra dio cuenta de las tensiones que produjo la “precoz” irrupción de ciudadanía “moderna” —por definición, según el historiador francés, individual y abstracta— en una sociedad hispanoamericana abigarrada y corporativa.¹² Con esto, Guerra erigió, como uno de los ejes de su obra —tan fértil y sugerente—, la oposición entre tradición y modernidad, conceptos constituidos como ahistóricos porque permanecen fijos.

La concepción de un mundo mental y discursivo dividido en compartimentos estancos, claramente distinguibles y disponibles, estructura algunos de los estudios más influyentes sobre la ciudadanía, en especial los elaborados por polítólogos. Se asume que la “tradición” —el modelo, la corriente ideológica— dominante en una sociedad define la manera en que se instituye al ciudadano, con sus derechos y obligaciones, y la forma en que se legisla la pertenencia. Las interpretaciones más influyentes postulan que el “republicanismo” engendró —en las ciudades de la Grecia antigua, en la República romana, en las ciudades del Medievo y del Renacimiento, en las comunidades utópicas de los evangelizadores de la Monarquía Católica, bajo los regímenes revolucionarios— comunidades de ciudadanos virtuosos, entregados en cuerpo y alma al “bien común”, por encima de mezquinos intereses individuales.

¹¹ Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999, p. 10. Algo similar sucede con el libro de James Kettner, *The Development of American Citizenship, 1608-1870*, Williamsburg, Omohundro Institute of Early American History and Culture, 2005, y los de Linda K. Kerber, *No Constitutional Right to be Ladies: Women and the Obligations of Citizenship*, Nueva York, Hill and Wang, 1999, y Candace L. Bredbenner, *A Nationality of Her Own: Women, Marriage and The Law of Citizenship*, Berkeley, University of California Press, 1998. Más consciente del peso de la coyuntura, Marilyn C. Baseler, *An Asylum for Mankind: America, 1607-1800*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

¹² François-Xavier Guerra, “El soberano en su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sabato (comp.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas*, México, El Colegio de México/Fideicomiso de Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 33-93.

Siguiendo esta lógica, el ejercicio de la ciudadanía —gobernar y defender a la república— representaba un elemento imprescindible tanto para la salud de la comunidad como para la realización plena del hombre, animal político por naturaleza.¹³

Algunos estudiosos de la versión católica e hispana del republicanismo lo ven como antecedente virtuosísimo —por la defensa de la “legitimidad de los reinos autóctonos” de América que llevaron a cabo los humanistas hispanos, y por el “gran respeto y aprecio” que manifestaron por las “culturas y formas de vida social y política de los indígenas”— de la nación pluricultural en la que deben convertirse las repúblicas de Hispanoamérica.¹⁴ Para quienes trabajan sobre las ideas y la teoría política, el republicanismo, en secuencia lógica, sería superditado por el liberalismo, “ideología política de la modernidad”,¹⁵ que creaba una sociedad de individuos autónomos, participantes activos en el mercado, celosos de sus derechos civiles —libertad y propiedad en primer lugar, pudiéndose incluso hablar de la era del “individualismo posesivo”—.¹⁶ En este contexto, la participación política, condicionada por la capacidad y la responsabilidad, servía sobre todo para acotar al poder público.

Estas crónicas, coherentes y eruditas, a menudo cazan mal con la historia, y con los comportamientos de unos actores que, no siendo ni politólogos ni filósofos, no tuvieron ni la entereza ni la generosidad para ser republicanos y multiculturales, y no se enteraron de que no podían ser, a un tiempo, liberales, republicanos y racistas.¹⁷ En su *Civic Ideals*, Rogers Smith revela magistralmente las cuestiones políticas que estuvieron en juego en la definición y transformación de los distintos

¹³ Pocock, *The Machiavellian*, pp. 333-400, 462-505.

¹⁴ Ambrosio Velasco, *Republicanismo y multiculturalismo*, México, Siglo XXI Editores, 2006, pp. 14-17. El autor se refiere específicamente a los escritos de Bartolomé de las Casas y Alonso de la Veracruz y otros humanistas, en cuyos textos identifica, en nuestra opinión de manera anacrónica, una “idea de nación”.

¹⁵ John Gray, *Liberalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995, p. ix.

¹⁶ Por ejemplo, Isaac Kramnick, *Republicanism and Bourgeois Radicalism: Political Ideology in Late Eighteenth-Century England and America*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

¹⁷ Véase la mordaz crítica a esta forma de imaginar la actuación de las ideas en la historia que formula Quentin Skinner, “Meaning and Understanding in the History of Ideas”, *History and Theory*, 8:1, 1969, pp. 3-59; y Rosanvallon, “Pour une histoire”, pp. 96-99.

componentes legales de la ciudadanía estadounidense —sufragio, inmigración y naturalización— a lo largo de más de cien años de luchas políticas de cara al público. Consciente de la insuficiencia de la oposición liberalismo-republicanismo para explicar las transformaciones que reseña, este autor añade, en vez de replantear el esquema, una tercera “tradición” al menú, la de los “principios americanistas, adscriptivos y fincados en la desigualdad” a la que recurrieron, con excesivo y deploable entusiasmo, los legisladores estadounidenses. Con éstos dejaron fuera de la comunidad política, durante gran parte de la historia de la nación, a la mayor parte de la población (mujeres, afroamericanos, indígenas, inmigrantes asiáticos).¹⁸

Otros estudiosos, normalmente abocados a la historia, han considerado difícil, pero sobre todo poco productivo, clasificar las complejas y a menudo contenciosas disposiciones que constituyeron en el pasado a los ciudadanos de la nación siguiendo claves doctrinarias. Estas normas, y las formas en que eran adoptadas, manipuladas y desafiadas, rara vez respondían a un modelo establecido, e inevitablemente reflejan rupturas y continuidades, conviviendo las innovaciones revolucionarias con los intereses, prejuicios y temores que supuestamente no las dejaban florecer.¹⁹ Así, a lo largo y ancho del espacio atlántico, en muchos casos hasta muy entrado el siglo XX, los legisladores que determinaron las normas de pertenencia a la comunidad política rara vez lo hicieron pensando en el individuo abstracto que es, supuestamente, el sujeto de la ciudadanía moderna. Al contrario, imaginaron al ciudadano como hombre adulto, padre de familia, responsable y arraigado: para reconocerlo como tal, le exigieron demostrar que tenía un domicilio fijo, una propiedad raíz, o un ingreso estable y suficiente con el que satisfacía las contribuciones que exigían los gastos públicos.

Se ha visto, por otra parte, que el ciudadano no podía ser sino un hombre libre, quedando excluidos no sólo los esclavos, sino los “dependientes” —como los sirvientes domésticos y las mujeres— y quienes estuvieran sujetos a una autoridad superior —los miembros del clero regular—. En algunos casos se le exigía ser miembro de una Iglesia —an-

¹⁸ Roger Smith, *Civic*, pp. 5-6. Véase también Judith N. Shklar, *American Citizenship: The Quest for Inclusion*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.

¹⁹ Sobre la necesidad de evitar otorgar al “contexto histórico” un “valor explicativo casi fatalista”, véase Rebecca J. Scott, “Public Rights, Social Equality and the Conceptual Roots of the Plessy Challenge”, *Michigan Law Review*, 106, pp. 777-804, 779-781.

glicano en Gran Bretaña hasta 1829, católico en México hasta 1857—o de un color en particular —blanco en la mayoría de los estados de la Unión Americana hasta 1868, de color según la primera Constitución de Haití (1805)—. La participación en el ejército o la milicia podía ser causa suficiente para ser reconocido como ciudadano, o razón para que se suspendiera el ejercicio de los derechos asociados con este estatus.²⁰

En el caso mexicano en particular, el tránsito de súbdito a ciudadano, mediado por la figura del “vecino”, que conservó durante largo tiempo su vigencia, permitiría que la participación electoral de los ciudadanos y la representación política reflejaran jerarquías sociales y territoriales, que no necesariamente eran las “tradicionales”.²¹ Si a lo largo del siglo XIX las elecciones no constituyeron en México un mecanismo para la alternancia en el poder, esta “eficiencia” representativa contribuyó quizás a arraigar el ejercicio del sufragio y a la estabilidad de una clase política abocada a las tareas constituyentes y legislativas.²²

²⁰ Como muestra de una extensa y rica bibliografía, véanse Rosanvallon, *La consagración*; Kettner, *The Development*; Chilton Williamson, *American Suffrage from Property to Democracy, 1760-1860*, Princeton, Princeton University Press, 1960; Alexander Keyssar, *The Right To Vote: The Contested History of Democracy in the United States*, Nueva York, Basic Books, 2009; Manuel Pérez Ledesma, *De súbditos a ciudadanos: una historia de la ciudadanía en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2008; María Sierra Alonso, “El espejo inglés de la modernidad española: el modelo electoral británico y su influencia en el concepto de representación liberal”, *Historia y política: ideas, procesos y movimientos sociales*, 21, 2009, pp. 139-167; Alfredo Ávila, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México, 1808-1824*, México, CIDE/Taurus, 2002; Marcela Ternavasio, *La revolución del voto*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2001; Sylvie Bouffartigue, “D’un citoyen à l’autre: les premières constitutions de Haïti et de Cuba”, *Amérique Latine. Histoire et Mémoire. Les Cahiers alhim [en ligne]*, 15|2008, publicado el 29 de junio de 2009, consultado el 19 de noviembre de 2015. URL:<http://alhim.revues.org/2883>.

²¹ Tamar Herzog, *Defining Nations: Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*, New Haven, Yale University Press, 2011; Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910”, en Sabato (coord.), *Ciudadanía*, pp. 371-404; José Antonio Serrano, *Jerarquía territorial y transición política, Guadalajara, 1790-1836*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 2001; Juan Cáceres Muñoz, “Entre la libertad y los privilegios: élite, elecciones y ciudadanía en el Querétaro de la primera mitad del siglo XIX”, *Historia Mexicana*, 61:2, 2011, pp. 477-530.

²² Cecilia Noriega, “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos. Notas para estudio”, en Beatriz Rojas (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1999, pp. 93-119.

Ahí donde los artífices de la ley se asumían portavoces de la “voluntad general” —“nacional”, “popular”—, legislaban impelidos por los objetivos más diversos, moldeados por intereses, temores y esperanzas, por ambiciones políticas, rivalidades partidistas y prácticas parlamentarias. El contenido e incluso el tono de las disposiciones a menudo respondían, más que a la congruencia de los argumentos, a los equilibrios de fuerza, a la capacidad de negociación y presión, y a la resistencia o desgaste de los distintos grupos.²³ En este contexto, las disposiciones que han normado la membresía en la comunidad cívica rara vez reflejan solamente ideales de virtud ciudadana o visiones de nación sólidas, consistentes y compartidas. De ahí las consecuencias inesperadas de muchas de estas leyes. Así, en 1812, los diputados peninsulares en las Cortes de Cádiz, empeñados en acotar la influencia de los españoles americanos que habían reconocido como iguales tras la invasión napoleónica, negaron la ciudadanía a los afrodescendientes que habitaban los dominios del rey.²⁴ Ante las profundas perturbaciones que sacudían al imperio español, muchos miembros de las élites americanas, hasta entonces tan preocupados por el “color quebrado” y la limpieza de sangre, se convirtieron en los defensores del pleno derecho a la ciudadanía de negros, pardos y mulatos. En América, en un contexto de guerra, el discurso de igualdad que blandieron los americanos en los debates constitucionales trasatlánticos contribuyó a transformar las jerarquías raciales y abrir nuevos espacios para hombres y mujeres “de color” en las sociedades del Nuevo Mundo.²⁵

En este sentido, la línea de investigación que ha resultado quizá más fértil es la que ha explorado, más allá de la legislación, las formas, a menudo sorprendentes, en que los actores sociales recurrieron a la

²³ Véanse, sobre derechos sociales y legislación migratoria en Estados Unidos, Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1995; David J. Tichenor, *Dividing Lines. The Politics of Immigration Control in America*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

²⁴ Marie-Laure Rieu-Millan, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz (igualdad o independencia)*, Madrid, CSIC, 1990; Manuel Chust Calero, *La cuestión americana en las Cortes de Cádiz*, Alzira, Fundación Instituto Historia Social, 1999.

²⁵ Marixa Lasso, *Myths of Harmony. Race and Republicanism during the Age of Revolution. Colombia, 1795-1831*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2007; José María Portillo, *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Fundación Carolina/CEHI/Marcial Pons, 2006.

ciudadanía como estatus y como bandera, para defender derechos e intereses, preservar la dignidad o desafiar el orden establecido. La atención de los estudiosos se ha centrado en la forma en que tribunales, gobiernos municipales, elecciones, milicias, peticiones y prensa constituyeron espacios e instrumentos para el ejercicio de la ciudadanía. Los historiadores han explorado las formas en que los sujetos situados en los márgenes del poder político y económico, cuyo reconocimiento como miembros de la comunidad era a menudo incierto y contencioso —mujeres, trabajadores, clases populares urbanas, esclavos libertos, campesinos indígenas, inmigrantes— recurrieron tanto a las “armas de los débiles”²⁶ como al lenguaje expansivo y universalista de la ciudadanía, al repertorio de prácticas y a las instituciones del orden posrevolucionario para articular reclamos y negociar, con resultados desiguales, objetivos concretos que fueron desde la “democratización” del honor que reclamaron ante los tribunales las mujeres de las clases populares de Arequipa, Perú, durante las primeras décadas de vida independiente, hasta la defensa de la propiedad comunal, o de los derechos civiles.²⁷

²⁶ James C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press, 1987.

²⁷ Para la peculiar reconstrucción del honor en la nueva república, véase Sarah Chambers, *From Subjects to Citizens. Honor, Gender and Politics in Arequipa, Perú, 1780-1854*, College Station, Penn State, 1999, pp. 161-187; para las comunidades indígenas y la ciudadanía, *infra*. Existe una bibliografía muy extensa sobre la lucha por los derechos civiles de los afroamericanos en Estados Unidos: véanse Steven F. Lawson, “Freedom Then, Freedom Now. The Historiography of the Civil Rights Movement”, *American Historical Review*, 96:2, 1991, pp. 456-471; Jacquelyn Dowd Hall, “The Long Civil Rights Movement and the Political Uses of the Past”, *Journal of American History*, 91:4, 2005, pp. 1233-1263. El libro coordinado por Ariadna Acevedo y Paula López Caballero, *Ciudadanos inesperados. Espacios para la construcción de ciudadanía ayer y hoy*, México, El Colegio de México/Cinvestav, 2012, reseña lo sorprendente de los anhelos y formas de interlocución y lucha de estos ciudadanos. Véanse también, para la ciudadanía femenina, Kerber, *No Constitutional*; Nancy Cott, *Public Vows: A History of Marriage and the Nation*. Cambridge, Harvard University Press, 2000; sobre trabajadores y ciudadanía, Sean Wilentz, *Chants Democratic: New York City and the Rise of the American Working Class, 1788-1850*, Nueva York, Oxford University Press, 1984; David Montgomery, *Citizen Worker: The Experience of Workers in the United States*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994; Carlos Illades, *Hacia la república del trabajo: la organización artesanal en la ciudad de México, 1853-1876*, México, El Colegio de México/UAM-I, 1996; sobre la movilización política en las ciudades, Hilda Sabato, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998; Regina Tapia, “El pueblo y el poder: los comportamientos políticos de los capitalinos

En Hispanoamérica, los estudios sobre la ciudadanía indígena, articulados en torno a la irrupción de la modernidad política en la región —en la estela de los trabajos de Túlio Halperín Donghi, François-Xavier Guerra y Jaime Rodríguez—, o del “liberalismo popular”, han revelado la actividad, las motivaciones y estrategias de quienes componían la mayoría de la población hispanoamericana a lo largo del siglo XIX, y que durante muchos años se supuso ajena, cuando no víctima, de la “modernización”.²⁸ Estos trabajos han contribuido de manera importante a profundizar nuestra comprensión de un periodo que simplificábamos como “el de los caudillos”. Muestran cómo, a partir de un hábil “sincretismo” que permitía defender viejas prerrogativas y nuevos derechos, los pueblos recurrieron al ayuntamiento constitucional como espacio de gobierno propio,²⁹ a la participación electoral, a la colaboración militar o al pago de contribuciones como palanca de autonomía,³⁰

a mediados del siglo XIX”, tesis (Doctorado en Historia), El Colegio de México, 2014; sobre la transición de esclavo a ciudadano, desde una perspectiva comparada, Frank Tannenbaum, *Slave and Citizen. The Negro in the Americas*, Nueva York, Knopf, 1947 —cuyo enfoque sobre la importancia de la “cultura”, hispana o anglosajona, ha sido rebasado—, y Rebecca J. Scott, *Grados de libertad: Cuba y Luisiana después de la esclavitud*, San Juan, Ediciones Callejón; sobre la construcción de una ciudadanía de segunda para la población afroamericana, C. Vann Woodward, *The Strange Career of Jim Crow*, Oxford, Oxford University Press, 2001 [1955].

²⁸ Es el caso de Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas. La Mixteca, 1748-1856*, México, El Colegio de México, 1987.

²⁹ El artículo de referencia es Antonio Annino, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 177-226. Más atentos a las vivencias locales —y menos optimistas—, Antonio Escobar Ohmstede, *De la costa a la sierra. Los pueblos indios de la Huasteca, 1750-1900*, México, CIESAS-INAH, 1998; Irving Reynoso Jaime, *Las dulzuras de la libertad. Ayuntamientos y milicias durante el primer liberalismo. Distrito de Cuernavaca, 1810-1835*, México, Nostromo Ediciones, 2011; notable por la utilidad de su análisis, Édgar Mendoza, *Municipios, cofradías y tierras comunales: los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*, Oaxaca, UABJO/CIESAS/UAM-Azcapotzalco, 2011.

³⁰ Rossana Barragán, *Indios, mujeres y ciudadanos. Legislación y ejercicio de la ciudadanía en Bolivia (siglo XIX)*, La Paz, Fundación Diálogo, 1999; Peter Guardino, *Peasants, Politics and the Formation of Mexico's National State: Guerrero, 1800-1857*, Stanford, Stanford University Press, 1996; *The Time of Liberty: Popular Political Culture in Oaxaca, 1750-1850*, Durham, Duke University Press, 2005; Claudia Guarisco, *Los indios del Valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política, 1770-1835*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2003; Marta Irurozqui, *A bala, piedra y palo. La construcción de*

y a los tribunales como espacios de mediación y defensa.³¹ Otras investigaciones, en cambio, han mostrado que la extensión de la igualdad ciudadana permitió la desposesión y la más eficiente “administración” de las poblaciones subalternas, por parte de actores privados como los hacendados.³²

Tanto en América Latina como en el resto de Occidente, muchas de estas investigaciones se han centrado, en forma entusiasta, en el despliegue de discursos, acciones y posturas “ciudadanas” por parte de actores “subalternos”, tanto en los países periféricos como en los del centro. Entre unos y otros a menudo no puede distinguirse a aquéllos por su arcaísmo congénito de éstos por su “modernidad”, o por lo menos no por la forma en que construían al sujeto político.³³ Estas concepciones, creativas y dinámicas, no necesariamente invalidaban la norma, impuesta desde arriba. La legislación de la pertenencia, la manera en que la ley incluye y deja fuera, instituye gradaciones, crea espacios y léxicos, pero también registra, identifica y visibiliza, no sólo configura al sujeto político; representa, como ha demostrado James C. Scott, un dispositivo con el que el Estado actúa sobre la sociedad y los individuos.³⁴

En algunos casos —al significar, por ejemplo, la esclavitud la “muerte civil” del individuo; al mantenerse el estatus dependiente de la mujer; al hacer los tribunales una lectura limitada de los “derechos ciudadanos” que debían garantizar; al constituirse legalmente al extranjero como expulsable— la norma puede circunscribir terminante y violentamente las posibilidades de quienes pretendían comportarse como ciudadanos.

la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952, Sevilla, Diputación de Sevilla, 2000; Florencia Mallon, *Peasant and Nation: The Making of Postcolonial Mexico and Peru*, Berkeley, University of California Press, 1995; Guy P.C. Thomson, *Politics, Patriotism and Popular Liberalism in Mexico, Juan Francisco Lucas and the Puebla Sierra, 1854-1917*, Wilmington, SR Books, 1999.

³¹ Daniela Marino, “La modernidad a juicio, los pueblos de Huixquilucan en la transición jurídica (Estado de México, 1856-1911)”, tesis (Doctorado en Historia), El Colegio de México, 2006.

³² Andrés Guerrero, “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventiloquía y transescritura”, en Andrés Guerrero (comp.), *Etnicidades. Antología Ciencias Sociales*, Quito, Flacso sede Ecuador, 2000, pp. 9-60.

³³ Sobre las elecciones, véase Eduardo Posada-Carbó, “Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930”, *Journal of Latin American Studies*, 32:3, pp. 611-644.

³⁴ James C. Scott, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1999, pp. 53-84.

De ahí que se extrañe, en muchos de estos trabajos, una ponderación más acuciosa de los límites dentro de los cuales se despliegan los audaces reclamos de los “subalternos”.³⁵

Como quienes elaboraron estos estudios empíricos de la ciudadanía en el pasado, los académicos que han reflexionado sobre la definición e implicaciones teórico-metodológicas de esta categoría coinciden en lo útil que resulta conceptualizarla como un vehículo para articular “reclamos mutuos y contenciosos” frente a “los agentes del Estado”.³⁶ Es por medio de éstos que individuos y colectividades —marcados por “categorías socialmente construidas” como el género, la raza y la nacionalidad— hacen efectivos los vínculos de dependencia que supuestamente los unen a la autoridad política.³⁷ Desde esta perspectiva, la ciudadanía es pensada como una “identidad”, que se despliega para lidiar con el poder público. Esta concepción de la membresía en la comunidad política, al enfocar la interacción de actores sociales y agentes del poder, ha permitido rastrear los repertorios y estrategias del dominio político, y ponderar su eficiencia en momentos y espacios definidos, y aquilatar las maneras en que factores como la etnia, el género y el origen, así como la condición socioeconómica, el acceso a recursos materiales e inmateriales y la inserción en redes familiares o clientelares, dan forma a esta relación.³⁸

³⁵ Para una crítica mordaz de la capacidad de acción —el “agency”, concepto muchas veces desafortunadamente traducido directamente, a pesar de que “agencia” tiene un sentido distinto en español— de estos actores “subalternos”—en este caso, específicamente los esclavos—, véase Walter Johnson, “On Agency”, *Journal of Social History*, 37, 2003, pp. 113-124. El peso de la norma, y sus consecuencias imprevistas, no sólo afectan a los “subalternos”. En el momento en que escribimos esto (febrero de 2016), no quedaba claro si el requisito de que el presidente de Estados Unidos sea “ciudadano por nacimiento” (*natural-born citizen*) podría invalidar —siguiendo los criterios “originalistas” que con tanto ardor abraza el político texano— la candidatura de Ted Cruz, nacido en Canadá, de madre estadounidense y padre cubano. Laurence H. Tribe, “Under Ted Cruz’s own logic, he’s ineligible for the White House”, *The Boston Globe*, 11 de enero de 2016.

³⁶ Charles Tilly, “Citizenship, Identity and Social History”, *International Review of Social History* 40, Supplement 3 (1995), pp. 1-17.

³⁷ Claudio Lomnitz, “Nationalism as a Practical System: Benedict Anderson’s Theory of Nationalism from the Vantage Point of Spanish America”; “Modes of Mexican Citizenship”, *Deep Mexico, Silent Mexico. An Anthropology of Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001, pp. 3-34, 58-80.

³⁸ En este sentido, es ejemplar Brodwyn Fischer, *A Poverty of Rights. Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*, Stanford, Stanford University Press, 2008.

Por otra parte, el entender a la ciudadanía como identidad permite remitir a la comunidad imaginaria que es la nación, al “nosotros” que se opone a “los otros” que le son ajenos, objeto de aquellas poderosas lealtades colectivas que llevan a los ciudadanos a commoverse con los símbolos de la nación, a celebrar las fiestas patrias,³⁹ y a estar dispuestos a matar y morir por la nación, que ha costado tanto trabajo explicar a los científicos sociales. La identidad es, sin embargo, una categoría escurridiza, por su naturaleza ambigua y polisémica tanto como porque se ha erigido, dentro del debate académico y en la esfera pública, en un concepto proteico y esencial.⁴⁰ La identidad se piensa como “un aspecto central” de la naturaleza de individuos y colectividades, como “una condición fundamental del ser social”, algo “profundo, básico, perdurable, fundacional”. Paralelamente y en sentido contrario, quienes observan la realidad social para desenmarañar sus lógicas describen la identidad como un “producto de la acción social o política”, un constructo “procesal, interactivo”, múltiple, pragmático y contingente.⁴¹

Por otra parte, en el mundo “posmoderno” que siguió a la caída del muro de Berlín, en el que todo parece efímero e incierto, y frente a los embates de la globalización y del “neoliberalismo”, que muchos describen como materialistas, homogeneizadores y devastadores, la identidad, “idea seductora, más movilizadora que analítica”, se postula como una aspiración universal y cimiento de solidaridades primordiales.⁴² Como ha escrito André Bélanger, la identidad “sirve para designar una entidad social en lo que el observador estima es su esencia misma”, y se asume como algo que todos —pero de manera destacada las minorías étnicas— tienen y quieren preservar y defender.⁴³ Se afirma incluso que casi todos los conflictos políticos, económicos y territoriales “emergen teñidos de diferencias socioculturales [...] revestidos con ropajes identitarios”⁴⁴

³⁹ Lomnitz, “Nationalism”, pp. 11-13.

⁴⁰ Rogers Brubaker, Frederick Cooper, “Beyond ‘identity’ “, *Theory and Society*, 29, 2000, pp. 1-47. (Éste es el texto de referencia para los párrafos que siguen). Véase también André J. Bélanger, “La lucha de las solidaridades so capa de la identidad”, en Jean François Prud’homme (comp.), *Demócratas, liberales y republicanos*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 29-41.

⁴¹ Brubaker y Cooper, “Beyond”, pp. 7-8.

⁴² Bélanger, “La lucha”, pp. 32-35.

⁴³ Bélanger, *idem.*; Brubaker y Cooper, “Beyond”, p. 2.

⁴⁴ Héctor Díaz Polanco, “Identidad, globalización y etnofagia”, *Boletín de Antropología Americana*, 38, 2002, pp. 97-117, 98.

Con todo esto, no queda claro por qué los estudiosos —que no los empresarios políticos— recurren a un concepto tan resbaladizo como la identidad para entender y explicar el fenómeno político de la pertenencia.⁴⁵ Queda claro que las “identidades étnicas [...] no dependen de una ausencia de interacción y aceptación sociales”. Éstas son, por el contrario, “el fundamento mismo sobre el cual están construidos los sistemas sociales que las contienen”.⁴⁶ Las indagaciones sobre la “identidad nacional” pueden haber rendido sabrosos frutos literarios —sobre todo en el caso mexicano, donde engendraron *El laberinto de la soledad*—, pero no parecen haber desenmarañado las lógicas de inclusión y exclusión.⁴⁷ Sin embargo, a pesar de estas ambivalencias y contradicciones, se sigue colocando a la identidad en el centro de los estudios sobre la ciudadanía, por ser ésta la “forma idealizada de solidaridad última”.⁴⁸ Con esto, no debe sorprender que muchas de estas visiones se centren también en lo que la ciudadanía debería ser, más que en lo que ha sido y es.

Muchos de estos estudios concluyen que, en contra del Estado etnocéntrico y homogeneizador que las élites nacionales han pretendido imponer desde la segunda mitad del siglo XIX, el desafío más importante que enfrentan actualmente las democracias es dar una respuesta “moralmente defendible y políticamente viable” para que los miembros de minorías étnicas, lingüísticas y culturales participen plenamente de los derechos, beneficios y responsabilidades que conlleva la ciudadanía.⁴⁹ En su versión “multicultural” ésta debe promover la expresión pública de las identidades étnicas, y algún grado de autogobierno —sobre todo cuando se trata de minorías “territorialmente concentradas”—. Para Will Kymlicka, quizás el más articulado promotor de la ciudadanía “multicultural”, ésta debe representar una “fuente de unidad” dentro de un Estado democrático nacional que, afirma, parafraseando al político

⁴⁵ Brubaker y Cooper, “Beyond”, pp. 4-6.

⁴⁶ Frederik Barth, “Introducción”, en Frederik Barth (comp.), *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*, México, FCE, 1976, pp. 9-49. Agradezco los comentarios que me hizo sobre este punto Juan Pedro Viqueira.

⁴⁷ Para una crítica del uso político de una “identidad nacional” siempre inventada, Gérard Noirel, *À quoi sert “l’identité nationale”?*, París, Agone, 2007; en el mismo sentido, sobre la búsqueda de “lo mexicano” y la invención del “carácter” o la “cultura” (popular) nacionales, véase Roger Bartra, *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del mexicano*, México, De Bolsillo, 2005.

⁴⁸ Bélanger, “La lucha”, p. 35.

⁴⁹ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 1.

francocanadiense Henri Bourassa (1868-1952) —que, incluso salvando el anacronismo, muy poco tenía de “multiculturalista” — mantenga a la población unida sin fusionarla.⁵⁰ La noción de ciudadanía multicultural parece especialmente atractiva en contextos poscoloniales, donde las “comunidades étnicas heteróclitas” deben “afirmar su existencia, preservar o aun recobrar su identidad”. Éstas “requieren reconocimiento público”, y un “espacio público, social, cultural geográfico que puedan considerar como propio”. El ejercicio efectivo de los derechos individuales ciudadanos es posible, según estos autores, sólo si se reconocen y respetan los derechos de la “colectividad cultural”.⁵¹

LOS MIRADORES DE LA MIGRACIÓN Y LA NATURALIZACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE

El articular la ciudadanía —la pertenencia a la nación como comunidad política de referencia— en torno a una noción tan ambigua como la de “identidad” orilla al estudiioso, como habría escrito el antropólogo francés Claude Lévi-Strauss, a recurrir a algo “para explicar ciertas cosas, sin que tenga una existencia real”.⁵² Lo que pretendemos sugerir con los textos compilados en este libro es que al acotar el sentido de “ciudadano” y “ciudadanía”, al normalizar estas categorías, densas y proteicas, podemos profundizar sobre los significados, cambiantes y heterogéneos, que ha tenido la pertenencia en el Estado-nación. Por eso nos centraremos en la ciudadanía como estatus jurídico, que puede equipararse a la “nacionalidad”. Ésta establece, como mínimo, una relación, que durante largo tiempo se pensó como exclusiva entre gobernantes y gobernados, que conlleva obligaciones recíprocas: la protección para los primeros, la sujeción para los segundos.⁵³ No siempre supone, sin embargo, otro tipo de facultades y privilegios, como el sufragio.

⁵⁰ Kymlicka, *Multicultural*, pp. 3, 10-11, 174-175, 192.

⁵¹ Rodolfo Stavenhagen, “Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas”, en Prud’homme (comp.), *Demócratas*, pp. 73-92, 87, 89-90.

⁵² Citado en Brubaker y Cooper, “Beyond ‘identity’”, p. 9.

⁵³ Seguimos el sugerente modelo comparativo de Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, aunque nos parece más precisa —por centrarse en los textos de la ley y, particularmente, del código civil— la propuesta de Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, París, Grasset, 2002.

Como se ha mencionado ya, consideramos que la legislación sobre migración y naturalización representa un campo particularmente fértil para las indagaciones sobre la construcción de la comunidad política moderna. Las leyes de migración pretenden normar la entrada —y, menos frecuentemente, la salida— de personas de un territorio que se pretende “nacional”. Las de naturalización establecen quién puede convertirse en miembro de pleno derecho —en “ciudadano”— de la nación: lo que el extranjero tiene que ser y hacer para dejar de serlo.⁵⁴ Estas disposiciones, como fuente para la historia, tienen la virtud, entre otras —mencionadas antes—, de codificar, explicitando aquellos elementos que los legisladores consideraron necesarios para, por un lado, asegurar la convivencia entre nacionales y extranjeros; por el otro, para permitir la integración de elementos “extraños” dentro de una comunidad que los nacionalistas conciben como “natural”.⁵⁵ Estas leyes, entonces, ponen sobre el papel lo que para los artífices de la nación debe ser el entramado básico de la comunidad, el núcleo duro de lo que constituye al sujeto político.

Los estados que surgieron del ciclo revolucionario de 1776-1830 pretendieron colocarse fuera de las lógicas y rivalidades dinásticas e imperiales que habían caracterizado a los imperios atlánticos. No obstante, erigieron la entrada, permanencia y salida de población en objetos de interés público y, por lo tanto, de regulación. La figura del extranjero como blanco de sospecha pervivió no obstante el lenguaje universalista de libertad e igualdad que marcó el momento revolucionario.⁵⁶ Si se proclamaba que la nación era soberana y los

⁵⁴ Hiroshi Motomura, *Americans in Waiting: The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*, Oxford, Oxford University Press, 2007; Gérard Noiré, Michel Offerlé, “Citizenship and Nationality in 19th Century France”, en Jytte Klausen, Louise A. Tilly (eds.), *European Integration in Social and Historical Perspective, 1850 to the Present*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 1997, pp. 71-84; Erika Pani, *Para pertenecer a la gran familia mexicana. Procesos de naturalización en el siglo XIX*, México, El Colegio de México, 2015.

⁵⁵ Véanse los excelentes resultados obtenidos del análisis de esta legislación con un enfoque comparativo en todo el continente americano por David Cook-Martin, David Fitzgerald, *Culling the Masses. The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.

⁵⁶ Véase el interesante análisis de Sophie Wahnich, *L'Impossible citoyen, l'étranger dans le discours de la Révolution française*, París, Éditions Albin Michel, 1997, pp. 7-19, que rastrea cómo, en Francia, los revolucionarios creyeron, en un primer momento, que

hombres todos iguales, la legislación que nos ocupa revela que ésta no se concebía como una comunidad compacta y abierta: quienes la componían tenían acceso desigual a los privilegios de la pertenencia. La integración de quienes venían de fuera no podía reducirse, sin embargo, a un mero trámite administrativo. Las leyes de migración buscaron atraer a un tipo de migrante e impedir el paso a otros. Las de naturalización, que transformaban al extranjero en ciudadano, establecieron tiempos, requisitos y no pocas veces restricciones. Por lo mismo, estas leyes nos permiten esbozar las jerarquías y configuraciones de poder que estructuraban a estas comunidades políticas.

Creemos además, como se menciona en la introducción, que la región de América del Norte es un espacio privilegiado para este tipo de indagaciones. En primer lugar, como ya se ha dicho, por las ventajas de mirar un proceso compartido desde una perspectiva regional y comparada. Con mayor o menor éxito, en momentos y con objetivos distintos, las tres naciones de América del Norte promulgaron leyes para atraer, excluir o seleccionar inmigrantes; para facilitar o impedir su integración como ciudadanos; para fomentar ciertas actividades económicas y la ocupación de regiones consideradas vulnerables por inhóspitas o expuestas. Las coincidencias y diferencias que podemos encontrar en estos arsenales jurídicos, así como en las formas en que se ejecutaron las disposiciones, dan cuenta de visiones, prioridades y capacidades estatales y burocráticas distintas.

En segundo lugar, el análisis de estas leyes y de su evolución resulta enriquecedor por la relevancia que tienen las problemáticas de las migraciones y de la integración hoy en día, y por la trascendencia y visibilidad que adquirieron al convertirse América en un laboratorio de construcción nacional. Al cortar las amarras con el viejo orden, la clase política se vio a menudo obligada a desnudar y debatir los principios que iban a regir las medidas de gobierno. Durante las crisis imperiales que desembocaron en la independencia de gran parte del continente, las cuestiones de filiación, de sujeción, de lealtad política, se convirtieron en un problema espinoso, de difícil solución. La transformación de las colonias rebeldes en naciones independientes dependía, sobre todo, del desenlace militar y diplomático de la contienda que las enfrentaba con

ante el magnetismo y la racionalidad de la Revolución, los extranjeros desaparecerían, para terminar reificando a los “enemigos de la Revolución” como extranjeros irredimibles.

sus metrópolis. Tenían, sin embargo, que legitimar sus acciones y, por lo tanto, reconceptualizar la base de la sujeción política: si ésta dependía, según la lógica monárquica, del vínculo personal e inquebrantable con el principio, fincado en el intercambio de protección y obediencia, los patriotas americanos no eran sino traidores. ¿Cómo legitimar el quebranto de la fidelidad? ¿Cómo suplantar, legalmente, una lealtad por otra? James Kettner, por medio de un acucioso análisis de las decisiones judiciales en casos que versaban sobre el problema de la lealtad política y obediencia debida en tiempos de revolución, mostró la forma en que la filiación perpetua se vería sustituida por el principio —frágil, ambiguo, pero ineludible— de la “filiación voluntaria” (*volitional allegiance*).⁵⁷

Así, la ficción política de que la voluntad individual constituía la base de la relación entre Estado y ciudadano moldeó las políticas de naturalización en las tres naciones norteamericanas. Con esto, el “Nuevo Mundo” se distanciaba de lo que, durante largo tiempo, alegaron las monarquías europeas, y parecía contradecir, también, la naturaleza de la relación —normalmente no ficticia e inevitablemente coercitiva— entre gobernantes y gobernados. Desde hace más de doscientos años, entonces, las leyes de naturalización estadounidenses, como después las mexicanas, y finalmente las canadienses, han afirmado que para convertirse en ciudadano, en primer lugar hay que querer serlo. Así, el extranjero ha tenido que renunciar a viejas lealtades y proclamar públicamente su adhesión a una nueva patria. Esto, sin embargo, no podía bastar. Al reclamar para sí la regulación de la naturalización, el Estado moderno monopolizó la facultad de abrir o cerrar la puerta de la comunidad política. Por otra parte, las cada vez más abigarradas listas de requisitos —de residencia, raciales, religiosos, morales, de origen, de condición socioeconómica o física, de comportamiento, de capacidad— que han caracterizado a estas leyes dibujaron menos el rostro del ciudadano ideal que el de su versión en negativo. Estas restricciones espejaban lo que, en opinión de los legisladores y de sus bases de apoyo, era demasiado distinto, inasimilable o inaceptable.

En tercer lugar, las leyes de migración y ciudadanía nos dicen mucho sobre la construcción del sujeto político en América del Norte porque arrojan luz sobre la relación entre geopolítica, construcción de fronteras y constitución de la comunidad, durante un periodo re-

⁵⁷ Kettner, *The Development*.

lativamente largo. Al erigirse en destino preferente de los migrantes, y en poder hegemónico continental, Estados Unidos dio forma a los patrones de migración, e influyó de manera importante —cuando no intervino directamente— en las políticas migratorias de sus dos vecinos. A mediados del siglo XIX —1846 y 1848— se fijaron las fronteras entre los tres países de la región. Estas líneas —trazadas “científicamente”, posteriormente monumentalizadas, vigiladas, en algunos casos cercadas— fueron imaginadas como el contorno de la nación, su primera línea de defensa, el lugar en donde empezaba la soberanía.

Como se verá, estas líneas divisorias que han sido, a un tiempo, excepcionalmente estables y porosas, han engendrado espacios de circulación e intercambios —lícitos e ilícitos— de bienes y personas, que los gobiernos han procurado —sin mucho éxito— controlar.⁵⁸ Las políticas de migración y de ciudadanía, que se piensan para el país en general, adquirieron complejidades adicionales en las regiones fronterizas. Como se verá, en la frontera, la política migratoria, en respuesta tanto a las pulsiones del mercado como a intereses, prejuicios y presiones, se adaptó para dejar pasar, frenar, filtrar o excluir a una población móvil, factor clave del desarrollo económico de la región.⁵⁹ Ante la legislación restrictiva que se implementó periódicamente —en la década de 1920 en prácticamente todo el continente,⁶⁰ en Estados Unidos y específicamente para los trabajadores mexicanos con la clausura del programa Bracero en 1964 y tras la promulgación de la Ley para la Reforma

⁵⁸ Bernardo García Martínez, “El espacio del (des)encuentro”, en Manuel Ceballos (coord.), *Encuentro en la frontera: mexicanos y norteamericanos en un espacio común*, México, El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2001, pp. 19-54; Jorge Durand, Douglas S. Massey, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2003; Rachel St. John, *Line in the Sand. A History of the Western Mexico-US Border*, Princeton, Princeton University Press, 2012.

⁵⁹ Alexandra Minna Stern, *Eugenic Nation: Faults and Frontiers of Better Breeding in Modern America*, Berkeley, University of California Press, 2005, pp. 57-81; Kelly Lytle Hernández, *Migrar! A History of the U.S. Border Patrol*, Berkeley, University of California Press, 2010; de la bibliografía sobre el programa Bracero, mencionaremos sólo Kitty Calavita, *Inside the State. The Bracero Program, Immigration and the ins*, Nueva York, Routledge, 1992; Deborah Cohen, *Braceros: Migrant Citizens and Transnational Subjects in the Postwar United States and Mexico*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.

⁶⁰ Cook-Martin, Fitzgerald, Culling; Pablo Yankelevich, *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*, México, Bonilla Artigas Editores/ENAH, 2011.

y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) en 1986—, muchos migrantes optaron por evadir los procesos de admisión. Al cruzar, las fronteras evadiendo los puntos de control, se convertían en inmigrantes “ilegales”. No sólo eran ajenos a la nación, sino que, como delincuentes por el simple hecho de haber cruzado la frontera sin el aval de las autoridades, se volvían especialmente vulnerables a ser explotados y deportados.⁶¹

Por otra parte, en los intersticios físicos y jurídicos que generaba la frontera, la ciudadanía, como estatus, no solamente establecía un vínculo de derechos y obligaciones entre gobierno y gobernados. A menudo se convirtió, a título individual, en un instrumento para eludir a la autoridad pública. En un espacio en el que con dar un paso se cambiaba de jurisdicción,⁶² la ciudadanía —a veces indeterminada, ambigua, incluso intercambiable— se convirtió en un recurso estratégico para los actores fronterizos. Para evitar la prisión, la sujeción, la extradición o la muerte, contrabandistas, esclavos, abigeos y rebeldes apelaron a sus derechos ciudadanos o a su extranjería, dependiendo de donde enfrentaban la ejecución de la ley.⁶³

⁶¹ Mae M. Ngai, *Impossible Subjects. Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

⁶² Peter Sahlins, *Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, University of California Press, 1989; Alice L. Baumgartner, “The Line of Positive Safety, Borders and Boundaries in the Río Grande Valley, 1848-1880”, *Journal of American History*, 101:4, 2015, pp. 1106-1122.

⁶³ Son casos paradigmáticos los del soldado canadiense Alexander McLeod, que participó en la captura de un barco estadounidense sobre el río Niágara en la estela de la rebelión de “patriotes” y republicanos en las provincias británicas en 1837 y 1838, y los de los caudillos Juan Nepomuceno Cortina en la frontera de Texas y Tamaulipas, y Louis Riel, líder de rebeliones en Red River (1869-1870) y Saskatchewan (1885). Amy S. Greenberg, “Walker to Riel: Empire on the Margins”, ponencia presentada en la conferencia *Remaking North American Sovereignty: Towards a Continental History of State Transformation in the Mid-Nineteenth Century*, Banff, Canadá, julio de 2015; Daniel Margolies, *Spaces of Law in American Foreign Relations: Extradition and Extraterritoriality in the Borderlands and Beyond, 1877-1898*, Athens, University of Georgia Press, 2011; Mario Cerutti, *Burguesía y capitalismo en Monterrey, 1850-1910*, Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León, 2006; Martín González de la Vara, “Irrupción capitalista y cambio socioeconómico en una región binacional: El Paso, 1848-1911”, tesis (Doctorado en Historia), El Colegio de México, 2008; Omar S. Valerio-Jiménez, *River of Hope. Forging Identity and Nation in the Río Grande Borderlands*, Durham, Duke University Press, 2013, especialmente el capítulo 4, “Bandidos or Citizens. Everyday Forms of Resistance to Political and Legal Change”.

En el caso de la frontera entre México y Estados Unidos, la división era una consecuencia de la derrota en la guerra y de la pérdida de una gran extensión de territorio para la república del sur. Aunque el Tratado de Guadalupe Hidalgo reconocía como ciudadanos estadounidenses a los mexicanos que hubieran decidido permanecer al norte del río Bravo, la discriminación, marginación y despojo transformaron a muchos en “extranjeros en su propia tierra”.⁶⁴ Por otra parte, en una sociedad como la estadounidense, en la que el racismo institucionalizado desempeñó un papel determinante, “el flujo constante de inmigrantes mexicanos” obligó a los mexicanoamericanos a luchar “todos los días” por definir su identidad, su etnicidad y su lugar dentro de la nación, como “ciudadanos americanos” (*American citizens*), miembros de “la otra raza blanca”, “chicanos” o “latinos”.⁶⁵ Las experiencias de la población mexicanoamericana ponen de manifiesto las limitaciones de la ciudadanía nominal, y el peso determinante de otros factores —el acceso a recursos e información, pero también la inserción en redes, el peso político, y la suerte— para hacer efectivos los derechos ciudadanos y asegurar la protección debida.

Las situaciones liminares engendraron un repertorio más amplio y complejo para los ciudadanos que vivían “sobre la línea”, al tiempo que, paradójicamente, podían reducir el horizonte de sus posibilidades. Así, los antiguos californios, nuevomexicanos y tejanos de élite establecieron alianzas con los grupos de poder anglo, y recurrieron a la política y a los tribunales para defender sus prerrogativas como ciudadanos de Estados Unidos.⁶⁶ En cambio, un buen número de individuos de origen mexicano se vio excluido del proceso político, al enfrentar todo tipo de obstáculos para ser reconocidos como miembros de la nación.⁶⁷ Un

⁶⁴ David J. Weber (ed.), *Foreigners in their Native Land: Historical Roots of the Mexican Americans*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1973.

⁶⁵ David G. Gutiérrez, *Walls and Mirrors. Mexican Americans, Mexican Immigrants and the Politics of Ethnicity*, Berkeley, University of California Press, 1995, pp. 6-7.

⁶⁶ Louise Pubols, *The Father of All: The De la Guerra Family, Power, and Patriarchy in Mexican California*, Huntington/Berkeley, Huntington Library/University of California Press, 2010; Andrés Reséndez, *Changing National Identities at the Frontier: Texas and New Mexico, 1800-1850*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005. En cambio, Juan Nepomuceno Seguín, que contribuyó a la independencia de Texas y fungió como senador local y alcalde de San Antonio, se vio progresivamente marginado, y terminó regresando a México. Jesús F. de la Teja (ed.), *A Revolution Remembered: The Memoirs and Selected Correspondence of Juan N. Seguín*, Austin, State House Press, 1991.

⁶⁷ Marta Menchaca, *Naturalizing Mexican Immigrants*, Austin, University of Texas

juez federal ratificó que los inmigrantes mexicanos podían convertirse en estadounidenses en 1896, en el caso de Ricardo Rodríguez, cuya solicitud de naturalización había sido rechazada por no cumplir el solicitante con los requisitos raciales, pues no era ni blanco ni afroamericano. El magistrado reconoció como precedente ineludible la naturalización general, bajo la autoridad del Tratado de Guadalupe Hidalgo, de los mexicanos que se habían quedado en los territorios conquistados después de 1849, independientemente de lo dudosos de su estatus social. También influyó en esta decisión la intervención de notables locales. El voto mexicano-americano pesaba en la disputa política que enfrentaba a populistas, republicanos y demócratas en San Antonio, Texas: en la disputa por la ciudadanía de los mexicanos que querían volverse estadounidenses, se jugaban intereses partidistas, lo que hacía del asunto de la naturalización de los migrantes mexicanos un asunto importante y contencioso.⁶⁸ En cambio, ahí donde se estableció una mayoría anglo, hubo numerosas instancias en las que, ante el maltrato y la marginación que sufría en Estados Unidos, la población de origen mexicano vio el regreso a México como la mejor —si no es que la única— opción.⁶⁹ Así, las regiones fronterizas, donde los Estados pretendían demarcar con precisión el territorio de la nación, las bases de la pertenencia a ésta se desdoblaban, manipulaban e impugnaban hasta donde lo permitían la política institucional y los equilibrios de poder.

Se supone que la nación “moderna” —capitalista, democrática— está compuesta de ciudadanos. Éstos representan, por lo tanto, el sujeto político por excelencia de la modernidad. Para los actores históricos, tanto como, frecuentemente, para quienes han pretendido estudiar y entender sus vivencias, la ciudadanía, con sus connotaciones de igualdad, derechos y participación política, refiere a la pertenencia plena

Press, 2011; Cybelle Fox, Irene Bloemraad, “Beyond ‘White by Law’: Explaining the Gulf in Citizenship Acquisition between Mexican and European Immigrants, 1930”, *Social Forces*, 94:1, 2015, pp. 181-207.

⁶⁸ Arnoldo de León, *Ricardo Rodríguez: An Attempt at Chicano Disenfranchisement in San Antonio, 1896-1897*, San Antonio, Caravel Press, 1979.

⁶⁹ José Ángel Hernández, *Mexican American Colonization during the Nineteenth Century. A History of the US-Mexico Borderlands*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; Manuel Ceballos, “Los dos Laredos: Historia compartida y experiencia de frontera”, en Ceballos (coord.), *Encuentro*, pp. 233-258.

dentro de una comunidad nacional comprometida, solidaria, igualitaria y próspera. Los estudios de la ciudadanía han sido entonces, a menudo, análisis de un deber ser. Salvo excepciones, la ciudadanía como estatus jurídico, construido por la autoridad política como instrumento para estandarizar, identificar, normar y controlar a la población que se supone gobierna, normalmente figura en estos análisis cuando mucho como punto de partida. Estas investigaciones, brevemente reseñadas en este capítulo, normalmente buscan demostrar que la pertenencia es mucho más que lo que prescribe la ley: la ciudadanía es *performance*, alegato y bandera, identidad.

Los ensayos que componen este libro, en cambio, se centran en los textos de la ley, en su evolución y, en menor medida, en su aplicación. Su objeto de estudio son, en primer lugar, las normas que, en América del Norte, debían permitir o prevenir la entrada a la nación de quienes venían de fuera; en segundo, las que permitían la integración del “extranjero” al cuerpo político de la nación. Indagan sobre la naturaleza de la ciudadanía y, en oposición binaria, de la extranjería, formales, puramente nominales. Sin embargo, la ciudadanía a secas, aquella que establece una relación particular y —durante mucho tiempo— exclusiva entre individuo y Estado, sin implicar necesariamente derechos civiles, políticos o sociales, nos permite trazar las líneas generales en torno a las cuales se construyeron las comunidades nacionales en Norteamérica; los principios, temores y ambiciones, reacciones y manipulaciones que estructuraron las bases de la pertenencia al cuerpo político, desde una perspectiva regional y comparativa, y dentro de un periodo de más de doscientos años. Limitarse al armazón jurídico y burocrático resulta sin duda una operación artificial, que coarta una reflexión de largo aliento que es imprescindible. Consideramos, sin embargo, que dará mayor claridad a lo que la ciudadanía ha sido, para poder pensar lo que debería ser.

LEY, GOBIERNO Y MIGRACIÓN
LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO-NACIÓN EN AMÉRICA
DEL NORTE DURANTE EL SIGLO XIX*

JULIÁN DURAZO-HERRMANN

Université du Québec à Montréal

ERIKA PANI

El Colegio de México

¿Para qué estudiar las leyes de migración? Las normas con que se ha pretendido regular los movimientos internacionales de población, que fijaron lineamientos para registrar, contar, examinar, tasar, atraer o desincentivar migrantes, impedir su entrada o deportarlos, no parecen haber determinado ni los ritmos, ni las características generales de los flujos de migración. Éstos dependen más bien de las condiciones materiales en las sociedades expulsoras y receptoras —violencia, nivel de salarios, acceso a tierra, recursos y trabajo—, de patrones previos y de redes establecidas, de la circulación de información —verídica o no—, y de la tecnología que haría que los viajes transoceánicos fueran menos azarosos y más baratos.¹ Estas leyes representan, sin embargo, un campo fértil para el historiador, no por lo que nos dicen sobre los circuitos de migración o sobre los migrantes, sino sobre el Estado que las promulga e intenta aplicar. Nos interesa aquí explorar las coyunturas, las formas y los motivos por los que los tres Estados de América del Norte intentaron regular la migración, y tratar de descubrir, desde una perspectiva comparada, lo que esta legislación revela sobre cómo se construyeron el dominio político y las comunidades nacionales en la región.

* Una primera versión de este artículo apareció en *Istor*, 49, 2012, pp. 131-157, con el título “Para poblar un continente. Ley, gobierno e immigración en América del Norte durante la era de las puertas abiertas”.

¹ Véase, entre muchos otros, Marcello Carmagnani, “Las migraciones europeas en su área de origen”, en Brigitta Leander (coord.), *Europa, Asia y África en América Latina y el Caribe. Migraciones libres en los siglos XIX y XX y sus efectos culturales*, México, Siglo XXI Editores/UNESCO, 1989, pp. 136-159; José C. Moya, “A Continent of Immigrants: Postcolonial Shifts in the Western Hemisphere”, *Hispanic American Historical Review*, 86:1, pp. 1-28; Folke Dovring, “European Reactions to the Homestead Act”, *The Journal of Economic History*, 22:4, 1962, pp. 461-472.

Las normas migratorias definen las condiciones en que un Estado admite a quienes vienen de fuera, y pretenden regular sus prerrogativas dentro del cuerpo político. Son, por lo tanto, normas que construyen comunidad, distinguiendo administrativamente a “ellos” de “nosotros”. En América, a lo largo del siglo XIX, la inmigración se vinculó también a la construcción de los nuevos Estados por la forma en que contribuía, de manera real o imaginaria, al desarrollo económico y a la defensa del territorio. Las normas que pretendían regular la entrada y el establecimiento de nuevos pobladores reflejaban así visiones de pertenencia y desarrollo. No obstante, estos ideales de comunidad, enunciados por los miembros de la élite gobernante, resultaron a menudo contenciosos y conflictivos. Se plasmaron de manera parcial y rara vez transparente en unas leyes que eran producto del debate, procedimientos parlamentarios, negociaciones, presiones de grupos de interés, y desplantes de los políticos.

Los tres países norteamericanos establecieron sistemas de gobierno estructurados en torno a la representación política, la división de poderes y el federalismo. En este contexto, las leyes migratorias encarnaron un espacio inestable en el que se confrontaban distintas visiones de nación y gobierno. Analizar los cambios y continuidades dentro de esta legislación, de los sistemas burocráticos que engendró, y de los argumentos que dieron forma a las discusiones, permite mapear tanto la cultura política como los conflictos y relaciones de fuerza que la enmarcaron y moldearon.² Puesto que la inmigración representó, en el contexto de una estructura federal —además de imperial, en el caso de Canadá—, un problema que implicaba a las autoridades gubernamentales de distintos niveles, su regulación abre una ventana sobre el proceso contencioso mediante el cual se constituyeron las distintas esferas de poder.

La legislación migratoria tiene también una dimensión diplomática e internacional. Paradójicamente, una política que se considera “protege” a la nación de lo que viene de fuera se conforma y condiciona por presiones y desequilibrios de poder que se engendran en el exterior.

² Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge The Belknap Press, 1992, pp. 16-23; Erika Lee, “Immigrants and Immigration Law: A State of the Field Assessment”, *Journal of American Ethnic History*, 18:4, 1999, pp. 85-114; Daniel J. Tichenor, *Dividing Lines. The Politics of Immigration Control in America*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

Finalmente, el análisis de la ejecución de unas disposiciones que combinan principios abstractos y aspiraciones concretas, y se esfuerzan por traducirlos a una realidad gobernable, permite ponderar la capacidad que tiene cada Estado para imponer sus prescripciones por medio de una maquinaria burocrática. De este modo, al estudiar la evolución de la legislación migratoria en América del Norte entre las revoluciones atlánticas y el final del largo siglo XIX, esperamos arrojar luz sobre el proceso, densa aunque desigualmente conectado, de construcción del Estado y la nación en esta región.

PARA POBLAR UN CONTINENTE

Los tres países norteamericanos vivieron de manera muy distinta el fenómeno de la migración. Entre 1820 y 1910, más de veintisiete millones de inmigrantes llegaron a Estados Unidos. De 1860 y hasta 1930, los nacidos en el extranjero representaron entre 13 y 14.7% de su población.³ En México, en cambio, entre la Independencia (1821) y la Revolución (1910), los extranjeros no representaron nunca más de 0.78%.⁴ Para 1900, 103 393 mexicanos trabajaban en Estados Unidos —prácticamente el doble de los extranjeros contabilizados ese año por el censo en México—. La experiencia canadiense espejea las que vivieron sus vecinos. En la Norteamérica británica —que se convertiría en Canadá en 1867—, la migración representó un factor importante del crecimiento demográfico. La población de origen europeo pasó de 250 000 en 1791 a 1.6 millones en 1845, y a 3.6 millones en 1871, cuando se levantó el primer censo después de la Confederación. Entre 1790 y 1845, más de 750 000 británicos se instalaron en este territorio. Para 1871, los inmigrantes irlandeses representaban la cuarta parte de los habitantes. El censo enumeraba también a 21 500 negros y a 23 000

³ Roger Daniels, *Guarding the Golden Door. American Immigration Policy and Immigrants since 1882*, Nueva York, Hill and Wang, 2004, p. 5; John Higham, *Strangers in the Land. Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1994, p. 11; Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy and the Fashioning of America*, Nueva York Cambridge, Russell Sage Foundation Harvard University Press, 2006, p. 464.

⁴ Delia Salazar Anaya, *La población extranjera en México (1895-1990). Un recuento con base en los Censos Generales de Población*, México, INAH, 1996, p. 99.

indígenas —cifra seguramente muy inferior a la realidad, probablemente más cercana a los 100 000—, mientras que no contabilizaba a los chinos: no aparecen en el censo canadiense, pero habían empezado a llegar antes de 1867.⁵ Las optimistas cifras censales no daban cuenta del punto hasta el que la migración era, en Canadá, un fenómeno con dos dimensiones: en 1900, más de un millón de canadienses —22% de la población— vivía en Estados Unidos.⁶ Con esto emergía una paradoja perfecta: Canadá combinaría las experiencias de inmigración y emigración masivas de sus dos vecinos.

A pesar de la enorme distancia que separa las experiencias de estos tres países, sus clases gobernantes compartieron percepciones y supuestos acerca de lo que significaban los grandes movimientos de población. Ya durante la época colonial, los súbditos americanos de las coronas británica y española desploraban las restricciones que se imponían a la migración, considerándolas una manifestación flagrante de ceguera y despotismo.⁷ Con la independencia, estadounidenses y mexicanos creyeron que se cumplirían sus esperanzas de ver la población del continente crecer rápidamente. Por su parte, en respuesta a la rebelión de las 13 colonias, Gran Bretaña promulgó las primeras políticas formales de inmigración para promover el desarrollo económico y la ocupación territorial de sus colonias al norte. En el Nuevo Mundo, la convicción de que, como decía el estadista argentino Juan Bautista Alberdi, civilizar era poblar, estaba íntimamente conectada con la preocupación por ocupar un territorio que se pensaba como vacío, y por lo tanto mal aprovechado y vulnerable. Las leyes de colonización constituyeron una pieza clave de las estrategias americanas por atraer e integrar a los migrantes.

Incluso antes de la independencia, en el territorio que se convertiría en Estados Unidos, la expansión hacia el Oeste —donde todo hombre

⁵ Ninette Kelley y Michael Trebilcock, *The Making of the Mosaic. A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, pp. 21-44.

⁶ Bruno Ramírez, “Canada in the United States: Perspectives on Migration and Continental History”, *Journal of American Ethnic History*, 20:3, 2001, pp. 50-70, 50.

⁷ Véase, en la declaración de independencia de Estados Unidos, la acusación en contra del rey por “esforzarse para prevenir la población de estos Estados”, 4 de julio de 1776, en http://avalon.law.yale.edu/18th_century/declare.asp; así como las discusiones en el Congreso mexicano, 20 de agosto de 1822, en Fernando Zertuche Muñoz, Felipe Remolina Roqueñí, Víctor Manuel Ruiz Naufal, *Historia y desarrollo del poder legislativo*, vol. II: *Vida parlamentaria y obra de Juan A. Mateos*, t. I, *Historia parlamentaria de los Congresos mexicanos, 1812 a 1822*, pp. 809-814.

trabajador podía convertirse en propietario— representaba un elemento central de la poderosa visión de futuro que, prácticamente durante todo el siglo XIX, movilizó con gran eficiencia a los estadounidenses. Los conflictos generados en las tierras por colonizar durante los primeros años de vida independiente, producto de ambiciones encontradas, rivalidades entre estados y enredados traslapes de jurisdicción llevaron a los “padres fundadores” a confiar la administración del territorio por ocupar a la autoridad central, primero con la Ordenanza del Noroeste (13 de julio de 1787) y después como principio constitucional. Decidieron además que el “Oeste” no podía gobernarse como tierra conquistada, ni como extensión de los estados existentes: se constituirían en estos territorios nuevos estados, libres y soberanos, que se integrarían a la federación en pie de igualdad con los antiguos.⁸ Era responsabilidad del gobierno federal medir, lotificar, valuar y vender la tierra de los territorios por colonizar, y de los habitantes del territorio constituir una nueva sociedad política, a partir de los parámetros establecidos por el Congreso.

En los orígenes del federalismo estadounidense pesó el antagonismo tanto como el amor a la libertad. De manera similar, en el centro de la política de colonización convivieron, hasta 1862, la voluntad de ocupar el territorio con el objetivo de obtener ingresos. En las décadas de 1830 y 1840, el Congreso procuró preservar los derechos de los “frugales, laboriosos e independientes cultivadores” que habían ocupado tierras en el Oeste sin comprarlas, por medio de leyes de preferencia (*preemption laws*). Éstas no cedían estos terrenos en propiedad a quienes los habían roturado, pero les permitían comprarlos a buen precio.⁹

⁸ Peter S. Onuf, *Origins of the Federal Republic: Jurisdictional Controversies in the United States, 1775-1787*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1983; sobre las formas en que la expansión impuso un repertorio político más rígido que el imperial, véase Edward Countryman, “Indians, the Colonial Order, and the Social Significance of the American Revolution”, *The William and Mary Quarterly*, 53:2, 1996, pp. 342-362. El texto de la ordenanza está en http://avalon.law.yale.edu/18th_century/nworder.asp; Art. IV, sección 3 de la Constitución de Estados Unidos, 17 de septiembre de 1787, en http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html.

⁹ Leyes de preferencia (*preemption*) de 29 de mayo de 1830, 19 de junio de 1834, 22 de junio de 1838, 4 de septiembre de 1841, 22 de junio de 1842, *United States Statutes at Large*, vol. IV, pp. 420-421, 678; vol. V, pp. 382, 453-458, 534-535. Disponible en el sitio de la Biblioteca del Congreso, en <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lws1.html>.

Sin embargo, la salud del Tesoro siguió siendo la principal preocupación del gobierno de Washington hasta la Guerra Civil. Sólo la Ley de la Propiedad Ocupada (*Homestead Act*) de 1862 tuvo como prioridad dotar de tierra a los ciudadanos estadounidenses, y a los extranjeros comprometidos con convertirse en miembros de la nación.¹⁰

En México, en cambio, las leyes de colonización fueron excepcionalmente generosas. Según el decreto de 4 de enero de 1823, la administración de los procesos de colonización en sí —los contratos con los empresarios, la asignación de tierras, los privilegios concedidos a los colonos— quedaban en manos de los estados. Los legisladores no dudaron en echar mano de “todos los medios posibles” para lograr “la población del territorio”.¹¹ Cedieron los “terrenos baldíos” disponibles en el estado en concesión a empresarios que proyectaran traer un número importante de familias —por lo menos un centenar—, o en propiedad a las familias que estaban dispuestas a establecerse en ellos. La extensión de los terrenos concedidos dependía de la ley estatal y del tipo de explotación que podía llevarse a cabo —tierras de labor, de regadío, de agostadero, ganaderas—. Se exentaba a los colonos —normalmente por cinco años— de contribuciones, diezmos, pago de aranceles sobre la introducción de herramientas, maquinaria y otros enseres, e incluso de la contribución “de sangre” —la participación en la milicia—, a pesar de que se contemplaran, desde su arribo, “como del país”, pues la ley los consideraba ciudadanos por el mero hecho de establecerse en tierras mexicanas.¹² Algunas leyes, en su afán por atraer colonos extranjeros de

¹⁰ Paul W. Gates, “The Land System of the United States in the Nineteenth Century”, *Memoria del primer congreso de historiadores de México y Estados Unidos celebrado en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, del 4 al 9 de septiembre de 1949*, México, Cultura, 1950, pp. 222-255; Paul W. Gates, “The Homestead Law in an Incongruous Land System”, *American Historical Review*, 41:4, 1936, pp. 652-681; Stephen W. Schoene, demuestra que, a pesar de la consistencia del objetivo, el principal beneficiario de la venta de tierras en el Oeste no fue el gobierno federal, “The Economics of US Public Land Policy Prior to 1860”, *Journal of Economic History*, 43:1, 1983, pp. 279-281.

¹¹ Decreto del gobierno del estado de Jalisco, para facilitar la colonización de sus terrenos baldíos, 25 de enero de 1825, en Francisco de la Maza, *Código de colonización y terrenos baldíos de la República mexicana, 1751-1892*, México, Secretaría de Fomento, 1893, pp. 193-199.

¹² Decreto de Jalisco, de 25 de enero de 1823; decreto de la legislatura de Veracruz, que autoriza al ejecutivo a ceder los terrenos baldíos del Estado, 28 de agosto de 1827; decreto del gobierno de Tamaulipas, que promueve la colonización del Estado, 17 de noviembre de 1833; decreto sobre colonización de Coahuila y Texas, 4 de febrero

un tipo particular, prometieron incluso, en contra de lo que establecía la Constitución, la tolerancia de cultos.¹³

En general, durante las primeras décadas del siglo XIX, los gobiernos estatales —en contra del malinchismo y supuesta obsesión con el “blanqueamiento” de la población nativa que los distingüía— daban preferencia a los colonos mexicanos, y en primer lugar, a los vecinos de localidades cercanas, o del estado en cuestión para ocupar estos espacios despoblados.¹⁴ Al mediar el siglo, para asegurar la zona fronteriza, se pretendió incluso que se establecieran en ésta indios “seminoles, qui-kapús y mascogos” que se trasladaban al sur frente a las agresiones de los comanches. Éstos eran “hombres industrioso y trabajadores”, que tenían la ventaja de ser “guerreros [...] de un valor a toda prueba”.¹⁵

Fracasó la mayoría de estos optimistas proyectos de colonización. Los escasos experimentos de colonización que se concretaron duraron muy poco, estrellándose contra la falta de organización y unas condiciones adversas.¹⁶ En general los hombres y las mujeres que abandonaron el Viejo Mundo para dirigirse al Nuevo no respondieron al entusiasta llamado de los legisladores mexicanos. Sólo la provincia de Texas atrajo un número importante de colonos, en su mayoría anglo-

de 1834, decreto del gobierno de Tabasco sobre reglas para la venta de terrenos baldíos, 16 de agosto de 1841, en De La Maza, *Código*, pp. 193-199, 219-221, 253-261, 263-266, 310-314.

¹³ Según la ley tamaulipecana: “El hombre es libre de pensar, y no hay autoridad, ni sobrenatural, que lo fuere a tener ideas que no concibe, ni opiniones que no forma”. Cada quien podía pensar lo que quisiera, mientras su opinión no turbara “el orden público”. De la Maza, *Código*, p. 254.

¹⁴ Decreto de Jalisco, 25 de enero de 1823; decreto de Veracruz, 28 de agosto de 1827; decreto de Tamaulipas, 17 de noviembre de 1833; decreto de Coahuila y Texas, 4 de febrero de 1834; decreto de Tabasco, 16 de agosto de 1841, en De la Maza, *Código*, pp. 193-199, 219-221, 253-261, 263-266, 310-314. Evelyne Sánchez rastrea la evolución del discurso de la colonización, mucho menos marcado por el racismo a principios de la vida independiente que a finales del siglo, “Las palabras de la utopía: la colonización europea en Veracruz en el siglo XIX”, *Nuevo Mundo/ Mundos Nuevos*, Coloquios, 2008, en <http://nuevomundo.revues.org/11842>.

¹⁵ Circular en la que se admite en calidad de colonos a indios de las tribus seminoles, qui-kapús y mascogos, 18 de octubre de 1850, en De la Maza, *Código*, pp. 474-478.

¹⁶ Fue el caso del destino desastroso de la colonia francesa proyectada en Veracruz en 1826. Véase Ana Bella Pérez, “Cuando el paraíso se convirtió en un infierno. Los franceses en el Coatzacoalcos”, *Historias*, 33, 1994-1995; Pierre Charpenne, *Mi viaje a México o El colono del Coatzacoalcos*, México, Conaculta, 2000.

mericanos —para 1832 eran ya más de 6 000, frente a 3 000 tejanos— que traían consigo, en algunos casos, a sus esclavos. El éxito de Texas representaba otro desengaño para México. El crecimiento demográfico y económico en Texas desembocó en la independencia de la provincia (1836) y culminó con su anexión a Estados Unidos (1845). Ésta alimentó la hostilidad entre las dos repúblicas vecinas, desencadenando, en 1846, una guerra en la que México perdió la mitad de su territorio.

El contraste con la nación vencedora no podía ser mayor. Por medio de la compra de territorio —la Luisiana en 1803, La Mesilla en 1853—, las negociaciones diplomáticas —los tratados Webster-Ashburton (1842) y de Oregon (1846), que definieron la frontera con las posesiones británicas en América del Norte— y la guerra contra México, las que fueran 13 colonias en los márgenes del imperio británico se convirtieron en un gigante continental.¹⁷ Además, Estados Unidos experimentó un crecimiento demográfico —producto del incremento natural y de la inmigración— sin parangón en el mundo contemporáneo: entre 1790 y 1860, la población estadounidense creció en más de 30% por decenio.¹⁸ La ocupación del territorio siguió un ritmo similar: en 1800, poco más de 300 000 personas vivían al oeste de los Apalaches. Para 1820, eran más de dos millones.¹⁹ En 1890, la Oficina del Censo anunciaba que se había cerrado la frontera.²⁰

Lo contrastante de las experiencias de colonización en Estados Unidos y México —con la canadiense ocupando un lugar intermedio entre las de sus dos vecinas— sugiere que la ocupación del territorio en el siglo XIX tuvo menos que ver con la disponibilidad de tierra barata que con la certidumbre jurídica y, sobre todo, con el dinamismo del mercado con el que se vinculaba la explotación agrícola. No erraban los desencantados funcionarios mexicanos que en 1846 redactaron la disposición que establecía, en el plano federal, una Dirección de Colonización:

¹⁷ El territorio estadounidense pasó de cubrir 867 980 millas cuadradas en 1790 a 2 973 965 en 1860. “Growth of US Population and Area”, en Bailyn et al., *The Great Republic. A History of the American People*, Lexington/Toronto, DC Heath and Co., 1992, p. xxxii.

¹⁸ Pasó de 3 929 214 habitantes a 31 443 321 entre 1790 y 1860. “Growth”, Bailyn et al., *The Great Republic*, p. xxxii.

¹⁹ Daniel W. Howe, *What God Had Wrought: The Transformation of America, 1815-1848*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 140.

²⁰ Frederick Jackson Turner, “The Significance of the Frontier in American History” (1893), *The Frontier in American History*, Nueva York, Henry Holt and Company, 1921, pp. 1-39.

Se han dado leyes unas después de otras, [...] se han registrado contratos de fundación de colonias, pero sin efectos ni resultados. [...] Lo relativo a los baldíos [...] es sin duda la principal causa de que aquí no haya habido empresas de colonización ni ventas de terrenos a extranjeros. Se habían ofrecido con liberalidad, pero sin expresar donde estaban, ni su extensión y circunstancias.²¹

El que en Texas, fuertemente influida por la economía comercial del valle del Mississippi, se hubiera establecido la única colonia exitosa, pone de manifiesto que a pesar de su cacareada riqueza y feracidad, las tierras mexicanas no eran atractivas para los inmigrantes, dada la debilidad de los mercados internos y las limitaciones de los circuitos comerciales operativos. Así, hubo que esperar las últimas décadas del siglo para que el desarrollo de los mercados —nacionales e internacionales— y el ferrocarril volvieran atractivo el que se poblara lo despoblado, en el norte para explotar los recursos mineros, el algodón y la industria, en el sur los cultivos comerciales —siguiendo, en los casos del henequén en Yucatán, o del tabaco en Valle Nacional, Oaxaca, patrones de poblamiento y trabajo muy distintos de los que habían imaginado los autores de las primeras leyes de colonización.²²

En cambio, en Estados Unidos la centralización de la política de ocupación territorial, la relativa claridad de los procesos de apeo, deslinde y venta, la creación de una burocracia especializada, técnicamen-

²¹ Circular que recomienda la exacta observancia de las medidas del decreto expedido para establecer una Dirección de Colonización, 4 de diciembre de 1846, en De la Maza, *Código*, pp. 360-364.

²² Sobre Texas, Andrés Reséndez, *Changing National Identities at the Frontier. Texas and New Mexico, 1800-1850*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; sobre el Norte, Luis Aboites Aguilar, *Norte precario. Poblamiento y colonización de México, 1760-1940*, México, CIESAS/El Colegio de México, 1995; Germán Martínez Velasco, *Plantaciones, trabajo guatemalteco y política migratoria en la frontera sur de México*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, Instituto Chiapaneco de Cultura, 1994; Juan Pedro Viqueira, “Indios y ladinos, arraigados y migrantes en Chiapas: un esbozo de historia demográfica de larga duración”, en Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar (coords.), *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, Tuxtla, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Miguel Ángel Porruá, 2008, pp. 275-322; para una visión general en Luis Aboites Aguilar, “La colonización en México. Breve revisión histórica, 1821-1940”, en Xóchitl Leyva Solano, Gabriel Asencio Franco, *Colonización, cultura y sociedad*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 1997, pp. 35-52.

te sofisticada y con importante cobertura territorial —la General Land Office, creada en 1812, que para 1837 contaba ya con más de treinta oficinas distritales—²³ contribuyó al dinamismo del mercado de la tierra en el siglo XIX, como lo hizo también el precoz desarrollo de un vigoroso mercado nacional y trasatlántico, vinculado por un eficiente sistema de transporte —ríos, caminos, canales y vías férreas.²⁴ Así, en América del Norte, la generosidad de las leyes de colonización —que, además, rara vez tenían en cuenta la existencia de los pobladores indígenas que ya ocupaban el territorio— influyó menos que el potencial económico de los terrenos por colonizar. Si Estados Unidos, como había escrito Benjamin Franklin —refiriéndose a “América”— y se repetiría, con distintos grados de entusiasmo, durante más de dos siglos, era “tierra de oportunidades”, esto se debía no sólo a la disponibilidad de las tierras, que legalmente lo estaban en uno y otro país, sino a su potencial económico en el corto plazo. Importaba que los hombres pobres que migraban pudieran no sólo convertirse en propietarios, sino prosperar. Esto no lo podía asegurar el legislador.

LOS EXTRANJEROS Y EL ESTADO

Los revolucionarios americanos proclamaron orgullosos que las suyas eran sociedades abiertas, libres de los prejuicios y costumbres de una Europa decrepita. Tanto en Estados Unidos como en México, afirmaron que el cemento que debía mantener unida a la comunidad política no era la relación de autoridad y obediencia entre el rey y sus súbditos, sino la voluntad de los asociados.²⁵ Con esto América se convertía, en palabras de Thomas Paine, en el “asilo del género humano”, cuando la “opresión infestaba al Viejo Mundo”.²⁶ No obstante, estas proclamaciones tuvieron muy pocos efectos inmediatos. Fueron en cambio las nada revolucionarias posesiones británicas al norte que presenciaron un au-

²³ Véase http://www.blm.gov/es/st/en/prog/glo/glo_timeline.html.

²⁴ Howe, *What God*, pp. 203-242.

²⁵ James H. Kettner, “The Development of American Citizenship during the Revolutionary Era. The Idea of Volitional Allegiance”, *The American Journal of Legal History*, 18:3 (julio), 1974, pp. 208-242.

²⁶ Thomas Paine, “Thoughts on the Present State of American Affairs”, *Common Sense* (1776), versión electrónica disponible en <http://www.bartleby.com/133/3.html>.

mento significativo de la inmigración, cuando al final de la Revolución Americana, aproximadamente 60 000 “leales” (*loyalists*) dejaron atrás sus hogares en los recién nacidos Estados Unidos para mantenerse bajo el gobierno del monarca británico.²⁷

Sin embargo, la construcción retórica de un territorio abierto a quien buscara “respirar libremente” y prosperar se convertiría en uno de los *leitmotifs* del discurso nacionalista norteamericano. Incluso George Washington, normalmente tan parco, exaltó a Estados Unidos como refugio para los “oprimidos” y “perseguidos” del mundo. En México, a pesar de la xenofobia de algunos jefes insurgentes,²⁸ los políticos insistieron en que los numerosos inmigrantes europeos que estaban por llegar al país —pero que nunca se materializaron— lo llevarían hacia la modernidad y el progreso. En Canadá, en contraste, se insistió en la disponibilidad y calidad de una tierra idónea para convertirse en el hogar de hombres trabajadores. Los funcionarios canadienses insistieron también en las similitudes culturales y políticas con las islas británicas, de donde debía provenir la mayoría de los inmigrantes.²⁹

Sin embargo, a pesar de lo seductor y persistente de estas imágenes, la evolución de las leyes migratorias en los tres países de América del Norte revela tensiones soterradas que surgían del temor a lo extraño, de visiones enfrentadas de lo que debía ser el gobierno y de las contingencias de la política. Aquellos que habían celebrado su derecho a abrir las puertas a los migrantes enfrentaron dilemas perturbadores, incluso antes de tener que lidiar con la cuestión, quizás más espinosa, de la integración formal de estos extranjeros a la sociedad nacional. ¿Debía permitirse la entrada a todos los que quisieran establecerse en las nuevas naciones? La libertad de movimiento ¿significaba que el gobierno no debía hacer nada mientras forasteros llegaban a sus puertos o cruzaban sus mal definidas fronteras? ¿Quién tenía derecho a abrir o cerrar el zaguán?

²⁷ Claude H. Van Tyne, *The Loyalists in the American Revolution*, General Books LLC, 2010; Robert M. Calhoon, *The Loyalists in Revolutionary America, 1760-1781*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovitch, 1973.

²⁸ Véanse, por ejemplo, “Los sentimientos de la nación”, 14 de septiembre de 1813, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, México, Porrúa, 2002, pp. 29-30.

²⁹ Kelley and Trebilcock, *The Making of the Mosaic*, p. 44; Valerie Knowles, *Strangers at Our Gates. Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-1997*, Toronto, Dundurn Press, 1997, p. 63.

Mucha de la historiografía sobre la migración en el siglo XIX describe este periodo como uno de “puertas abiertas”, sugiriendo que fue una época de mínima intervención estatal en los movimientos de población. En Norteamérica, hasta el último cuarto del siglo, sólo se restringió, de manera sistemática, el tráfico de esclavos. Sin embargo, las autoridades políticas no fueron indiferentes a los flujos migratorios. No podían controlarlos, pero pronto se esforzaron por contar y clasificar a los inmigrantes, y para excluir, eventualmente, a los “indeseables”.³⁰ Si la retórica optimista de la apertura es sorprendentemente similar en los tres países, los procesos administrativos reflejan percepciones distintas de aquellos extranjeros que, supuestamente, venían a enriquecer y fortalecer a la nación.

Procesos de admisión

En México, el discurso público insistió, a lo largo del siglo, en la necesidad de atraer inmigrantes. No obstante, las leyes promulgadas sugieren que los extranjeros inspiraban, sobre todo, desconfianza. Ya a principios de 1823, el Imperio mexicano promulgaba una ley para normar la admisión de los extranjeros que, por otra parte, se buscaba arraigar en tierras mexicanas por medio de unas muy generosas —aunque, como hemos visto, poco efectivas— leyes de colonización.³¹ Quienes venían

³⁰ “Introduction”, en Andreas Fahrmeir, Olivier Faron, Patrick Weil (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, Nueva York, Berghahn Books, 2003, pp. 1-7. La historiografía sobre México normalmente considera que las políticas promovían —no muy atinadamente— la inmigración. Moisés González Navarro, *La colonización en México, 1877-1910*, México, El Colegio de México, 1960, y *Extranjeros en México y mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, 3 vols., México, El Colegio de México, 1993; en menor grado, Aboites Aguilar, “La colonización”; una visión más equilibrada, en Dieter Berninger, *La inmigración en México, 1821-1867*, México, Secretaría de Educación Pública, 1974, Jürgen Buchenau, “Small Numbers, Great Impact: Mexico and Its Immigrants, 1821-1973”, *Journal of American Ethnic History*, 2001, pp. 23-49.

³¹ Las disposiciones mexicanas pueden encontrarse en Manuel Dublán, José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, 1876-1904, en <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>; De la Maza, *Código; Compilación histórica de la legislación migratoria en México, 1821-2000*, México, Instituto Nacional de Migración, 2003.

de fuera tenían que registrarse, a su llegada, frente a las autoridades locales, e identificarse con documentos oficiales o con el testimonio de súbditos “conocidos” del Imperio. Si permanecían en territorio nacional, necesitaban una carta de seguridad, que tenía que ser ratificada anualmente por las autoridades de su lugar de residencia. A partir de 1831, el Ministerio de Relaciones se encargaría de renovar estas cartas, por conducto de los representantes diplomáticos. Al tiempo que el país atravesaba transformaciones políticas dramáticas —de imperio a república federal (1823-1824); del centralismo (1836) al federalismo restablecido (1847); de la dictadura (1853) a un nuevo federalismo republicano (1855); de un imperio con príncipe extranjero a la restauración de la república en 1867—, el contar, identificar y rastrear a los extranjeros residentes representó una preocupación constante de los gobiernos mexicanos.

Entre 1823 y 1861, fueron promulgadas por lo menos 13 leyes, reglamentos y circulares sobre pasaportes y cartas de seguridad, exigiendo que los empleados de aduana, las autoridades municipales y los dueños de posadas mantuvieran “registros escrupulosos”. En repetidas ocasiones el gobierno deploró los abusos, la negligencia y la desidia que afectaban esta “tan importante” labor. Los capitanes de barco que llegaban a puertos mexicanos debían entregar listas de pasajeros, mientras que los viajeros tenían que informar a las autoridades —tanto a las portuarias como a las del lugar al que se dirigían— de su nombre, edad, estado civil, nacionalidad, destino final, razones del viaje y ocupación. Aunque la Constitución de 1857 proclamó la libertad de movimiento —aboliendo pasaportes, cartas de seguridad y salvoconductos—, el gobierno liberal siguió exigiendo a los extranjeros residentes que se matricularan en la Secretaría de Relaciones Exteriores. De no hacerlo, sus “derechos de extranjería” no serían reconocidos. Sólo en 1886 se eliminaron todos los requisitos de registro, alineándose la legislación mexicana con la del resto de Occidente.

Se afirmaba que estas leyes debían garantizar la seguridad nacional; el texto no restringía explícitamente la inmigración. No obstante, en 1826, el secretario de Relaciones, Sebastián Camacho, insistía en que su objetivo principal era dejar fuera a la “escoria” que siempre venía mezclada dentro de la masa de viajeros.³² Los vagos y quienes presentaran

³² “Memoria de los ramos del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de

documentos falsos no recibirían el pasaporte necesario para internarse en la República. Hasta 1909, sólo en circunstancias agravantes se especificaron otras razones para negar pasaportes. Durante la expulsión de españoles (1827-1835) y tras la declaración de independencia de Texas (1836), se promulgaron disposiciones para negar la entrada a los súbditos de Su Majestad Católica en el primer caso, a los “aventureros armados” que simpatizaran con la rebelión texana después. Sería entonces el criterio del funcionario en el punto de entrada el que determinaba si el forastero podía ser admitido.

El gobierno mexicano procuraba registrar la llegada de los extranjeros al país, y supervisar su estancia. Se esforzó también por trazar con precisión las fronteras de la comunidad política, definiendo —y en algunas instancias limitando— los derechos y obligaciones de aquellos que no pertenecían a ella, primero en el ámbito estatal, luego en el nacional.³³ Una “incertidumbre perniciosa”, alegaba el secretario de Relaciones José Ma. Gutiérrez de Estrada en 1835, afectaba tanto al extranjero, exponiéndolo a medidas arbitrarias, como al gobierno, que era vulnerable a los reclamos injustificados de otras potencias.³⁴ Por medio de la ley, el Estado mexicano procuró afianzar su autoridad sobre aquellos que definía como ajenos, restringiendo, en momentos distintos, sus derechos a la propiedad raíz, a ejercer el comercio al menudeo, a involucrarse en política y a recurrir a la protección diplomática.

En caso de que estas medidas no lograran proteger a la nación, los políticos mexicanos establecieron medidas de emergencia: desde 1836 —y hasta 2011—, el presidente tuvo la facultad constitucional de expulsar del territorio a los “extranjeros perniciosos”. En tiempos de crisis particularmente aguda se buscó expulsar a grupos nacionales enteros, como a los españoles (1827-1835) y a los franceses (1838). Para resolver las tensiones que engendraban quienes reclamaban la protección de un poder extranjero, el gobierno recurrió, en 1857, a su integración prácticamente forzosa a la comunidad política: la Constitución estable-

la República leída en las Cámaras del Soberano Congreso en los días 9 y 14 de enero del año 1826”, *Memorias de los ministros del Interior y del Exterior. La primera república federal. 1823-1835*, México, Secretaría de Gobernación, 1987, p. 157.

³³ Véanse las constituciones estatales de la primera república federal, y sus definiciones de pertenencia política, en *Colección de constituciones de Estados Unidos Mexicanos*, 3 vols., México, Imprenta de Mariano Galván, 1828.

³⁴ “Memoria, 1835”, en *Memorias*, pp. 525-526.

ció que aquellos extranjeros que adquirieran bienes inmuebles o tuvieran hijos en México serían considerados mexicanos, a menos que declararan, explícitamente, al registrar la propiedad o el nacimiento, su deseo de conservar su nacionalidad de origen.

En contraste con las cada vez más elaboradas —aunque también menos severas— leyes de extranjería mexicanas, los extranjeros residentes parecen haber preocupado menos al gobierno de Estados Unidos, por lo menos hasta 1870. El tristemente célebre *Alien Act* de 1798, que autorizaba al ejecutivo a expulsar a aquellos extranjeros que considerara “peligrosos” sin que hubiera recurso a tribunales, y ordenaba que los capitanes de barco registraran a sus pasajeros al llegar a puerto, era producto de las ambiciones de los federalistas y de los temores que desencadenara la “casi guerra” con Francia. Esta disposición, duramente criticada por la oposición, que triunfó en las elecciones de 1800, expiró ese mismo año, sin que nadie hubiera sido forzosamente removido del territorio estadounidense.³⁵

No fue sino hasta la segunda década del siglo XIX cuando las “leyes sobre pasajeros”, sancionadas entre 1818 y 1860, establecieron que los viajeros que llegaban a Estados Unidos debían registrarse formalmente. Estas leyes procuraban también garantizar cierto bienestar —y quizá salvaguardar la moralidad— de quienes viajaban a aquel país por barco. Establecían el número máximo de pasajeros permitido según el tonelaje de la nave, así como requisitos mínimos de espacio, aprovisionamiento y ventilación. En 1860 se sumaron a estas medidas otros requisitos para proteger a las viajeras de “conexiones ilícitas” con miembros de la tripulación. Los barcos de la Sociedad de Colonización Americana, que se abocaba a transportar a afroamericanos libres a Liberia, pues perturbaban a la sociedad en una república que era imaginada como de hombres blancos, estaban exentos de acatar estas disposiciones. Estas medidas han sido descritas como instrumentos para el “control remoto” de la inmigración: al aumentar los costos de la travesía, se supone que estaban diseñadas para reducir el flujo migratorio y desincentivar a los migrantes más pobres.³⁶ Sin embargo, los nativistas de la época

³⁵ Para estas leyes, véase James M. Smith, *Freedom's Fetters: The Alien and Sedition Acts and America's Civil Liberties*, Ithaca, Cornell University Press, 1956.

³⁶ Las disposiciones estadounidenses pueden encontrarse en *Statutes at Large*, en <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwsl.html>, y en Michael C. Le May, Elliot R. Barkan, *US Immigration and Naturalization Laws and Issues: A Documentary History*, West-

las interpretaron como esfuerzos para facilitar el transporte de quienes venían de Europa —incluyendo a pobres y criminales—, e importar votos que debilitarían al xenófobo “partido de los nativos americanos” (Native American o Know-Nothing party).³⁷

La primera ley federal para regular directamente la inmigración es de 1864, y pretendía promoverla. Para responder a la “demanda absoluta” de mano de obra en los estados del Oeste, el Congreso votó para validar la inmigración de trabajadores a quienes los futuros empleadores pagaban el traslado, y estableció en Nueva York una “Oficina del Migrante” que facilitaba a éstos la “información y las facilidades” para dirigirse a su destino final. El último cuarto de siglo vería una transformación profunda de esta actitud positiva hacia la inmigración, promovida por elementos nativistas que en mayor o menor medida habían estado siempre presentes, pero que ejercerían una influencia cada vez mayor dentro del cuerpo legislativo. Entre 1875 y 1902, se promulgaron ocho leyes para limitar la inmigración de los chinos, y entre 1882 y 1917, el Congreso aprobó otras ocho medidas para que la burocracia federal registrara, examinara y restringiera la inmigración en general.

Inmigrantes buenos y malos

Para regular la inmigración, el gobierno estadounidense creó una serie de categorías con las que esperaba identificar a los inmigrantes indeseables porque resultaban peligrosos para la salud —física y moral— del cuerpo político, en lo que puede describirse como una estrategia doble. Por un lado, se procuró restringir y finalmente prohibir la inmigración de chinos, exceptuando a funcionarios, maestros, estudiantes, comerciantes y turistas. Estas disposiciones, cada vez más rígidas, se fincaban en el virulento —y políticamente muy eficiente— sentimiento popular antichino, especialmente en los estados del Pacífico.³⁸ Por el otro, se

port, Greenwood Publishing Group, 1999.

³⁷ Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge, Harvard University Press, 2006, pp. 110-113; *Congressional Globe*, 29/2, Senado, 1o. de febrero de 1847, p. 304, en <http://memory.loc.govammem/amlaw/lwcg.html>.

³⁸ Patricia Nelson Limerick, *The Legacy of Conquest. The Unbroken Past of the American West*, Nueva York, WW Norton, 1987, pp. 263-264.

procuró “purificar” a la masa de inmigrantes, excluyendo a aquellos que no llenaban requisitos de autonomía económica y salud física, mental y moral que debían exigirse a quienes pretendían convertirse en parte de la nación.

Desde que los estados eran colonias, habían procurado prohibir la entrada de locos, fugitivos de la justicia, reos, y personas incapaces de mantenerse y que terminarían siendo “cargas públicas”. A estas tradicionales categorías de exclusión la legislación federal sumaría otras: las mujeres provenientes de China, Japón u “otro país oriental” que vinieran a Estados Unidos con “propósitos degradados e inmorales” (1875); los inmigrantes con contratos de trabajo (1885); quienes sufrieran enfermedades “odiosas” o contagiosas, los polígamos (1891); los anarquistas y las prostitutas (1903); los polizones y los niños que viajaran solos, los naturales de las islas asiáticas que no pertenecían a Estados Unidos (1907), y, a partir de 1917, los mayores de 16 años que no supieran leer.

En el ambiente enrarecido que siguió a la Primera Guerra Mundial, se establecieron en 1921, como medida de emergencia, y en 1924, como política duradera, leyes que limitaban la entrada de inmigrantes supuestamente ajenos al legado racial y cultural de Estados Unidos. Idealizando un paradigma artificial de homogeneidad europea noroccidental, se establecieron, para los distintos grupos nacionales, cuotas de 2% anual del número de nacionales registrados en el censo de 1890. Para financiar el aparato burocrático cada vez mayor y más técnicamente sofisticado que se requería para implementar estas disposiciones, se impuso el pago de un impuesto por cabeza a cada inmigrante que desembarcaba, que se elevaría cada vez que se promulgaba una nueva ley.

La expansión progresiva de la base normativa y administrativa del control migratorio en Estados Unidos oscurece la naturaleza contenciosa e intermitente del proceso. Entre 1882 y 1907, los debates legislativos reflejaron la creciente legitimidad de los argumentos a favor de la restricción, fincados en la defensa de los trabajadores estadounidenses y en los prejuicios racistas. Para justificar la imposición de límites a la inmigración, se alegaba la necesidad de proteger al trabajador americano —“su vida, su prosperidad, su moralidad, su cristianismo, su comodidad, el bienestar de su familia”— en contra del “choque directo y la competencia [...] del extranjero que no podía llegar naturalmente”

a Estados Unidos, y en especial del chino.³⁹ Algunos denunciaron la protección de los trabajadores asalariados como una “legislación de clase”. Los críticos de la medida, que la asociaban al contencioso asunto del proteccionismo arancelario, fueron más bien discretos. Otros insistieron en la importancia de los inmigrantes para el crecimiento y prosperidad de “América”, subrayando la escasez de mano de obra que sufrían los estados del Sur y del Oeste, y los beneficios de la libertad de movimiento, que debía respetarse para la mano de obra tanto como para el capital y el comercio. Los abogados de la restricción condenaron a estos abogados de la libertad en forma vehemente y eficaz, como instrumentos del “capitalista americano, el altivo manufacturero”.⁴⁰

La vecindad y la forma en que los circuitos comerciales y los mercados laborales entrelazaban las regiones fronterizas daban otra vuelta de tuerca a los de por sí complejos debates sobre trabajo y migración en el Congreso estadounidense. Como hemos adelantado ya, Estados Unidos ejerció un importante poder de atracción sobre los pobladores de sus países vecinos. Por lo menos desde la década de 1840, los centros textileros de Nueva Inglaterra representaron un destino importante para los emigrantes franco-canadienses,⁴¹ mientras que la expansión hacia el “gran Oeste” incluyó a hombres y mujeres de ambos lados de la frontera: sólo así se explica que participaran, en la Guerra Civil estadounidense (1861-1865), más de 40 000 soldados canadienses.⁴² El desarrollo de la minería, la ganadería y la agroindustria en el suroeste de Estados Unidos, así como del ferrocarril durante las últimas décadas del siglo XIX, generaron dinámicos patrones de migración que perviven hasta nuestros días.⁴³

³⁹ Senadores Morgan y Blair, 13 y 17 de febrero de 1885, en *Congressional Record*, 48/2, pp. 1779, 1626, en <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwcg.html>.

⁴⁰ Senadores Morgan, Saulsbury, Call, 17 de febrero, 1885, *Congressional Record*, 48/2, pp. 1778-1797; senador Jones, Senado, 9 de marzo, 1882, en *Congressional Record*, 47/1, p. 1738, en <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwcg.html>.

⁴¹ Entre 1840 y 1930 emigraron a Estados Unidos alrededor de 900 000 francocanadienses. Damien-Claude Bélanger, Claude Bélanger, “French Canadian Emigration to the United States, 1840-1930”, puesto en línea en 1999, disponible en <http://faculty.mariapolis.edu/c.belanger/quebechistory/readings/leaving.htm>; Bruno Ramírez, *Crossing the 49th Parallel: Migration from Canada to the United States, 1900-1930*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, pp. 67-96.

⁴² John Boyko, *Blood and Daring. How Canada Fought the American Civil War and Forged a Nation*, Toronto, Knopf Canada, 2013.

⁴³ La bibliografía sobre migración mexicana a Estados Unidos es muy amplia. Mencionamos sólo Jorge Durand, Douglas S. Massey, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2003.

En el caso de la migración de mano de obra mexicana, los intereses de los empleadores parecen haber tenido, en general, más éxito que los de los “capitalistas” del resto del país. Los miembros de las cámaras de comercio y consejos de agricultura afirmaron que los mexicanos poseían cualidades innatas —la facilidad para encorvarse, por ejemplo— que les permitían realizar el arduo y mal pagado trabajo que los estadounidenses no estaban dispuestos a hacer. Como los chinos, los mexicanos eran totalmente distintos de los “americanos”; pero lo que era un defecto en los primeros constituía una virtud en los segundos: no venían a Estados Unidos sino por “el trabajo y el dólar”. No pretendían quedarse de ese lado, y menos aún integrarse a la sociedad estadounidense; querían volver a casa. Estos argumentos, que, como apunta David Gutiérrez, fueron sorprendentemente estables durante seis décadas, resultaron lo suficientemente persuasivos para que la Ley de Migración de 1917 permitiera al fiscal general facilitar, según su criterio, la entrada de quienes no cumplieran con los requisitos de ley y que la particularmente restrictiva ley de 1924 exentara de las cuotas a los migrantes del “Hemisferio occidental”.⁴⁴

El tema de los trabajadores inmigrantes —y en particular de aquellos que, como los mexicanos, eran de “raza extraña”— provocaba acalorados debates y enfrentamientos entre los congresistas. En cambio, la mayoría apoyaba sin ambages la exclusión de los chinos. Se afirmaba que la inmigración de éstos era fuente de “males incalculables”, porque los chinos eran incapaces de asimilarse; eran paganos, sufrían de enfermedades “extrañas e incurables”, fumaban opio, no vestían más que tela barata e importada, y no comían sino arroz que no se producía en Estados Unidos.⁴⁵ En 1882, el presidente Chester A. Arthur vetó la ley de exclusión china, preocupado por unas disposiciones que violaban el espíritu de las negociaciones diplomáticas con China —país con el que en 1868 se había firmado un tratado que otorgaba al imperio asiático estatus de nación más favorecida y garantizaba recíprocamente los

⁴⁴ David G. Gutiérrez, *Walls and Mirrors. Mexican Americans, Mexican Immigrants and the Politics of Ethnicity*, Berkeley, University of California Press, 1995; Alexandra Minna Stern, *Eugenic Nation. Faults and Frontiers of Better Breeding in Modern America*, Berkeley, University of California Press, 2015, p. 24.

⁴⁵ Diputado Page, 10 de febrero de 1875, *Congressional Record*, 43/2, pp. 43-44; senador Miller, Senado, 28 de febrero 1882, *Congressional Record*, 47/1, pp. 1481-1488, en <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwcg.html>.

derechos de los nacionales en el territorio de la potencia contratante—. Ésta, como las disposiciones que se promulgaron subsecuentemente, fueron ratificadas por encima de la condena del ejecutivo.

A la larga, la oposición del presidente fue tan poco efectiva como la de los pocos senadores que condenaron que se recurriera a la “raza” para excluir a inmigrantes, puesto que se contradecían los principios enunciados tanto en la Declaración de independencia como por el cristianismo.⁴⁶ No obstante lo sustancioso de estas críticas, fue el tratado —y no la ley— el que sería enmendado, aprovechando la debilidad del gobierno chino. En 1889 la Suprema Corte afirmó que las leyes vinculadas a implementación de los tratados diplomáticos podían “derogarse y modificarse” según la voluntad del Congreso.⁴⁷ Para 1902, la política de exclusión se describía como una de las “grandes políticas americanas”, prácticamente al mismo nivel que la doctrina Monroe. Incluso una asociación de nacionales chinos residentes en Estados Unidos, la Liga China para los Derechos Iguales, defendía las medidas de exclusión.⁴⁸

Mientras se consolidaban estos sentimientos, los legisladores reaccionaron a las a menudo exitosas estrategias de los chinos que combatían las medidas de exclusión en los tribunales, promulgando leyes cada vez más restrictivas, que pretendían transformar la admisión de migrantes en un proceso exclusivamente administrativo, aislado del control judicial. La Suprema Corte ratificó la constitucionalidad de estas medidas, reconociendo el “deber supremo” que tenía la nación de preservar su independencia y seguridad en contra de la agresión o intrusión extranjeras. La facultad de excluir a los extranjeros era “incidente a la soberanía”. Por otra parte, no tocaba al poder judicial determinar “la moralidad” de las decisiones del Congreso, sólo pronunciarse sobre su “validez”.⁴⁹ La Corte contribuyó así a erigir al derecho migratorio como “radicalmente aislado y divergente de las normas fundamentales del de-

⁴⁶ Senadores Hoar y Platt, 1o. y 8 de marzo de 1882, *Congressional Record*, 47/1, pp. 1515-1523, 1705-1717, en <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwcg.html>.

⁴⁷ Chae Chan Ping v. US, 130 US 581, 603-10 (1889).

⁴⁸ Senador Mitchell, 4 de abril de 1902, *Congressional Record*, 57/1, en <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwcg.html>; *Appeal of the Chinese Equal Rights League to the People of the United States for Equality of Manhood*, Nueva York, Chinese Equal Rights League, 1892, pp. 1-3.

⁴⁹ Chae Chan Ping v. US (1889), Nishimura Eiku v. US (1892), Fong Yue Ting v. US (1893), Lem Moon Sing v. US (1895), US v. Sing Tuck (1904) US v. Ju Toy (1905). La cita en Chae Chan Ping v. US, 130 US 581.

recho constitucional, del proceso administrativo y de revisión judicial” que caracterizan al sistema legal estadounidense.⁵⁰

Por otra parte, las restricciones a la inmigración, a pesar del consenso legislativo sobre el que se fincaban, y la sanción de “expertos” académicos y de organizaciones como la Liga para la Restricción de la Inmigración, no afectaron los flujos migratorios. La ley “escogía y revisaba”. Al prohibir la entrada a polígamos y a anarquistas, reflejaba los temores que inspiraban el disenso político y religioso. También excluía, como se verá, en forma arbitraria, escudándose en los postulados supuestamente científicos de la medicina y la necesidad indiscutible de proteger la salud pública. Y sin embargo permitió, entre 1880 y 1920, la entrada del mayor número de inmigrantes a Estados Unidos hasta entonces —más de veintitrés millones—.⁵¹ Fracasaron repetidos esfuerzos por implementar medidas más selectivas. Así, desde 1896, el Congreso aprobó que se excluyera a quienes no supieran leer, pero esta disposición fue vetada cuatro veces por tres presidentes distintos. El jefe del ejecutivo, como los partidos políticos, temían la reacción de los inmigrantes e hijos de inmigrantes a este tipo de medidas. Éstos, exceptuando a los asiáticos, podían convertirse en ciudadanos y votar, con cierta facilidad y dentro de un periodo relativamente corto (cinco años).⁵² Así, los intereses encontrados y las opiniones divididas que apuntalaban las políticas de inmigración permitieron la estabilización y contención de las normas y prácticas de la burocracia encargada de aplicarlas, a pesar de las crecientes polémicas que encendía el tema de la migración.

En lo que más tarde se iba a convertir en Canadá, la independencia de Estados Unidos fue el origen de la primera ola de inmigración

⁵⁰ Peter H. Schuck, “The Transformation of Immigration Law”, *Columbia Law Review*, 84:1 (enero), 1984, pp. 1-90, p. 1. También Sarah H. Cleveland, “Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories and the Nineteenth century Origins of Plenary Powers over Foreign Affairs”, *Texas Law Review*, 81:1 (noviembre), 2002, pp. 3-284; T. Alexander Aleinikoff, *Semblances of Sovereignty. The Constitution, the State and American Citizenship*, Cambridge, Harvard University Press, 2002. Las estrategias de los chinos ante los tribunales californianos han sido magistralmente estudiadas por Lucy E. Salyer, *Laws Harsh as Tigers. Chinese Immigrants and the Shaping of Modern Immigration Law*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1995.

⁵¹ Lee, “Immigrants”, pp. 85-87; Alan M. Kraut, “Silent Travelers: Germs, Genes and American Efficiency, 1890-1924”, *Social Science History*, 12:4, 1988, pp. 377-394.

⁵² En 1896, 1913, 1915 y 1917. Michael C. Le May, Elliot R. Barkan, *US Immigration and Naturalization Laws and Issues: A Documentary History*, Westport, Greenwood Publishing Group, 1999, p. 106.

—los *loyalists*—, y, en consecuencia, de las primeras políticas formales de migración. En 1792, una proclamación real ofreció tierra gratis a los colonos que se establecieran en ella. A partir de entonces, y a lo largo del siglo XIX, la política migratoria de Canadá estuvo marcada por tres prioridades: atraer una población leal a la Corona, consolidar la ocupación del territorio y tener un número suficiente de habitantes para asegurar su defensa. El proceso hizo partícipes, además de a los gobiernos provinciales, a actores como las compañías colonizadoras, entre las cuales destaca la Canada Land Company, que en la década de 1820 logró adquirir más de dos millones de acres de la mejor tierra en el Canadá superior (hoy Ontario).⁵³ La necesidad de consolidar a una colonia endeble frente a la expansión de su vigoroso vecino del sur representó una preocupación constante.⁵⁴

En un principio, las autoridades canadienses procuraron atraer súbditos británicos angloparlantes y a ciudadanos estadounidenses. Más tarde, buscaron a otros europeos, pero no a franceses, para no reforzar a la población francocanadiense, de cuya lealtad la Corona nunca se sintió segura, y que se oponía vehementemente a estas políticas migratorias, percibidas como esfuerzos descarados para diluir su identidad. Poco a poco se erigió una estructura normativa y burocrática, financiada por el impuesto de capitación que pagaban los inmigrantes. Este embrionario servicio de migración, en un principio y como reflejo del sentido de urgencia que animaba a los funcionarios coloniales, debía apoyar a los colonos e implementar los reglamentos de navegación, no controlar o restringir las entradas. En la década de 1850, se enviaron incluso promotores de la migración a Gran Bretaña y a Alemania.⁵⁵

Como consecuencia de la llegada de los *loyalists* —incluyendo a los 3 000 esclavos que habían conquistado su libertad abandonando a sus amos y sirviendo al rey durante la Revolución Americana—, la Norteamérica británica se dividió en dos. Mientras que en el Canadá inferior (hoy Quebec) la población era mayoritariamente francesa, el Canadá superior, como el resto del país, se volvió en su gran mayoría angloparlante, al tiempo que, en algunas regiones, el número de habitantes se multiplicó por dos.⁵⁶ Para 1872 se había establecido el patrón de

⁵³ Kelley y Trebilcock, “The Making of the Mosaic”, pp. 47-49.

⁵⁴ Knowles, *Strangers*, 1992, pp. 19 y ss.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 36 y ss; Kelley y Trebilcock, “The Making of the Mosaic”, pp. 49-51.

⁵⁶ Knowles, *Strangers*, pp. 24-25.

la política migratoria canadiense, que se desarrolló progresivamente a partir de enmiendas a la Ley de Inmigración, permitiendo al gobierno cambiar de rumbo rápidamente —por lo general para responder a las presiones de la opinión pública o de los grandes intereses—. A grandes rasgos, entre 1867 y 1914, el sector empresarial estuvo a favor de la inmigración, pues contribuía a reducir los costos de producción, mientras que los trabajadores organizados se oponían a ella por la misma razón. Por otra parte, la ley migratoria de 1906 delegó al gabinete la autoridad para promulgar reglamentos, con el formato de órdenes del consejo, con lo que podía adaptar las directivas ambiguas de la ley a circunstancias cambiantes. En este contexto, se volvió extraordinariamente difícil desafiar con éxito la legislación migratoria en tribunales.⁵⁷

La inmigración fue un componente central de la “política nacional” del primer ministro John A. Macdonald (1878-1891), que incluyó un aumento en los aranceles para incentivar la producción interna y la construcción del ferrocarril transcanadiense para promover la colonización agrícola. Se trataba esencialmente de una política de puertas abiertas para los inmigrantes europeos. Entre 1896 y 1914, Canadá recibió a tres millones de inmigrantes, máximo que no volvió a alcanzar en el siglo xx. También los refugiados representaron, en forma consistente, un elemento importante de la inmigración a Canadá. Empezando con los loyalists, constituyeron una proporción importante de los inmigrantes a lo largo del siglo XIX, con la llegada masiva de los irlandeses que huían de la hambruna y la inestabilidad política en las décadas de 1840 y 1850. Más tarde, muchos súbditos del imperio ruso —polacos, judíos, ucranianos— harían lo propio.⁵⁸

Fuera del Parlamento, los principales interlocutores en el debate sobre la inmigración fueron los trabajadores organizados, que se oponían a la mayoría de las formas de inmigración —provinciana ésta de Europa o no— porque consideraban que introducía una competencia desleal, y los empresarios que, a pesar de su racismo, favorecían la inmigración controlada, pues reducía los costos de la mano de obra y dificultaba la sindicalización. De ahí que se restringiera de manera severa a los inmigrantes no blancos. Desde 1885, el Parlamento canadiense aprobó una ley para restringir y normar la inmigración china, impo-

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 49-51.

⁵⁸ Li, “Destination Canada”, p. 16.

niendo exclusivamente a los chinos un impuesto de \$50 por persona.⁵⁹ Sin embargo, el ferrocarril transcanadiense pudo completarse sólo con mano de obra china. A pesar del impuesto, 45 000 chinos entraron a Canadá entre 1886 y 1904.⁶⁰

En 1903, en otro esfuerzo por frenar la llegada de no blancos, se aumentó el impuesto a los inmigrantes chinos a \$500. En 1908 se empezó a exigir que los inmigrantes viajaran directamente de su país de origen a Canadá, pero este requerimiento, supuestamente universal, no se aplicaba a los europeos, y estaba diseñado para excluir a chinos e indios, a pesar de ser éstos también súbditos del imperio británico. Los inmigrantes asiáticos acudieron a los tribunales para contrarrestar esta legislación discriminatoria, con resultados más bien desiguales. Las resoluciones en estos casos sugieren que fueron los intereses, más que las doctrinas legales, los que determinaron los fallos. El hecho de que rara vez se afectaran los intereses de los empleadores sugiere que el poder judicial era sensible a las preocupaciones del sector empresarial.⁶¹

En 1906 Canadá abandonó su política de “entrada libre” para los europeos. La Ley de Inmigración promulgada ese año estableció una larga lista de criterios que definían al inmigrante deseable, y otorgaba al gobierno la facultad de expulsar a aquellos extranjeros que, aunque hubieran entrado legalmente, se consideraran peligrosos para el mantenimiento de la paz, el orden y el buen gobierno, definidos entonces en los términos del libre mercado y la libre empresa. Por medio de esta ley fueron expulsados un número importante de líderes sindicales. Las enmiendas sucesivas a la legislación migratoria permitieron mayor arbitrariedad al ejecutivo. Para cuando la Primera Guerra Mundial hizo imposible la inmigración a Canadá, ya sus fronteras estaban prácticamente cerradas por la regulación.⁶²

En México, el tema migratorio fue menos conflictivo. A principios de la década de 1820, los temores que despertó entre algunos legisladores la posible llegada de inmigrantes no católicos se vio acallada tanto por la necesidad percibida de inmigración como por las exigencias de las potencias que al firmar tratados con la joven república exigieron

⁵⁹ Kelley y Trebilcock, “The Making of the Mosaic”, pp. 72-77.

⁶⁰ Li, “Destination Canada”, p. 17.

⁶¹ Kelley y Trebilcock, “The Making of the Mosaic”, pp. 141-142.

⁶² Philippe Rygiel, *Le temps des migrations blanches. Migrer en Occident (1850-1950)*, París, Aux liex d'être, 2007, pp. 64-65.

que no se molestara a sus súbditos residentes por motivos religiosos.⁶³ En el ambiente caldeado de mediados de siglo, los liberales deploraron la exclusividad religiosa como un obstáculo a la inmigración y, por lo tanto, al progreso. Sus rivales conservadores, empeñados en conservar al catolicismo como religión de Estado, aseguraron que la tolerancia amenazaba con disolver una sociedad ya extremadamente frágil. Puesto que México recibía tan poca inmigración, el debate era tremadamente contencioso y completamente especulativo.⁶⁴ Contribuyó, sin embargo, a consolidar un discurso público que erigía a la inmigración en un bien absoluto, por el que valía la pena sacrificar otros principios.

La fascinación con la inmigración en teoría y la suspicacia que despertaban los extranjeros en la práctica apuntalan las breves discusiones en torno a la Ley de Inmigración de 1909. La defensa de la salud pública justificó la restricción a la libertad de movimiento que había consagrado la Constitución de 1857. Para prevenir la introducción de “elementos de contagio” físico, moral y político, se instalaron dispositivos de control en los puntos de entrada al país. A diferencia de las leyes de pasaportes, que habían dejado al arbitrio del funcionario de aduanas la decisión de entregar o no el documento necesario para la internación, esta ley establecía criterios fijos para excluir. A pesar de que algunos legisladores exigieron mayor rigor y más precisión en la definición de los indeseables —que debía incluir, en su opinión, a los científicos cristianos, a los toreros y a los sifilíticos—, la ley reprodujo, a menudo de manera literal, las disposiciones de la legislación estadounidense: prohibía la entrada a los locos, a los que podían convertirse en una carga para la sociedad, a los niños que viajaban solos, a los reos, a los anarquistas, a los mendigos y a las prostitutas.⁶⁵

Sin embargo, los artífices de la ley distinguieron, de manera consciente, la postura de México frente a la de otros países del continente, en tanto que uno de los principios rectores explícitos de la ley fue re-

⁶³ Por ejemplo el artículo XIII del tratado con Gran Bretaña, de 1826, en Josefina Z. Vázquez, México, *Gran Bretaña y otros países*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 215-223; Fernando S. Alanís Enciso, “Los extranjeros en México, la inmigración y el gobierno: ¿tolerancia o intolerancia religiosa?, 1821-1830”, *Historia Mexicana*, 45: 3, 1996, pp. 539-566.

⁶⁴ Dieter Berninger, “Immigration and Religious Toleration: A Mexican Dilemma 1821-1860”, *The Americas*, 32:4 (abril), 1976, pp. 549-565.

⁶⁵ Diputado Macías, senadores López Portillo y Rojas, Gaviño, 11 y 14 de diciembre de 1908, *Diario de los debates. 1875-1997 [DVD]*, México, Senado de la República, 2004, pp. 226-227, 267-269, 264.

conocer “la más completa igualdad” entre naciones y razas. A pesar del informe negativo de la comisión legislativa abocada a estudiar la inmigración asiática —y china en particular—, de las protestas de los senadores, y de la presión de los trabajadores organizados, que demandaban —como hizo el Partido Liberal Mexicano en 1906— que se detuviera la inmigración china,⁶⁶ la ley no estableció ninguna restricción basada en criterios de raza u origen nacional. Los promotores de la ley aseguraron, como venían haciéndolo los políticos mexicanos desde hacía ochenta años, que el país estaba urgido de brazos y de capitales que vinieran de fuera, y, aparentemente, de donde fuera. La ley fue aprobada en el Senado con un solo voto en contra. De esta manera, para 1910, a pesar de las distintas circunstancias y experiencias en que se había desarrollado la migración, los tres estados norteamericanos buscaron implementar una serie de dispositivos para seleccionar a quiénes podían entrar, y a quiénes se debía dejar fuera. Al hacer esto, trazaban fronteras en torno a unas comunidades nacionales que habían imaginado, en un principio —en forma más o menos entusiasta y comprometida—, como abiertas. Pervirría el símbolo de las puertas abiertas, pero, de hecho, las políticas migratorias norteamericanas desdibujaron la realidad, siempre engañosa, de un Nuevo Mundo como una tierra de refugio con oportunidades para todos.

¿QUIÉN ABRE LA PUERTA?

En el siglo XIX la problemática que engendraba la política de migración en América del Norte no se limitaba a discernir a quién se debía admitir, sino a quién correspondía tomar esta decisión. El explorar las formas en que se resolvieron estos dilemas arroja luz sobre el complejo proceso de construcción del Estado en la región. Las instituciones y prácticas establecidas para administrar la inmigración en los tres países sugieren los contornos del aparato estatal, y revelan el lugar del inmigrante dentro de las visiones y prioridades del Estado. Por otra parte, analizar los

⁶⁶ José Covarrubias, “La inmigración china desde el punto de vista intelectual y moral”, *Revista Positiva*, noviembre de 1904; José María Romero, *Comisión de Inmigración, encargada de estudiar la influencia social y económica de la inmigración asiática en México*, México, A. Carranza, 1911. Véase también José Jorge Gómez Izquierdo, *El movimiento anti-chino en México (1871-1934). Problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución Mexicana*, México, INAH, 1991.

conflictos en torno a quién debía abrir la puerta nos permite rastrear las negociaciones contenciosas por medio de las cuales se definieron las distintas esferas de poder, y el centro de gravedad de su ejercicio dentro de estas comunidades políticas modernas.

En los tres países que estudiamos, la voluntad de normar la inmigración promovió el desarrollo de la burocracia. En distintos momentos, se establecieron instancias para registrar a los extranjeros que llegaban, para cobrarles impuestos, para examinarlos y, finalmente, para excluirlos. En un momento dado, y como se ha mencionado ya, los tres países comenzaron a percibir la inmigración como un problema de salud pública, y a los inmigrantes como foco de infección y degeneración racial. La preocupación por el bienestar físico de la comunidad nacional devino en un argumento particularmente legítimo para restringir la migración. Por lo tanto, el Estado recurrió a la ciencia médica y a sus practicantes para examinar a los viajeros que llegaban de fuera, con Canadá al frente: su gobierno estableció una estación de cuarentena en Grosse Île, en las afueras de la ciudad de Quebec, en 1832. En 1885, México estableció una serie de procedimientos para “prevenir la invasión del cólera asiático”, y dispositivos de revisión y desinfección sistemáticos que superaron, en su momento, a los del Coloso del Norte.⁶⁷

Así, se construyeron aduanas y estaciones de migración —además de Grosse Île, Ellis Island, frente a Nueva York (1892), Angel Island, frente a San Francisco (1910)—, y estaciones fronterizas. La defensa de la salud pública, de la “raza” y de la familia constituyeron espacios de legitimidad para la intervención, en muchos casos agresiva, del Estado “liberal”, que examinaba el cuerpo e infringía la intimidad de los individuos que pretendían internarse en el país, y para cerrar la puerta a aquellos que la “ciencia” erigía como indeseables.⁶⁸ En Estados Unidos se establecieron prácticas diferenciadas según el origen de los migran-

⁶⁷ Para México, José Ronzón, *Sanidad y modernización en los puertos del Alto Caribe, 1870-1915*, México, M.A. Porrúa/UAM, 2004; para Estados Unidos, Alan M. Kraut, *Silent Travelers. Germs, Genes and the Immigrant Menace*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995; Howard Markel, *Quarantine! East European Jewish Immigrants and the New York City Epidemics of 1892*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999; Margaret Warner, “Local Control versus National Interest: The Debate over Southern Public Health, 1878-1884”, *The Journal fo Southern History*, 50:3, 1984, pp. 407-428. Sobre la “superior infraestructura médica” en los puertos mexicanos, véase Stern, *Eugenic*, pp. 60-61.

⁶⁸ Kraut, *Silent Travelers*; Stern, *Eugenic Nation*, pp. 57-81.

tes. Así, mientras que, en 1917, en Ellis Island, 20 médicos examinaban los ojos y lenguas de 350 migrantes para asegurarse de que no tuvieran enfermedades contagiosas, en Angel Island se exigía a todos los viajeros de segunda y tercera clase, en su enorme mayoría chinos, que se desnudaran el pecho y entregaran una muestra de heces, que era puesta bajo el microscopio.⁶⁹

El mismo año, en la estación sanitaria de El Paso, Texas, los burocratas del Servicio Federal de Salud Pública (United States Public Health Service) bañaban, despiojaban y, en su caso, vacunaban y rasaban a 410 trabajadores mexicanos que cruzaban la frontera al día.⁷⁰ Incluso la república del sur, que poco podía hacer por sus ciudadanos cuando eran sometidos a tan degradante trato, blandió la bandera de la salud de la nación para implementar, en su caso sobre el escenario de la diplomacia, medidas discriminatorias: en 1885, México previó impedir “toda comunicación terrestre” con Guatemala, en caso de presentarse ahí el cólera; no se planteaba hacer lo mismo, en un caso similar, con la vecina república del norte.⁷¹

Si el gobierno federal se erigió finalmente, en los tres casos, en garante de la salud pública de la nación, a principios del siglo XIX no quedaba particularmente claro quién, institucionalmente, debía tratar con los extranjeros. Esta irresolución refleja tanto las distintas formas en que se concebía la inmigración como las prioridades y capacidades fluctuantes de los gobiernos centrales. Como se ha mencionado ya, tanto el departamento de Estado en Estados Unidos como la Secretaría de Relaciones en México procuraron registrar información sobre la llegada de extranjeros al país. En la más débil república del sur, el fiscalizar a los extranjeros residentes se mantuvo, a lo largo del siglo, bajo la autoridad de los encargados de las relaciones diplomáticas. En cambio, el lugar del inmigrante dentro de las estructuras burocráticas en Estados Unidos refleja una mayor ambivalencia y un menor sentido de urgencia. Entre 1882 y 1891, cuando se nombró al primer superintendente de Inmigración, los procesos administrativos para la admisión de extranjeros se

⁶⁹ Amy L. Fairchild, *Science at the Borders: Immigrant Medical Inspection and the Shaping of the Modern Industrial Labor Force*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003, p. 134.

⁷⁰ Stern, *Eugenics*, pp. 62-64.

⁷¹ “Medidas para prevenir el cólera asiático”, 16 de julio de 1885, *Compilación*, p. 81.

implantaron bajo la supervisión compartida de las autoridades estatales y el Departamento del Tesoro federal, con la esperanza de que estos procedimientos, que se volvían cada vez más complicados y costosos, pudieran autofinanciarse.

La concepción de los inmigrantes como peligrosos o por lo menos sospechosos, a menudo se traslapaba con la idea de que la inmigración era imprescindible para el desarrollo económico. Por eso, en Estados Unidos se colocó bajo la autoridad del Departamento de Comercio y Trabajo, creado en 1903. En Canadá estuvo bajo la supervisión del Departamento de Agricultura hasta 1892, cuando se transfirió al Departamento del Interior, que estuvo encargado de la colonización de los territorios del noroeste (incluyendo lo que hoy son Alberta y Saskatchewan). Puesto que parte importante de los migrantes pretendía establecerse en Manitoba, se consideró prudente que tanto la colonización como la inmigración se llevaran a cabo bajo la supervisión de esta misma instancia de gobierno.⁷²

En México, como se ha mencionado ya, en 1846 se creó un departamento abocado específicamente a la colonización, bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda, transfiriéndose al Ministerio de Fomento cuando éste fue creado en 1853. Al centralizar la autoridad política sobre la inmigración y la colonización, el Estado mexicano también abrió la puerta a su privatización, promoviendo que participara la iniciativa privada. En 1848 permitió a grandes terratenientes traer colonos para trabajar sus tierras, y en 1854 consintió en ceder en propiedad parte de los terrenos que se demarcaran a las compañías deslindadoras. En 1894 se suprimieron los límites a la extensión que podía reclamar un solo individuo, lo cual parecería indicar que el Estado claudicaba de su responsabilidad para encauzar la colonización con el fin de crear una sociedad igualitaria, compuesta de prósperos pequeños propietarios.⁷³ Sin embargo, el que la ley de 1909 colocara la migración bajo la autoridad del Ministerio de Gobernación sugiere que, a principios del siglo XX, las preocupaciones por la seguridad nacional se superpusieron

⁷² Kelley y Trebilcock, “The Making of the Mosaic”, pp. 116-117.

⁷³ Luis Aboites Aguilar, “La colonización”; diputado Esteva, 5 de junio de 1822, en Zertuche Muñoz et al. (eds.), *Historia parlamentaria, 1812-1822*, vol. II, t. I, p. 540; Jan de Vos, “Una legislación de graves consecuencias. El acaparamiento de tierras baldías en México, con el pretexto de la colonización”, *Historia Mexicana*, 34:3, 1984, pp. 76-113, 87.

tanto al temor de los conflictos diplomáticos como a las esperanzas de desarrollo económico.

Por su escala, la migración moderna representó un desafío burocrático, y la forma en que lo enfrentó cada Estado-nación es reflejo, como se ha visto, tanto de sus angustias y aspiraciones como del control que podía ejercer. En América del Norte, estas respuestas tenían además que inscribirse en los marcos del federalismo o del imperio. Al embarcarse las dos repúblicas en el experimento federal, privilegiaron en un primer momento la relación entre el individuo y la autoridad estatal, que se erigió como eje de la pertenencia política. En Canadá, dadas la conexión imperial y la “realidad francesa”, el federalismo procuró resguardar los derechos de las comunidades, más que los de los individuos. Al final, el resultado fue el mismo: los gobiernos provinciales se consideraron los principales interlocutores de la población. Así, los gobiernos locales, en los tres casos, desempeñaron un papel central en la admisión y la definición del estatus de los extranjeros. Sin embargo, como hemos adelantado ya, por razones distintas, al mediar el siglo, los tres países procedieron a centralizar los asuntos migratorios.⁷⁴

En Estados Unidos, a pesar de que la Suprema Corte ratificó la autoridad del gobierno nacional sobre la inmigración en 1849, no fue sino en 1864 cuando el Congreso federal promulgó una ley migratoria. La federalización de ésta resultó tanto de la nueva interpretación que hizo el poder judicial de las prerrogativas del gobierno de Washington como de una nueva concepción de Estados Unidos como nación —y no ya como confederación de estados—, posterior a la Guerra Civil. Durante la primera mitad del siglo XIX, los tribunales —de manera ilustrativa con la decisión de la Suprema Corte en *Miln v. Nueva York* en 1837— no quisieron descalificar los reglamentos locales para controlar los movimientos de población. Los jueces sostuvieron consistentemente las “medidas de policía”, encaminadas a preservar la “seguridad

⁷⁴ Las constituciones estatales estadounidenses, en http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/constpap.asp; ‘Table A.4: Race and Citizenship Requirements for Suffrage: 1790-1855’, en Alexander Keyssar, *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, Nueva York, Basic Books, 2000, Apéndice; Leon E. Aylworth, “The Passing of Alien Suffrage”, *The American Political Science Review*, 25:1, 1931, pp. 114-116; Polly J. Price, “Alien Land Restrictions in the American Common Law: Exploring the Relative Autonomy Paradigm”, *The American Journal of Legal History*, 43:2, 1999, pp. 152-208; Gerald L. Neuman, “The Lost Century of American Immigration Law (1776-1875)”, *Columbia Law Review*, 93:8, 1993, pp. 1833-1901.

y el bienestar” del Estado. Estas normas excluían a ciertos inmigrantes indeseables —locos, criminales, vagabundos o indigentes—, cobraban a los viajeros sumas para financiar el costo de mantener a los extranjeros que supuestamente inundaban las instituciones de beneficencia, y en los puertos del sur impedían la entrada de marineros de color por considerarse que estos hombres, por el aura de autonomía y libertad que los rodeaba, resultaban particularmente perturbadores dentro de las sociedades esclavistas.⁷⁵

Sin embargo, en 1849, en una serie de demandas en contra de los reglamentos de desembarco de los puertos de Nueva York, Boston y Nueva Orleáns, la Suprema Corte falló que el transporte de pasajeros que venían de otros países no se distinguía del de mercancías, y que por lo tanto formaba parte de “las relaciones internacionales” de Estados Unidos, que la Constitución colocaba bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno federal. Los estados podían excluir inmigrantes peligrosos, pero no podían tratar a todos los pasajeros como tales, o como indígenas en potencia, ni determinar las condiciones por medio de las cuales un extranjero podía entrar al país. De manera más sugerente, el tribunal afirmó que las autoridades locales no podían contravenir una “política favorita” de Estados Unidos: la promoción de la inmigración.⁷⁶ Si para las últimas décadas del siglo la Corte había abandonado esta postura favorable a la inmigración, reforzaría no obstante la autoridad del gobierno federal. Al fincarla en la doctrina de los “poderes inherentes a la soberanía” en lugar de en la cláusula comercial, como había hecho al mediar el siglo, liberaba a las acciones del gobierno de las restricciones constitucionales que estructuraban su actuación dentro del país.⁷⁷

En México, el desastre texano de 1836 y la pérdida de territorios trágicamente despoblados en 1848 sonaron la alarma para el gobierno nacional, que actuó rápidamente para centralizar la legislación sobre migración y colonización, así como su aplicación.⁷⁸ En Canadá, la

⁷⁵ NY v. Miln, 36 U.S. 102. Cleveland, “Powers”, pp. 98-99. Los marineros de color eran encarcelados hasta que sus embarcaciones volvían a zarpar. W. Jeffrey Bolster, “To Feel Like a Man”: Black Seamen in the Northern States, 1800-1860”, *The Journal of American History*, 76:4, 1990, pp. 1173-1199, 1192-1193.

⁷⁶ ‘Passenger cases’ (Smith v. Turner, Health Commissioner of the Port of New York; Norris v. City of Boston, 1949), 48 US 282-48 US (7 How) 283.

⁷⁷ Sayler, *Laws*, pp. 22-23; Schuck, “The Transformation”.

⁷⁸ Sobre Texas, Reséndez, *Changing*; Vito Alessio Robles, *Coahuila y Texas: desde*

inmigración estuvo todavía más fuertemente vinculada al proceso de construcción del Estado, no sólo porque estimuló la legislación y la expansión burocrática, que fueron tan trascendentales y polémicas como las de sus vecinos del sur, sino porque estaba directamente relacionada con la consolidación de la soberanía británica, y posteriormente canadiense, sobre el territorio. A diferencia de México, donde la colonización extranjera se relacionó con la catástrofe de Texas, la inmigración masiva a Canadá fue exitosa, en tanto que permitió la fundación de colonias leales a la Corona de una costa a la otra: además de Terranova, Prince Edward Island, Nueva Escocia y Canadá superior e inferior, New Brunswick se conformó en la estela de la independencia norteamericana (1784), Manitoba en 1870, Columbia Británica en 1871, y finalmente Alberta y Saskatchewan en 1905.⁷⁹

En un principio, cada colonia establecía su propia normatividad migratoria. En 1867, la ley de Norteamérica británica otorgó al gobierno federal autoridad exclusiva sobre asuntos de extranjería y ciudadanía, pero dio a las provincias jurisdicción concurrente sobre la inmigración. De esto a menudo resultaron conflictos en torno a las políticas federales y provinciales, ya porque éstas resultaban mucho más restrictivas que aquéllas —como era el caso de las políticas antichinas de la Columbia Británica—, ya porque las decisiones del poder judicial no establecían una jerarquía clara. De ahí que ambas instancias de gobierno elaboraran, con gran creatividad, un número importante de disposiciones para proteger sus prerrogativas. La promulgación de una legislación migratoria y de naturalización coherente se hizo más difícil: finalmente, la primera ley de ciudadanía canadiense no se adoptó sino hasta 1947.⁸⁰

La inmigración también desempeñó un papel importante, aunque incidental, en la formación del sistema político canadiense. Aunque se adoptó el sistema parlamentario de responsabilidad ministerial británico, tanto las iniciativas de gabinete como los fallos judiciales ampliaron las facultades discrecionales del ejecutivo. Aunque los inmigrantes acudían ante los tribunales para reclamar sus derechos, la interpretación usual era que la legislación migratoria estaba estructurada para permitir

la consumación de la independencia hasta el tratado de Guadalupe Hidalgo, México, 1945.

⁷⁹ Knowles, *Strangers*, pp. 54 y ss.

⁸⁰ Kelley y Trebilcock, “The Making of the Mosaic”, pp. 140-150. Compárese con la definición constitucional de la ciudadanía mexicana en 1836, y la de Estados Unidos en 1868.

que la decisión fuera del ejecutivo, sin revisión judicial ni responsabilidad ante el parlamento. Los debates en torno a la inmigración contribuyeron entonces a la consolidación de un federalismo centralizado en el poder ejecutivo en el siglo XX.⁸¹ Por otra parte, aunque la posible violación de tratados internacionales despertó ciertas inquietudes, especialmente por decisiones judiciales que versaban sobre disposiciones provinciales, éstas fueron fácilmente desechadas. Al parecer, el estatus colonial del Dominio de Canadá protegía de alguna manera a un país en el que las cuestiones diplomáticas siguieron siendo asunto del gobierno metropolitano hasta muy entrado el siglo XX.

Así, para finales del siglo XIX, los tres gobiernos norteamericanos, aunque por razones distintas, habían establecido su autoridad sobre la inmigración. El desarrollo de esta normatividad también dotó a las autoridades federales de poderes amplios y discrecionales. Los extranjeros que llegaban al país constituían un objeto sobre el que el Estado podía operar de manera legítima sin muchas cortapisas constitucionales y, en los casos de Estados Unidos y Canadá, a veces contraviniendo compromisos diplomáticos, aprovechando éste la estructura imperial, proclamando aquél su deber de proteger a la nación. Éste no era un camino que estuviera abierto para México, aunque el país hispanoamericano constituyó a los extranjeros residentes en sujetos de la decisión subjetiva del ejecutivo. Dada la posición ambigua de los extranjeros dentro del cuerpo político, considerado como comunidad de derecho, en ambas repúblicas norteamericanas por lo menos algunos aspectos de la legislación migratoria y de extranjería resultan anómalos, porque están aislados de las presiones y límites institucionales que estructuraban otras disposiciones de gobierno. En Canadá, la ambigüedad que engendraban los poderes exclusivos de la federación sobre la ciudadanía y la jurisdicción concurrente de las provincias sobre la migración fue la expresión institucional de esta anomalía.

⁸¹ Kelley y Trebilcock, “The Making of the Mosaic”, pp. 140-150.

INMIGRACIÓN Y CONSTRUCCIÓN ESTATAL EN AMÉRICA: COMPARACIONES Y CONCLUSIONES

Para finales del largo siglo XIX, los tres países del norte del continente —aquellos que había inundado la “nueva inmigración” tanto como el que prácticamente no había recibido inmigrantes— habían adoptado, conscientemente, políticas de inmigración más selectivas y restrictivas. En un proceso que a un tiempo reflejaba y constituía la invención de la comunidad política, la creación de instrumentos para gobernar y la construcción de fronteras, físicas y jurisdiccionales, el regular y administrar la admisión de extranjeros facilitó la centralización del poder político y aseguró una mayor autonomía para las autoridades federales, en especial para el poder ejecutivo. El desarrollo de la normatividad migratoria en Norteamérica hace eco de las formas en que el subcontinente está conectado —físicamente, y en tanto las tres entidades enfrentaron problemas similares—, muestra la influencia mutua de los procesos vividos dentro de las distintas entidades, y de las políticas que implantaron, e ilustra la diversidad de vivencias políticas. Las leyes de inmigración constituyen, por lo tanto, un observatorio privilegiado de las experiencias compartidas en la construcción del Estado y de la nación.

En sus esfuerzos por normar la inmigración, las políticas de Estados Unidos respondían a los temores del “peligro amarillo” chino, y a la supuesta amenaza que representaba el inmigrante para el trabajador asalariado, así como a la influencia estabilizante que ejercía el voto de los nacidos en el extranjero sobre un sistema bipartidista. En un país en el que prácticamente no había inmigración, y con un sistema de elecciones indirectas, las leyes mexicanas se vieron menos afectadas por la inestabilidad política y las presiones populares que por la necesidad percibida por políticos de todos los colores de consolidar al Estado. Si Estados Unidos hablaba, por medio de sus leyes, con la voz nada excepcional de una nación soberana entre otras, México actuó como un Estado que mucho quería controlar, pero no podía. Las disposiciones que permitían al ejecutivo actuar sin cortapisas en contra de extranjeros “perniciosos” o “contagiosos” pueden interpretarse como subterfugios para apuntalar un gobierno débil.

A medio camino entre las experiencias de sus vecinos del sur, Canadá atrajo un número importante de inmigrantes, pero perdió población frente a Estados Unidos. Como en el caso mexicano, la inmigración se vinculaba al control del territorio y a su consolidación *vis-à-vis* un ve-

cino más dinámico y pujante. Sin embargo, Canadá compartió, con Estados Unidos, una serie de políticas racistas en contra de los inmigrantes chinos y de otros asiáticos. Como en México y en Estados Unidos, la política migratoria en Canadá moldeaba y reflejaba los procesos de construcción del Estado. Como sucedería una y otra vez, y de nuevo recientemente después de los sucesos del 11 de septiembre, lo que se perciben como las exigencias de seguridad nacional se imponen a los ideales democráticos y las expectativas de desarrollo económico en la elaboración de las políticas migratorias en América del Norte.⁸²

⁸² Stephen Clarkson, “The Inconsistent Neighbour: Canadian Resistance and Support for the US Foreign Policy Counter-Revolution”, en Daniel Drache (ed.), *Big Picture Realities: Canada and Mexico at the Crossroads*, Waterloo, Wilfred Laurier University Press, 2008, pp. 118-119.

HACER PROPIO LO QUE ES AJENO
LEYES Y POLÍTICAS DE NATURALIZACIÓN
EN AMÉRICA DEL NORTE
ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO, SIGLO XIX*

ERIKA PANI

El Colegio de México

“Naturalizar” y “naturalización”, “naturalise” y “naturalization” en inglés —en sentido estricto, hacer natural algo que no lo es— son términos torpes, que parecen contener en sí mismos un contrasentido.¹ El *Diccionario de la Real Academia Española* los definía, en 1734, como la acción de “admitir como natural al extranjero en el propio País o lugar”, como el derecho “que concede el Príncipe a los Extranjeros, para que gocen de los privilegios, como si fueran naturales del Reino”. El diccionario Merriam-Webster alude a un significado similar en inglés ya para mediados del siglo XVI. En la América independiente, un mundo que se concebía como “nuevo” e insuficientemente poblado, el asunto adquiriría nuevas complejidades con la “Era de las Revoluciones”: una vez rotos los lazos supuestamente naturales e indestructibles que unían al rey con sus vasallos, ¿qué iba a estructurar la comunidad política? Ahí donde la nación se proclamaba soberana, la naturalización implicaba no sólo el dar acceso —que podía ser parcial y estar condicionado— a los privilegios de un reino o de una ciudad,² sino el abrir la puerta a

* Una primera versión de este texto apareció en *Revista de Indias*, LXXII:255, 212, pp. 349-376. Agradezco los sugerentes comentarios de José Moya y Pablo Yankelevich —quien además coordinó el dossier de RI—, y de quienes participaron en la sesión “Migración en las Américas. Integrar, seleccionar, excluir. Sesión 2” de la XIII Reunión de historiadores de México, Estados Unidos y Canadá (Querétaro, octubre de 2010) y de los alumnos del curso “Los caminos de la ciudadanía” (El Colegio de México, 2011).

¹ Véase Rogers M. Smith, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in US History*, New Haven, Yale University Press, 1997, p. 13.

² Estos privilegios podían dar acceso a los bienes del común (pastos, molino, mercado, cargos públicos, etc.), así como a derechos de propiedad y a la exención de ciertos gravámenes. Dentro de la monarquía católica, la naturalización era necesaria para que los no originarios de los reinos de Castilla y León, Aragón y Navarra, pudie-

la comunidad que era fuente de la autoridad política. Se trataba de un trámite legal que debía transformar al extranjero en ciudadano, en miembro del cuerpo soberano.

Así, a lo largo de un siglo en el que aumentaron significativamente los desplazamientos de población, irían en aumento, y el forjar un vínculo efectivo entre la autoridad pública y los habitantes que venían de fuera iba a representar una tarea esencial y contenciosa en los nuevos países americanos, no obstante lo distinto de sus experiencias migratorias. Tanto en México, que nunca representó un foco importante de inmigración —la población extranjera nunca rebasó 0.78% que alcanzó en 1910—, como en Estados Unidos, donde desde 1860 y hasta 1930, alrededor de 14% de la población había nacido fuera del territorio nacional, los extranjeros y su relación con el Estado y la sociedad receptora plantearon problemáticas pertinaces. Este texto pretende rastrear los mecanismos con los que dos Estados surgidos del desmantelamiento de los imperios atlánticos pretendieron integrar a la comunidad nacional a quienes venían de fuera.

GUERRA DE INDEPENDENCIA/GUERRA CIVIL

Tanto las 13 colonias británicas como la Nueva España casi cuarenta años después alcanzaron la independencia por caminos tortuosos: en ambos casos, los colonos americanos habían reclamado la inserción plena en el Imperio, en igualdad de condiciones con los habitantes de la metrópoli. Quienes se habían identificado como “vasallos fidelísimos” empuñaron las armas en contra de políticas metropolitanas para terminar renunciando tajantemente al gobierno de la Corona. De la ruptura surgió la necesidad de fincar, sobre fundamentos distintos, un nuevo orden político. En ambos casos, los actores se esforzaron por transformar unas

ran emigrar legalmente a América, incluso tratándose de vasallos de la Corona. Para un estudio sobre naturalización y vecindad en la monarquía católica, que subraya el papel central que desempeñan en su definición los núcleos de población, véase Tamar Herzog, *Defining Nations. Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*, New Haven, Yale University Press, 2003. Para una discusión de la extranjería dentro de la monarquía, véase Fernando Ciaramitato, *Italiani tra Spagna e Nuovo Mondo. Colonie, famiglie e singoli emigrante in antico regime (secoli XV-XVIII)*, Catania, Università di Catania, 2006.

colonias levantiscas en estados independientes, una guerra civil en guerra de independencia, y a unos súbditos rebeldes en ciudadanos patriotas. En junio de 1776, a más de un año de haberse iniciado la lucha armada, el Congreso continental reunido en Filadelfia declaró disuelta la relación de protección y obediencia que unía a Jorge III con los colonos americanos: afirmó que quienes residieran en las colonias, al cobijo de sus leyes, les debían lealtad. Al mes siguiente, el Congreso catalogó las iniquidades y vejaciones de que habían sido víctimas sus representados en manos del Real Bruto y declaró al mundo que las colonias unidas “eran, y por derecho debían ser, ESTADOS LIBRES E INDEPENDIENTES”.³

En la Nueva España, donde insurgentes y realistas clamaban ambos defender a “Dios, la Patria y el Rey”, la construcción de una nueva filiación política —definida como “nacional” tanto en el discurso insurgente como por los liberales gaditanos— se dio en forma más accidentada. Ya en 1808, fray Melchor de Talamantes reclamaba un Congreso Nacional Americano para ejercer en la Nueva España los derechos de la soberanía, puesto que el legítimo monarca estaba cautivo.⁴ Los insurgentes que se levantaron en armas en 1810 denunciaron como opresiva “la tiranía de los europeos” y se lanzaron a la guerra para que los americanos fueran “dueños y señores libres del país abundante y delicioso en que [habían] nacido”.⁵ Al tiempo que proclamaban su lealtad a Fernando VII, negaban que las Juntas o Cortes metropolitanas pudieran dar voz a América. Hacía falta un Congreso que representara a las “ciudades, villas y lugares” de la Nueva España, único que podía dar “leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo”, desterrando “la pobreza moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero”.⁶

³ Declaration of Independence, 4 de julio de 1776, en http://avalon.law.yale.edu/18th_century/declare.asp. Para un interesante análisis del texto de la Declaración y sus secuelas, véase David Armitage, *The Declaration of Independence: A Global History*, Cambridge, Harvard University Press, 2007.

⁴ “Proyecto de plan de independencia de México”, agosto de 1808, *Documentos históricos para la historia del México Independiente. Insurgencia y República Federal. 1808-1824*, estudio histórico y selección, Ernesto Lemoine. México, Banco Internacional/Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 73.

⁵ “Proclama a la nación americana emitida por Miguel Hidalgo en Guadalajara”, 21 de noviembre de 1810; “Proclama de Morelos emitida en Cuautla”, 8 de febrero de 1812, *Documentos*, pp. 99, 119, 120, respectivamente.

⁶ “Manifiesto de Hidalgo”, 16 de diciembre de 1810, *Documentos*, p. 104.

Sin embargo, no fue sino hasta noviembre de 1813 —cuando, más de un año antes, las Cortes de Cádiz habían proclamado la igualdad de todos los “españoles” que hubieran nacido o estuvieran avecindados en los dominios del rey—,⁷ que el Congreso insurgente reunido en Chilpancingo declaró “rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español” de la América Septentrional. De este modo, y a contrapelo de la nación definida en Cádiz como comunidad trasatlántica articulada en torno al monarca católico, los diputados insurgentes concibieron a la “América mexicana” sobre bases físicas, tangibles: la religión y el nacimiento en territorio nacional.⁸ Paralelamente, el que había nacido fuera —el “extranjero”, y en particular el “gachupín”— llegó a encarnar dentro del imaginario insurgente al enemigo nato. El Congreso continental de Filadelfia intentó seducir a los mercenarios alemanes del ejército británico con promesas de tierras y derechos políticos; en cambio, el jefe insurgente José María Morelos exigió que sólo los americanos pudieran disfrutar de empleos públicos, e, incluso, que no se permitiera la entrada a ningún extranjero, a menos que se tratara de “artesanos, capaces de instruir y libres de toda sospecha”.⁹

TIEMPO DE DEFINICIONES

En América, el tránsito de colonia a Estado independiente resquebrajó la antigua comunidad política fincada en la lealtad al rey. La guerra exigió, como contraparte de la invención del “otro” como enemigo, la definición de un “nosotros”. Con la constitución de entidades independientes tanto en Estados Unidos como en México, hubo que fijar los criterios de pertenencia al cuerpo político, así como los lineamientos para integrar a quienes vinieran de fuera. Este proceso se llevó a cabo en

⁷ Constitución de Cádiz, cap. II, art. 5, 18 de marzo de 1812, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-2000*, México, Porrúa, 2002, p. 60.

⁸ He revisado este proceso con mayor detalle en Erika Pani, “Ties Unbound. Membership and Community during the Wars of Independence. The Thirteen North American Colonies (1776-1783) and New Spain (1808-1821)”, en Federica Morelli, Clément Thibaud y Géneviève Verdo (coords.), *Les empires atlantiques. Des lumières au libéralisme (1763-1865)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, pp. 39-66.

⁹ Frank George Franklin, *The Legislative History of Naturalization in the United States from the Revolutionary War to 1891*, Chicago, University of Chicago, pp. 5-6; “Sentimientos de la Nación”, en Tena Ramírez, *Leyes*, pp. 29-30.

un contexto posrevolucionario, fincado en ficciones que daban forma al discurso y a las prácticas políticas. La nación, integrada por ciudadanos iguales, se proclamaba soberana; el gobierno debía representarla y articular su voluntad. La política era, por lo tanto, competitiva, y se hacía de cara al público. En los casos mexicano y estadounidense, por tratarse de sistemas que se erigieron como federales, distintas instancias de gobierno podían legítimamente apelar a la lealtad, y exigir la obediencia de los pobladores. Las relaciones entre poderes federales y estatales, más que reflejar una jerarquía claramente establecida, engendraban a menudo traslapes de jurisdicción y forcejeos entre autoridades. De este modo, los debates y controversias en torno a las leyes de naturalización representaron un espacio en el que se confrontaban las facciones que buscaban el poder así como las instituciones gubernamentales que reclamaban su derecho a trazar las fronteras de la comunidad política, y a prescribir los requisitos de entrada.

Así, durante los primeros años de vida independiente, y con la promulgación de las primeras leyes de naturalización, tanto en Estados Unidos como en México surgieron disputas en torno a lo que debían ser los fundamentos de la pertenencia, y a quién tenía derecho a abrir la puerta de la ciudadanía. Estos conflictos permanecerían vigentes, en diferentes grados, hasta muy entrado el siglo XIX. Al momento de la independencia, y a pesar de la xenofobia de que habían dado muestra algunos insurgentes mexicanos, ambos nuevos Estados establecieron que la aceptación, tácita o explícita, del nuevo orden de cosas bastaba para formar parte de la nueva nación. Como establecían los tratados de Córdoba, “alterado el sistema de gobierno”, todo hombre quedaba “en el estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna” a donde más le conviniera. De ahí que en Estados Unidos más de 60 000 “leales” se trasladaran a dominios británicos.¹⁰ Este principio de adhesión voluntaria apuntalaría también los primeros esfuerzos legislativos por normar la naturalización. A partir de 1790 en Estados Unidos y de 1828 en México, la ley estableció como requisito para volverse ciudadano que el individuo renunciara en forma expresa a toda lealtad política previa, y que jurara sostener la Constitución, dando además, en Estados Unidos,

¹⁰ Wallace Brown calcula que había entre 160 000 y 384 000 loyalists, de los cuales se exilaron entre 80 000 y 192 000, de una población de 2 500 000. Wallace Brown, *The King's Friends. The Composition and Motives of the American Loyalist Claimants*, Providence, Brown University Press, 1965, p. 250.

pruebas de su “apego” —*attachment*— a la ley fundamental. Para asegurar los fundamentos republicanos de los nuevos gobiernos, los dos países exigirían que sus futuros ciudadanos renunciaran a toda “gracia o condecoración, [...] título u orden nobiliario”.¹¹

La “filiación deliberada” —“*volitional allegiance*”—,¹² que fincaba la pertenencia política en la voluntad individual, cuadraba bien con los vientos liberales que soplaban en el espacio atlántico durante la turbulenta era en que se resquebrajaron imperios y surgieron nuevas entidades políticas. Muy pronto demostró ser, sin embargo, un principio escurridizo en la práctica, tanto por los problemas diplomáticos que acarreaba —en un contexto internacional en el que el principio de la filiación perpetua seguía teniendo validez—, como porque, como se puso de manifiesto en forma casi inmediata, debilitaba al Estado como garante de la integridad nacional. No debe sorprender que ninguna de los dos Repúblicas lo aplicara a cabalidad.

Durante los tiempos revueltos que inauguró la Revolución Francesa, la posibilidad de cambiar de nacionalidad se convirtió en parte del arsenal estratégico de muchos individuos que navegaban las aguas del Atlántico ondeando la bandera de la libertad, tanto para contribuir al éxito de “la Revolución” como para perseguir beneficios económicos. Subieron a escena, en Europa como en América, comparsas notablemente cosmopolitas, que incluyeron desde el marqués de Lafayette, Thomas Paine y Casimir Pulaski, que lucharon al lado de los revolucionarios estadounidenses, hasta Xavier Mina y Gregor MacGregor, el militar escocés que se dijo cacique de la ficticia “Poyais” en Centroamérica, que colaboraron con los insurgentes hispanoamericanos.¹³ El periodo en

¹¹ Act to establish a uniform rule of naturalization, 29 de enero de 1795, en Michael C. LeMay y Elliot R. Barkan, *US Immigration and Naturalization Laws and Issues. A Documentary History*, Westport, Greenwood Press, 1999, pp. 12-13; Reglas para emitir cartas de naturaleza, 14 de abril de 1828, #563 en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, 1876-1904, en <http://biblioweb.dgscsa.unam.mx/dublanylozano>.

¹² James Kettner, “The Development of American Citizenship in the Revolutionary Era: The Idea of Volitional Allegiance”, *The American Journal of Legal History*, XVIII, 1974, pp. 208-266, y de manera más extensa James Kettner, *The Development of American Citizenship, 1608-1870*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1978.

¹³ Vanessa Mongey, “Les vagabonds de la république: les révolutionnaires Européens aux Amériques”, en Morelli, Thibaud y Verdo (coords.), *Les empires*, pp. 67-82;

que empezaban a esbozarse las fronteras nacionales engendró también una patria revolucionaria transatlántica, plurinacional y políglota que proclamaba el final del Antiguo Régimen.

Los principios de la Revolución representaron un desafío abierto a la autoridad de los Estados, viejos y nuevos, que buscaron afianzar su control sobre la población y clausurar los espacios en que se diluía su autoridad.¹⁴ En Estados Unidos, muchos consideraron que la joven república debía brindar abrigo a los revolucionarios itinerantes. El entusiasmo revolucionario debía asegurar la pertenencia: los estadounidenses reconocieron como compatriotas y ciudadanos a sus compañeros de ruta. El asunto tocaba fibras sensibles para una joven república que pretendía sentar sus reales sobre el escenario internacional. El gobierno estadounidense se escocía ante la negativa de la Corona británica a reconocer las naturalizaciones en la nueva nación. Frente a la política de reclutamiento forzoso de antiguos súbditos que desplegaba la armada británica, las autoridades estadounidenses defendieron con vehemencia el derecho de expatriación.¹⁵ Sin embargo, este fervor se enfrió al enfrentarse al gusto con que algunos ciudadanos americanos ejercieron este derecho “natural” y “sagrado”. Así, fueron mucho más circunspectos los jueces que tuvieron que lidiar con los enredos que provocaban los corsarios estadounidenses que adoptaban otra nacionalidad para facilitar sus correrías.

En 1795, por ejemplo, en el caso de *Talbot v. Janson*, el capitán de un navío holandés capturado por dos corsarios franceses reclamó ser indemnizado ante un tribunal en Carolina del Sur. Los barcos involucrados eran capitaneados por nativos de Virginia. Su captura era, por lo

Rafael Rojas, *Las repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*, México, Taurus, 2009; Matthew Brown, “Inca, Sailor, Soldier, King: Gregor MacGregor and the Early Nineteenth-century Caribbean”, *Bulletin of Latin American Research*, 24:1, 2005, pp. 44-71.

¹⁴ Sobre la disyuntiva entre las tensiones que provocó, durante la Revolución Francesa, la confrontación entre la construcción de la “república universal” y el Estado revolucionario, igualador y modernizador, véase Sophie Wahnich, *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution Française*, París, Albin Michel, 2010.

¹⁵ Douglas Bradburn, *The Citizenship Revolution: Politics and the Creation of the American Union, 1774-1804*, Charlotte, University of Virginia Press, 2009, pp. 101-123. De hecho, el reclutamiento forzoso de ciudadanos naturalizados por la armada británica fue uno de los irritantes que desembocó en la guerra de 1812. James F. Zimmerman, *Impressment of American Seamen*, Nueva York, Columbia University Press, 1925.

tanto, ilegal, pues Estados Unidos era un poder neutral. A pesar de no hallarse en juego grandes sumas, cinco de los nueve jueces de la Suprema Corte redactaron opiniones individuales para expresar posturas idénticas. Frente a la airada exaltación que del derecho de expatriación hicieron los abogados de los acusados,¹⁶ la Corte buscó moderar y acotar este principio. Afirmó la legitimidad de la expatriación como derecho, pues el hombre “no podía ser un esclavo, confinado en contra de su voluntad a un lugar particular” por la casualidad de haber nacido ahí. Pero esta facultad no podía ejercerse en todo momento y por cualquier motivo, sobre todo si éste era de naturaleza turbia. Los acusados, los capitanes Talbot y Ballard, se habían naturalizado franceses para poder cometer impunemente atropellos en el área circuncaribe: un objetivo ilegal no podía servir de base a la expatriación. El cambiar de nación debía hacerse de buena fe, manifestándose ésta con, por lo menos, la salida del emigrante, “con su familia y propiedades”, para residir en su nueva patria. William Ballard había renunciado expresamente a la ciudadanía virginiana, pero continuaba residiendo en Estados Unidos.¹⁷ Seguía siendo, por lo tanto y sin duda, ciudadano estadounidense y estaba sujeto a la jurisdicción de la Corte.

Uno de los temas más problemáticos para los intérpretes de la ley fue definir la naturaleza de la relación contractual, basada en el consentimiento, que supuestamente vinculaba al Estado con los ciudadanos. Para los legatarios de la Revolución Americana esta relación consensual apuntalaba su novedoso sistema de gobierno. Sin negarla, los jueces hicieron hincapié en la reciprocidad implícita en el contrato, por encima de su aspecto voluntario. En *Talbot*, el juez Iredell afirmó que, en un contrato, derechos y deberes obligaban a ambas partes: el ciudadano no podía poner fin a la relación contractual para no cumplir con sus deberes. En 1795, una de las obligaciones que imponía la ciudadanía a los estadounidenses era no cazar barcos holandeses: Talbot y Ballard habían cometido un delito.

¹⁶ Éste se articulaba esencialmente, según la defensa, en torno a las diferencias entre la ciudadanía y la sujeción: la primera era “producto de un pacto”, “la carta de la igualdad”, “constitucional” y “renunciable”. La segunda era “hija de la necesidad y del poder”, una “marca de desigualdad”, “personal” y “perpetua”. *Talbot v. Janson*, 3 US 133, en http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0003_0133_ZS.html.

¹⁷ Opiniones de los jueces Cushing y Paterson, en *Talbot v. Janson*. Además, ambos barcos habían sido armados y equipados en Estados Unidos.

En un caso similar, el de Isaac Williams, que se había naturalizado francés y asaltado barcos británicos, el veredicto de la corte fue aún más tajante: un pacto político involucraba a dos partes, y por lo tanto, no podía disolverse si ambas no accedían a ello; el ciudadano no podía expatriarse sin el consentimiento explícito del Estado.¹⁸ La polarización, los temores y la violencia retórica que caracterizaron la política estadounidense durante la década de 1790, marcada por una fuerte rivalidad partidista y las angustias que provocó la “casi guerra” con Francia, contribuyen a explicar las ambivalencias de la Corte. Sin embargo, cuando, casi una década después, corrían tiempos más serenos, el juez John Marshall puso en duda que un ciudadano estadounidense pudiera renunciar “absolutamente” a su carácter, sin una ley que estableciera cómo hacerlo.¹⁹ Estados Unidos no promulgó una ley de expatriación sino hasta 1868.

En México, ya las Siete Leyes Constitucionales de 1836 reconocían, como uno de los “derechos del mexicano [...] la traslación de sus personas y bienes a otro país, con tal de que no [dejara] descubierta en la República responsabilidad de ningún género”.²⁰ No obstante, en ese mismo año, el gobierno mexicano reprimió —con violencia, aunque con poco éxito— el esfuerzo de los ciudadanos texanos por expatriarse en masa. Los texanos apelaron a una concepción contractual del vínculo político: se separaban de México porque el gobierno no había cumplido con su parte del contrato, pues había dejado

de proteger las vidas, libertad y propiedad del pueblo, de quien derivan sus legítimos poderes, habiendo sido instituido para la promoción de su felicidad, y que lejos de ser garantía para el goce de esos inestimables e inalienables derechos, se [había convertido] en un instrumento en manos de gobernantes malvados.²¹

Ante la crisis, los texanos no podían sino “abrir este gobierno, y crear otro en su lugar”. En cambio, para el gobierno mexicano estos

¹⁸ Williams, 17, 708 Circuit Court, D Cnt, 29F Cas 1330; 1799 US App.

¹⁹ Murray v. *The Charming Betsy*, 6 US (2 Cranch) 64 (1804), en <http://supreme.justia.com/us/6/64/case.html>.

²⁰ Primera ley constitucional, art. 2, VI, en Tena Ramírez, *Leyes*, p. 206.

²¹ Texas Declaration of Independence, Washington-on-the-Brazos, 2 de marzo de 1836, en http://avalon.law.yale.edu/19th_century/texdec.asp

“patriotas” no eran sino unos traidores a los que no podría castigar.²² Tampoco pudo hacer mucho para controlar las acciones de los agiotistas, que, como los filibusteros estadounidenses de la década de 1790, recurrieron en la década de 1840 a la estrategia de cambiar de nacionalidad, sin levantar el estandarte revolucionario. Dejaron de ser mexicanos para recuperar la nacionalidad española y convertir sus préstamos al gobierno mexicano en deuda soberana.²³ Aunque no volvió a enfrentar un desafío de la magnitud del texano, el normar el estatus de la población que se hallaba bajo su jurisdicción representó una tarea ardua para el Estado mexicano.

Según los nuevos principios que regían la pertenencia política, el individuo era ciudadano porque quería, y, consecuentemente, podía dejar de serlo si así lo deseaba. En la práctica, se ha visto ya, el ejercicio de este derecho resultaba problemático. El movimiento en sentido inverso —el volverse miembro de una nación distinta— fue también, en ciertos casos, problemático. Durante la primera década de vida independiente, ambos jóvenes Estados buscaron cerrar las puertas de la ciudadanía a elementos que consideraban indeseables, independientemente de la voluntad de los involucrados. En Estados Unidos, varios gobiernos estatales promulgaron leyes para restringir los derechos de quienes habían apoyado la causa del rey durante la revolución.²⁴ En Nueva York, Alexander Hamilton protestó, como abogado, en contra de la discriminación de los antiguos “leales”. La filiación política debía fincarse en la sujeción a las leyes, no en los sentimientos que pudiera

²² Véanse los argumentos similares esgrimidos por José Antonio Navarro, quien firmara el Acta de Independencia texana, y que después de participar en la expedición texana a Santa Fe en 1841, fue apresado por tropas mexicanas y juzgado como traidor a la patria. Navarro escapó antes de ser ejecutado. Andrés Reséndez (ed.), *A Texas Patriot on Trial in Mexico: José Antonio Navarro and the Texas Santa Fe Expedition*, Dallas, DeGolyer Library, Clements Center for Southwest Studies, 2005.

²³ Antonia Pi-Suñer, “Negocios y política a mediados del siglo XIX”, en Clara E. Lida (coord.), *Una inmigración privilegiada. Comerciantes, empresarios y profesionales españoles en México en los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 1994; Macrina Rabadán, “Ser o no ser... español en México. Los vaivenes de la definición y elección de la nacionalidad, 1821-1857”, *Estudios*, 76, 2006, pp. 65-93; Rosa María Meyer, “Empresarios españoles después de la independencia”, en Beatriz Rojas (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1999, pp. 218-255.

²⁴ Marilyn C. Baseler, *Asylum for Mankind: America, 1607-1800*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

inspirar la revolución. “El admitir —escribía— que los súbditos pueden renunciar a placer a su lealtad al Estado del que son miembros [...] es un principio contrario a la ley y subversivo de todo gobierno.” Con esto, el connotado federalista desafía uno de los elementos clave del nuevo orden, redefiniendo, al mismo tiempo, otro de sus conceptos medulares: la libertad. Ésta no era, como parecían clamar los demagogos, “una mera exención del encarcelamiento”, sino “el goce de los privilegios comunes a todos los sujetos bajo un mismo gobierno”. La revolución debía promover la “tolerancia en política”, como lo había hecho ya en asuntos de religión: nadie podía ser considerado un enemigo del gobierno por “las especulaciones” que hubiera podido entretener sobre su forma y legitimidad.²⁵

Siguiendo una línea similar, en México, en 1827, en un contexto de crisis económica y política, y frente a la amenaza de reconquista española, el grupo político de los yorkinos, montado sobre un difundido reclamo popular, exigió la expulsión de los españoles cuya presencia, aseguraban, negaba la independencia, mermaba la prosperidad y ponía en riesgo la supervivencia de la república. Sus opositores insistieron en que los españoles residentes eran ciudadanos mexicanos por los tratados de Córdoba, y porque eran vecinos respetuosos de la ley. No se les podía privar de este “derecho [...] por el simple hecho de haber nacido en España”. Algunos “gachupines” seguían quizá suspirando por el orden virreinal, pero, como exclamaba un folleto, “¿a dónde iríamos a parar y qué sería de las naciones si se erigiesen en crímenes las opiniones y deseos?” No obstante, los promotores de la expulsión fueron tajantes: ésta era deseada, vehementemente, por el pueblo soberano, y, como afirmaba un periódico radical en la Ciudad de México, “el que [era] árbitro para adoptar a México por su patria no por eso [habría] de reputarse luego por ciudadano mexicano”.²⁶ Cuando se trataba de los malqueridos de la República, *tories* de un lado, *gachupines* del otro, y a

²⁵ Alexander Hamilton, “Phocion Letters”, 1790, en <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=2360>. Hamilton también temía que estas leyes, que contravenían el tratado de paz de 1783, acarrearán problemas en la relación de Estados Unidos con Gran Bretaña.

²⁶ “Política. Discurso sobre la expulsión de naturales y ciudadanos de esta República nacidos en España”, *El Sol*, México, 14 de septiembre de 1827; “Política. Breve examen de los discursos publicados en *El Observador de la República Mexicana*”, *El Amigo del Pueblo*, México, 24 de octubre de 1827.

pesar de la inconsistencia ideológica que esto implicaba, la inserción del individuo en el cuerpo político no dependía de su voluntad, sino de la venia del Estado.

Sin embargo, durante décadas, en las nuevas naciones americanas, incluso cuando la autoridad política daba la bienvenida al nuevo ciudadano, su naturalización resultaba incompleta, pues a menudo no era reconocida por su antigua patria. De presentarse la oportunidad, ésta reclamaba que quien pretendía no ser ya su súbdito cumpliera con obligaciones fiscales, militares o de obediencia. Así, durante gran parte del siglo XIX, ciudadanos estadounidenses y mexicanos naturalizados que regresaban a Alemania eran reconvenidos por las autoridades de sus ciudades natales, por encima de las protestas airadas de los diplomáticos estadounidenses y la actitud más circunspecta de los representantes del gobierno mexicano.²⁷ Más preocupante resultó el caso de los ciudadanos estadounidenses de origen irlandés que en 1866 fueron arrestados por tomar parte en la rebelión independentista de los Fenian. Para el gobierno británico, éstos no eran ciudadanos extranjeros sino súbditos rebeldes. Gracias a los buenos oficios del embajador estadounidense en Londres, Charles Francis Adams, fueron discretamente liberados, sin que el gobierno de Su Majestad Británica admitiera públicamente que se hubiera disuelto el vínculo permanente que lo ataba a todos los que nacían bajo su jurisdicción.²⁸

Aunque, como se ha mencionado, el Congreso estadounidense consagró legalmente el derecho a la expatriación en 1868, esto no bastó para hacerlo plenamente operativo en el marco de las relaciones internacionales. Por esto el político, diplomático e historiador George Bancroft, nombrado ministro en Prusia en 1867, negoció una serie de tratados mediante los cuales las potencias firmantes reconocían el derecho de la otra a naturalizar a sus súbditos y por lo tanto a apro-

²⁷ Véase el folleto de George H. Yeaman, ministro en Copenhague, *An Inquiry into the Claim of European Governments to Exact Military Service of the Naturalized Citizens of the United States*, Copenhague, Fritz Müller, 1867. Para la experiencia de los ciudadanos mexicanos de origen alemán, véase Erika Pani, *Para pertenecer a la gran familia mexicana. Procesos de naturalización en el siglo XIX*, México, El Colegio de México, 2015, pp. 64-65.

²⁸ Lucy Salyer, “A Citizen Should be a Citizen Wherever He Goes. Expatriation, National Sovereignty and the Global History of Reconstruction”, ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Society for Legal History, Miami, noviembre de 2013. Agradezco a la profesora Salyer sus comentarios sobre este asunto.

piarse de ellos. Los “tratados Bancroft” apuntalaban la facultad que tenían los gobiernos de naturalizar, pero acotaban el espacio de maniobra de los ciudadanos naturalizados: el cambio de nacionalidad se invalidaba si se restablecían en su país de origen —normalmente por más de dos años— con la intención de ser extranjeros en su propia tierra, y rehuir de las obligaciones ciudadanas.²⁹ Mediante las negociaciones diplomáticas Estados Unidos conseguía garantizar lo que sus representantes en el exterior no habían podido defender como principio universal. Firmó un acuerdo de este tipo con México en 1869 —que el gobierno mexicano denunció en 1881—, y, tras unas conversaciones tormentosas, logró incluir el reconocimiento de la naturalización de los súbditos británicos en el Tratado Anglo-Americano de 1870.³⁰

LA MECÁNICA DE LA NATURALIZACIÓN

Las instancias de gobierno

Como se ha mencionado ya, a lo largo del siglo XIX, en ambos países, aunque en formas y grados distintos, surgieron controversias que giraron tanto en torno a lo que el extranjero tenía que ser y hacer para dejar de serlo, como a quién debía encargarse de dejarlo entrar. Así, a pesar del aparente consenso, en ambos casos, de que fuera el gobierno nacional el que se ocupara de la naturalización —como quedó establecido, sin mayor discusión, en la Constitución estadounidense de 1787 y en la mexicana de 1824—,³¹ otras instancias de gobierno reclamaron la facultad de dibujar las fronteras del cuerpo político. Así, la mayoría de las constituciones estatales mexicanas de la Primera República Federal (1824-1835) otorgaron a las legislaturas estatales la facultad de

²⁹ Henry Blumenthal, “George Bancroft in Berlin: 1867-1874”, *The New England Quarterly*, 37:2, 1964, pp. 224-241.

³⁰ Pani, *Para pertenecer*, pp. 86-98; Rising Lake Morrow, “The Negotiation of the Anglo-American Treaty of 1870”, *The American Historical Review*, 1934, pp. 663-681.

³¹ Constitución de Estados Unidos, art. 1, secc. 8-4; Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, art. 49-XXVI. En la convención de Filadelfia, la propuesta de que fuera el gobierno federal el que se encargara de establecer una “regla uniforme de naturalización” se incluía en el “Plan de Nueva Jersey”, la menos centralista de las propuestas que sirvieron de base a la discusión de la nueva Constitución. Para el texto del plan, véase http://avalon.law.yale.edu/18th_century/debates_615.asp#pat.

normar la naturalización que el Congreso federal tenía supuestamente en exclusiva. Además, ambos regímenes —el mexicano hasta 1836— dejaron en manos de los estados la prerrogativa de definir los requisitos para la participación política. Dado este doble nivel de pertenencia y la relación indeterminada entre la ciudadanía estatal y la federal, la ciudadanía estadounidense resultó un estatus profundamente ambiguo. Así lo demuestra la decisión de la Suprema Corte en el caso de *Dred Scott* de 1857. Al fallar sobre la demanda de un esclavo que reclamaba su libertad, como ciudadano estadounidense, por haber sido transportado a un territorio en donde la esclavitud estaba prohibida, el juez Roger B. Taney dictaminó que los afroamericanos no eran ni podían ser ciudadanos de Estados Unidos, pues los “padres fundadores” los habían considerado ajenos a la comunidad política.³² No fue sino hasta la ratificación de la decimocuarta enmienda constitucional, en 1868, cuando se estableció una definición clara de quién era ciudadano estadounidense, fincada en el nacimiento sobre el territorio y la sujeción a la jurisdicción federal.

De este modo, las polémicas en torno al grado de inclusión de los extranjeros residentes provocaron conflictos entre los gobiernos federal y estatales. Estos enfrentamientos a menudo articulaban rivalidades políticas más que visiones distintas de lo que debía ser la sociedad. Entre 1798 y 1800, en Estados Unidos, los republicanos, capitaneados por Thomas Jefferson y James Madison, se opusieron a las leyes excluyentes promovidas por los federalistas. En su opinión, las leyes de extranjería —que permitía al ejecutivo expulsar a todo extranjero que percibiera como peligroso—, naturalización —que extendía el periodo de residencia exigido de cinco a catorce años— y sedición —que criminalizaba la crítica al gobierno— violentaban los derechos individuales, hacían casi imposible la integración de los inmigrantes y otorgaban facultades excesivas al presidente. En su defensa de los ciudadanos en potencia, el argumento jurídico fuerte se fincó en la cláusula constitucional que prohibía la intervención de la legislatura federal en “la Migración o Importación de aquellas Personas que los Estados [...] consideren apropiado admitir, antes del año 1808”. De este modo, la disposición que protegía la facultad para introducir esclavos fue esgrimida como prueba de que eran los estados los que debían normar la integración de quienes venían

³² *Dred Scott v. Sanford*, 60 U.S. (19 How.) 393, en http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0060_0393_ZS.html.

de fuera a la sociedad estadounidense.³³ De manera parecida, en 1827, cuando algunos políticos mexicanos, identificados con la logia masónica “escocesa”, exigieron que la federación impidiera a las legislaturas estatales expulsar a los españoles residentes, sus opositores negaron que el poder nacional tuviera la facultad de “proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”, a pesar de que así lo estableciera el acta constitutiva de 1824:³⁴ esta disposición, alegaron, no había sido reglamentada por ley, y eran los estados “libres y soberanos” quienes debían velar por su población. Tenían derecho, por lo tanto, a extirpar aquello que la lastimaba.

En México, este tipo de enfrentamientos entre estados y federación no volvió a surgir después de 1830, lo que puede deberse a una centralización más exitosa de estos asuntos que en el caso del vecino del norte, o a la presencia numéricamente insignificante de los extranjeros en México. En Estados Unidos, en cambio, los temas de inmigración y naturalización representaron, en forma consistente, temas contenciosos dentro de la agenda nacional, sobre todo hacia las últimas décadas del siglo. Después de la Guerra Civil (1861-1865), la autoridad del poder federal se afianzó frente a los esfuerzos de los estados por regular la inmigración y restringir el acceso de ciertos grupos a los derechos ciudadanos. El actor central de este proceso fue el poder judicial. Ésta es quizá la diferencia más llamativa del componente institucional de los procesos de naturalización en las dos repúblicas vecinas. En la del norte, la naturalización era un proceso judicial: desde la primera ley federal de naturalización de 1790, tanto la declaración de intención de volverse ciudadano como su ratificación y el juramento de fidelidad se llevaban a cabo “en corte abierta”. El acceso a la ciudadanía fue, por lo tanto y por lo menos hasta 1906, un asunto justiciable, por implicar derechos adquiridos.

En cambio, al sur de la frontera, el convertirse en ciudadano era un proceso administrativo que en el siglo XIX hacía partícipe a distintos poderes y niveles de gobierno. Por regla general —los requisitos cambiaron, según las leyes promulgadas en 1828, 1842, 1846, 1854, 1864 y 1886, para los colonos, para los propietarios de bienes raíces, para

³³ Constitución de Estados Unidos, art. 1, secc. 9-1.

³⁴ Acta constitutiva de la federación, 31 de enero de 1824. He analizado estas leyes excluyentes con mayor detalle en Erika Pani, “Saving the Nation through Exclusion: Alien Laws in the Early Republic in the United States and Mexico”, *The Americas*, 65:2, 2008, pp. 217-243.

quienes se casaran con mexicana o tuvieran hijos mexicanos, y para quienes hubieran desempeñado cargos públicos o servido a la República con las armas—, el interesado debía informar al ayuntamiento del lugar donde vivía de su deseo de naturalizarse, con un año de anticipación. El proceso se tramitaba por medio del gobernador del estado en el que residía el extranjero. El solicitante debía levantar ante un juez un informe judicial para demostrar que cumplía con los requisitos de buena conducta, religión —hasta 1857— y autonomía económica que establecía la ley. La intervención del poder judicial se limitaba, entonces, a asentar la verdad de los hechos. Finalmente, la Secretaría de Relaciones emitía un dictamen. De ser positivo, el presidente podía entonces firmar —o no— la carta. La naturalización era, en México, un acto de gracia; en Estados Unidos, de justicia.³⁵

El proceso para obtener la ciudadanía mexicana fue, durante el siglo XIX, más complicado, más burocrático, menos transparente, y quizás también menos predecible, en tanto que la resolución de conflictos en el caso estadounidense creaba un precedente judicial. Por otra parte, el papel central que desempeñaba el poder judicial en los procesos de naturalización restringió el espacio de maniobra tanto de los intereses locales como del poder federal, en lo que tocaba a los extranjeros que querían integrarse a la sociedad nacional. Así, en 1897, el tribunal federal de distrito de Texas ratificó la solicitud de ciudadanía de Ricardo Rodríguez, un inmigrante mexicano analfabeto, residente en San Antonio. Aunque el solicitante no era “ni blanco, ni africano, ni descendiente de africano”, como lo exigía la ley de 1870, y no sabía cómo funcionaba el gobierno estadounidense, el juez Thomas S. Maxey arguyó, en contra de quienes pretendían coartar la participación política de la población mexicano-americana, que la extensión general de la ciudadanía a los mexicanos que poblaban los territorios anexados en 1848 por medio del tratado de Guadalupe Hidalgo justificaba que se naturalizara “individualmente” a los ciudadanos de México que cumplieran con los otros requisitos de ley, sin tener en cuenta su —por otra parte desconcertante— perfil racial. La disposición, agregó, no discriminaba a los ignorantes.³⁶

³⁵ Agradezco a Carlos Garriga sus sugerentes comentarios sobre este tema.

³⁶ Arnoldo de León, *In Re Ricardo Rodríguez: An Attempt at Chicano Disenfranchisement in San Antonio, 1896-1897*, San Antonio, Caravel Press, 1979; Neil Foley, “Straddling the Color Line: The Legal Construction of Hispanic Identity”, Nancy Foner and

Dentro de la misma línea, durante las últimas décadas del siglo, la Suprema Corte actuó para mitigar la legislación antichina del estado de California. En 1886, en el caso de *Yick Wo*, la Corte invalidó una ordenanza municipal de la ciudad de San Francisco, que establecía una serie de medidas draconianas para las lavanderías, mismas que se aplicaban, —con “ojo maligno y mano inequitativa”, diría el juez Matthews—, sólo a los establecimientos que eran propiedad de chinos. La Corte determinó que las disposiciones de la decimocuarta enmienda que protegían “la vida, la libertad y la propiedad” de los individuos debían ser “universales en su aplicación a toda persona que esté bajo la jurisdicción territorial [de Estados Unidos], sin tener en cuenta diferencias de raza, color o nacionalidad, y el principio de protección equitativa de las leyes [era] un compromiso con la protección de leyes iguales”.³⁷

Un año después los miembros de la Suprema Corte anularon la decisión de un funcionario en San Francisco que no dejó desembarcar a un trabajador de ascendencia china, nacido en California, por contravenir las leyes de exclusión de inmigrantes chinos que el Congreso venía promulgando desde 1882. La Suprema Corte declaró que según la decimocuarta enmienda constitucional, eran ciudadanos de Estados Unidos todos los nacidos en su territorio y sujetos a su jurisdicción, independientemente del estatus —illegal— o carácter —indeseable— de sus padres.³⁸

Llama la atención que la Corte emitiera estas opiniones al tiempo que ratificaba las medidas del Congreso para limitar la inmigración china.³⁹ La Corte insistió entonces en la obligación que tenía el Estado de proteger los derechos civiles y económicos de quienes vivieran en Estados Unidos —que no sus derechos políticos o a la igualdad social, como pondrían de manifiesto los casos de los *Slaughter-House Cases* (1873) y *Plessy v. Ferguson* (1896), que legalizaron la segregación de la población afroamericana en los estados del Sur—.⁴⁰ No obstante, fren-

George Fredrickson (eds.), *Not Just Black and White: Historical and Contemporary Perspectives on Immigration, Race, and Ethnicity in the United States*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2004, pp. 341-357.

³⁷ *Yick Wo v. Hopkins*, 118 U.S. 356, en <http://supreme.justia.com/us/118/356/case.html>. Véase sobre todo Salyer, *Laws*.

³⁸ *US v. Wong Kim Ark*, 169 US 649 (1898), en http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0169_0649_ZS.html.

³⁹ Véase entre otros Peter Schuck, “The Transformation of Immigration Law”, *Columbia Law Review*, 84:1, 1984, pp. 39-56.

⁴⁰ *Slaughter-House Cases*, 83 U.S. 36 (1873), en <http://www.law.cornell.edu/supct/>

te a quienes solicitaban entrar, pero estaban todavía fuera, el Tribunal Supremo fortaleció las prerrogativas y amplió la libertad de acción del Estado.

Los criterios de inclusión

Como se ha mencionado ya, en ambas repúblicas, las leyes de naturalización encarnaron visiones de lo que el extranjero debía ser y hacer para dejar de serlo. Los requisitos fueron cambiando según se modificaban las percepciones y la dinámica política. Así, en Estados Unidos las leyes de naturalización representaron un espacio de confrontación partidista, mientras que en México, donde los extranjeros eran pocos y los que se naturalizaban menos, esta legislación puso de manifiesto lo que se percibía como la necesidad de reforzar a un Estado que se enfrentaba constantemente a los reclamos de otras naciones por vejaciones —reales o inventadas— en contra de sus ciudadanos. Las leyes de naturalización se convirtieron entonces en un instrumento para afianzar la jurisdicción de la autoridad política sobre una población que era de allá pero estaba aquí.

Ambos Estados americanos, por imaginarse necesitados de población, consideraron importante establecer mecanismos para integrar a la población que venía de fuera. En Estados Unidos, entre 1790 y 1802 se promulgaron cuatro leyes de naturalización. Salvo la ley de 1798, producto aberrante de los temores que desatará la “casi guerra” con Francia y de los poco atinados esfuerzos del partido federalista para permanecer en el poder, esta legislación sentó bases duraderas, dando forma al proceso de naturalización hasta la primera década del siglo XX. Se trataba de una disposición racista —para solicitar la ciudadanía había que ser libre y blanco—, y consecuente, como lo fue también el mexicano, con la mentalidad patriarcal de la época, quedando naturalizados en cabeza del padre la esposa y los hijos menores. Pero resultaba también eficiente y abierto: tras un periodo relativamente corto de residencia —dos años según la ley de 1790, cinco según las de 1795 y 1802, acreditando el solicitante llevar además por lo menos un año radicado en el estado—, “todo extranjero” podía convertirse en ciudadano.

html/historics/USSC_CR_0083_0036_ZO.html; Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537 (1896) en http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0163_0537_ZS.html.

Para ello, debía renunciar, ante un tribunal, a sus vínculos políticos anteriores, demostrar ser hombre de “buen carácter moral”, estar comprometido con los principios de la Constitución y con “el buen orden y la felicidad” de Estados Unidos. A partir de 1795, el candidato debía renunciar a todo título nobiliario. A partir de 1798, y para evitar naturalizaciones apresuradas, irreflexivas o interesadas, se le exigió también dejar registro previo ante un tribunal de su intención “de buena fe” de convertirse en ciudadano, cinco años antes según la ley de 1798, dos a partir de 1802. La ley de 1802 apuntaba además que el juramento del interesado no podía probar que cumplía con el periodo de residencia exigido.⁴¹ En la práctica, sería el testimonio de otro —rápidamente se establecería que el de algún ciudadano estadounidense— el que serviría de prueba para demostrar que el solicitante llenaba los requisitos de residencia y cumplía con los criterios subjetivos de moralidad y convicción política para convertirse en ciudadano.⁴²

Durante gran parte del siglo XIX, las leyes sobre el tema sirvieron sobre todo para ajustar y clarificar estas disposiciones: para naturalizar a los hijos y viudas de aquellos solicitantes que fallecían entre la declaración de intención y su ratificación (26 de marzo de 1804); para asegurar que el periodo de residencia fuera de cinco años ininterrumpidos (3 de marzo de 1813); para determinar la nacionalidad de los hijos de ciudadanos estadounidenses nacidos en el extranjero, considerados ciudadanos a menos que el padre no hubiera residido nunca en Estados Unidos, así como la de las mujeres casadas, cuya nacionalidad seguía la del marido (14 de mayo de 1834, 10 de febrero de 1855); y para establecer requisitos menos estrictos para quienes hubieran llegado a Estados Unidos como menores de edad (26 de mayo de 1824). En 1862, durante la Guerra Civil, el Congreso de la Unión dispuso abrir las puertas de la ciudadanía a todo extranjero que sirviera voluntariamente en las fuerzas armadas. En general, estas reformas resultaron poco polémicas, lo que sugiere un consenso generalizado sobre la necesidad de asimilar en

⁴¹ Las leyes de naturalización de Estados Unidos, en Michael C. Le May, Elliot R. Barkan, *US Immigration and Naturalization Laws and Issues: A Documentary History*, Westport, Greenwood Publishing Group, 1999.

⁴² Véanse las peticiones de naturalización presentadas ante el tribunal de circuito de Filadelfia a partir de 1790, en National Archives Record Administration (NARA) M1522. Para 1830 se utilizaban ya formatos impresos que indicaban que el testigo era “ciudadano americano”.

forma eficiente y profunda a los elementos exógenos. Los legisladores estadounidenses rechazaron consistentemente crear niveles diferenciados de ciudadanía: el ciudadano naturalizado tenía el mismo derecho a la protección del gobierno que aquel que lo era por nacimiento, y podía participar plenamente en la vida pública. La ley establecía restricciones de residencia para ciertos puestos de elección popular —nueve años para ser senador, siete para ser diputado—, pero no excluía al ciudadano naturalizado sino del cargo de presidente.

En este contexto, la controversia excepcional arroja luz sobre la forma en que este tipo de legislación podía constituir un campo de enfrentamiento entre grupos de poder que, más que buscar una construcción particular de la pertenencia, esperaban granjear alguna ventaja política sobre el rival. La polémica revelaba menos visiones distintas de lo que debía ser la sociedad que las fallas geológicas que estructuraban silenciosamente el discurso de los legisladores estadounidenses. Así, en 1795, los diputados republicanos —con excepción notable de James Madison— buscaron exhibir las simpatías aristocratizantes de sus rivales federalistas, proponiendo como requisito para la naturalización el que los solicitantes renunciaran a cualquier título nobiliario, pues éstos “sólo daban a una clase peculiar de hombres el derecho a ser insolentes, y a otra el de ser mezquinos y rastreros”. Los federalistas condenaron la medida por redundante, “frívola e ineficaz”. No obstante, el diputado Dexter replicó pidiendo que, en consecuencia con los principios republicanos que se exaltaban, se exigiera también que el solicitante se pronunciara en contra de la propiedad esclava.⁴³ La malograda propuesta del federalista causó escándalo; fue tachada de “monárquica” y “despótica”, pues sugería que la Cámara de Representantes tenía derecho a determinar “el tipo de propiedad” que podían poseer los ciudadanos. En consecuencia, y tras un largo y penoso debate, la propuesta republicana fue aprobada, la de los federalistas rechazada. Sería una de las últimas veces, hasta finales de la década de 1840, en que el Congreso abordaría abiertamente —aunque por la tangente— el tan polémico tema de la esclavitud.⁴⁴ Una discusión que podía reducirse a una maniobra partidista para desprestigar al contrincante puso de manifiesto

⁴³ Diputados Page, Sedgwick, Dexter, 21 de enero de 1795, 3rd Congress, 2nd session, en *Annals of Congress*, 1035-1057.

⁴⁴ Diputado McDowell, 2 de enero de 1795, 3rd Cong., 2nd ses., *Annals of Congress*, 1041-1048. Véase también Bradburn, *The Citizenship*, pp. 133-138.

la fragilidad del diálogo legislativo cuando se introducía este explosivo asunto.

Después de la Guerra Civil, la ratificación de las decimocuarta y decimoquinta enmiendas, que aseguraban el estatus de ciudadano independientemente del “color, raza o antiguo estado de servidumbre” hizo necesaria la reforma de la ley de naturalización. Desde julio de 1867, Charles Sumner, el senador radical por Massachusetts, propuso que la ley admitiera a “todo extranjero”, sin distinción de color. Ajenos a este impulso igualitario, la mayoría de los republicanos intentaría transformar la ley de 1870 en una herramienta para garantizar el “sufragio honesto”, purificando un proceso electoral que, dada su apertura, se prestaba al fraude y a la cooptación de inmigrantes incautos por parte de las máquinas del Partido Demócrata. Tanto el esfuerzo de una minoría por asegurar los “derechos iguales de todos los hombres, de todo clima y raza” como las visiones republicanas de elecciones limpias y ordenadas porque más “americanas” se estrellaron en contra de distintos escollos. Los demócratas sureños deplorenaron lo que veían como una nueva artimaña —igual a la imposición del “gobierno ignorante y brutal del negro en el Sur”— para debilitar a su región y a su partido. Otros diputados quisieron proteger la voz de aquellos miembros de la comunidad que habían nacido fuera de ella: no debía alterarse un sistema que había redundado en beneficio de la nación, integrando de manera expedita a quienes habían venido a América a labrarse un futuro mejor.

Otros condenaron los nuevos requisitos por complicar tanto el proceso, exigiendo que la naturalización se llevara a cabo ante tribunales federales, aumentando los requisitos para la identificación del solicitante y prohibiendo que el proceso se llevara a cabo en fechas cercanas a las elecciones. Con esto se restringiría el acceso a la ciudadanía a hombres valiosos aunque poco sofisticados. Finalmente, los representantes de los estados del Pacífico rechazaron, con enorme virulencia, la posibilidad de que se naturalizara a los inmigrantes asiáticos, y particularmente a los chinos.⁴⁵ En su versión final, la ley, que permitía la naturalización de todo extranjero “blanco” o de “ascendencia o naturaleza (*nativity*) africana”, mantuvo entonces la discriminación racial dentro del proceso de naturalización. Puede incluso argüirse que, durante la última

⁴⁵ Véanse senadores Howe, Eldridge, Shumaker y Morton; senadores Fitch, Halldeman, Stewart, 9 y 25 de junio de 1870, 41st Cong., 2nd ses., *Congressional Globe*: 4266-4275, 4834-4843.

década del siglo, la “blancura” se volvió más importante y más difícil de determinar. Al aumentar el número de solicitudes de inmigrantes del Medio Oriente y del Sureste asiático, muchos jueces buscaron impedir la naturalización de individuos de color sospechoso. Los magistrados recurrieron, al tomar sus decisiones, primero al racismo científico, después a la concepción que el estadounidense “común y corriente” tenía de lo que era ser “blanco”.⁴⁶ Al final, la ley de 1870 cambió muy poco el panorama de la naturalización. El grueso del texto se ocupaba de establecer sanciones —multas y prisión— para evitar el fraude —el perjurio, la utilización de certificados de nacionalidad ajenos o falsos, etc.—, y medidas para acrecentar la vigilancia del proceso electoral, que fueron revocadas un año después.

La ley de 1903, y sobre todo la de 1906, se inscriben en el desencanto democrático que ya anunciaba el debate de 1870, y de un sentimiento antiinmigración bien articulado y en ascenso desde la década de 1880. Encarnaron por lo tanto rupturas más profundas. Significaron la institución de una burocracia federal —el Buró de Inmigración y Naturalización— que debía supervisar el proceso y la implementación de criterios más estrictos para identificar al solicitante y para validar la evidencia que presentaba. Estas leyes implicaron también un cambio en la forma de concebir aquellos indicadores que constituían al solicitante como persona “de buen carácter moral”, dispuesto a “sostener la Constitución de Estados Unidos”. Así, en la estela del asesinato de William McKinley en manos de un supuesto anarquista cuyo nombre sonaba extranjero, el Congreso prohibió, en 1903, la naturalización de personas “opuestas a todo gobierno organizado”.⁴⁷ Por su parte, la larguísima —ocupa más de cuarenta páginas en el código de estatutos— y complicadísima ley de 1906 pretendió sistematizar tres décadas de legislación restrictiva, y burocratizar un proceso judicial que se había llevado a cabo de manera regular, con pocas variaciones y de manera re-

⁴⁶ Ian Haney López, *White by Law: The Legal Construction of Race*, Nueva York, New York University Press, 1997; Smith, *Civic*, pp. 369-371, 448. Para las formas en que la transformación de las visiones científicas de la “raza”—fuertemente influidas por la antropología de Franz Boas— hizo posible una visión menos determinante del factor racial, que fue rechazada por los jueces en los casos de naturalización, véase Peggy Pascoe, “Miscegenation Law, Court Cases and Ideologies of ‘Race’ in Twentieth-Century America”, *The Journal of American History*, 83:1, 1996, pp. 44-69.

⁴⁷ Ley de 3 de marzo de 1903. McKinley había sido asesinado en 1901 por León Czolgoz, nacido en Michigan.

lativamente homogénea durante más de un siglo, y que había permitido que para 1900, 56.9% de los adultos varones nacidos en el extranjero se hubieran convertido en ciudadanos estadounidenses.⁴⁸

Esta ley, aclamada por sus autores como “selectiva y no restrictiva”, ponía en manos de una nueva instancia del gobierno federal el registro de los extranjeros llegados a Estados Unidos. Sus funcionarios debían recabar nombre, edad, ocupación, altura, complejión, color de ojos y cabello, fecha de nacimiento, lugar de residencia antes de embarcar y nacionalidad, lugar donde pensaba radicar en Estados Unidos, fecha de desembarco, y nombre del navío. El Buró emitía entonces al inmigrante un certificado que constituiría su prueba de residencia. Además, proveería a los tribunales formatos uniformes para la declaración de intención y su ratificación, impresos en papel de seguridad. La petición de ratificación debía ser verificada por dos testigos “confiables”, ciudadanos estadounidenses. El procurador general tenía derecho a aparecer en los tribunales e interrogar al solicitante y a los testigos, y a presentar evidencia en contra de que se le concediera la ciudadanía. El abogado de la nación tenía además el deber de anular los certificados de ciudadanía obtenidos en forma fraudulenta. Con esta disposición, el Congreso ratificaba la exclusión de los anarquistas, a la que sumaba la de los polígamos, medida con la que se pretendía debilitar a los mormones en Utah, así como hacer la vida más difícil a los inmigrantes chinos. La ley excluía también a quienes no pudieran hablar inglés, a menos que estuvieran físicamente incapacitados para ello.

Durante el debate de la ley no faltó quien insistiera en lo nefasto que resultaba siempre aumentar el número de burócratas.⁴⁹ Sin embargo, fue la restricción fundada en el idioma la que generó mayor acuerdo entre los diputados. Se arguyó que discriminaba en contra de aquellos “buenos inmigrantes” que venían a trabajar para construir una vida mejor y que tenían un nivel de educación más que aceptable, pero que muchas veces formaban comunidades aparte y, por lo tanto, conservaban su lengua y su cultura. Se condenó con gran vehemencia lo que constituía una discriminación en contra de los trabajadores, pues

⁴⁸ Frederick C. Croxton, *Statistical Review of Immigration, 1820-1910. Distribution of Immigrants, 1850-1909*, Washington, Government Printing Office, 1911, p. 431. Un 8.2% adicional había ya registrado su intención de convertirse en ciudadano.

⁴⁹ Diputados Fitzgerald, de Nueva York; Mann, de Illinois, 2 de junio de 1906, 59th Cong., 1st ses., *Congressional Record*, 761, 7767-7768.

no tenían tiempo de aprender inglés. La ley era un dispositivo para “dejar fuera a los laboriosos y admitir a los locuaces”. Otros temieron que la nueva ley impidiera la naturalización de la mayoría de los inmigrantes, lo cual daría origen a una masa de población que, se alegaba, gozaría de derechos, pero no contribuiría a soportar las cargas de la sociedad.⁵⁰

A pesar de que el legislativo estadounidense llevaba años impulsando la restricción de la inmigración por medio de la exclusión de quienes no supieran leer y escribir —la primera ley que incluía este requisito fue aprobada en 1896, y vetada por el presidente—, los diputados se resistieron, en 1906, a establecerlo como requisito para la naturalización: no querían dejar fuera a aquellos que “no entendían a profundidad la ciencia del idioma” pero que podían constituir buenos trabajadores. Era difícil pensar, sin embargo, que un inmigrante pudiera “americanizarse” sin aprender inglés. Los abogados del requisito alegaron que quienes no “se mezclaban con gente de habla inglesa, no leían libros en inglés, no asimilaban el inglés de todas las formas posibles”, seguirían siendo “extranjeros de hecho, como lo eran todavía en su mente”.⁵¹ Se trataba de establecer un indicador de asimilación, no un nivel mínimo de educación para admitir a un extranjero como miembro de la entidad soberana.

Al año siguiente, la Ley de Expatriación (2 de marzo de 1907) enunció, de manera negativa, un derecho que los estadounidenses habían defendido exaltadamente desde los principios de su vida independiente: quien lo ejerciera, naturalizándose en otra nación, perdía la nacionalidad estadounidense. Esta disposición establecía además que también perderían su nacionalidad de elección los ciudadanos naturalizados que residieran en su país de origen durante más de dos años, o más de cinco en otro país extranjero, a menos que presentaran, ante el consulado, “evidencia satisfactoria” de su apego a Estados Unidos. La ley zanjaba también lo que, hasta entonces, había sido un punto cuestionoso: el de la nacionalidad de la mujer estadounidense que casaba con extranjero. Independientemente de su voluntad, ésta “tomaba” la nacionalidad del marido.

⁵⁰ Diputados Wharton, Steeneson de Minnesota —refiriéndose específicamente a los escandinavos—, Cockran, Pollard, Campbell, 2 de junio de 1906, 59th Cong., 1st ses., *Congressional Record*, 7770-7783.

⁵¹ Diputados Wharton, Bonynge de Colorado, Bennet de Nueva York, 2 de junio de 1906, 59th Cong., 1st ses., en *Congressional Record*, 7770, 7775-7776.

Durante la última década del siglo XIX y primera del XX, el acceso a la ciudadanía estadounidense se volvió más difícil, tanto por disposición legislativa como por el endurecimiento en la actitud de los jueces. Los tribunales no sólo construyeron, como ya se ha mencionado, una versión particularmente excluyente de la “blancura” requerida, sino que aplicaron, en general, criterios más estrictos.⁵² En 1910, un juez de distrito afirmó que, si bien el Congreso establecía las “condiciones” en las que un extranjero podía convertirse en ciudadano, éste comparecía ante la Corte pidiendo “un favor”, no reclamando “un derecho”.⁵³ En 1918, un tribunal federal en Illinois negó la solicitud de un alemán, dueño de una taberna que, en contra de una disposición municipal, permanecía abierta los domingos. El solicitante se defendió insistiendo en que se trataba de una ley poco popular, que los vecinos transgredían sin empacho. El juez, admitiendo que era persuasivo el argumento de que no debía exigirse a los candidatos a ciudadano que se comportaran mejor que “la masa de la gente”, negó la naturalización al tabernero, pues éste no se había comportado “como un hombre de buen carácter moral [...] bien dispuesto al buen orden y a la felicidad” de Estados Unidos.⁵⁴ Así, el proceso para convertirse en estadounidense se volvía más burocrático, más exigente y más truculento.

La comparación con la evolución de las leyes de naturalización mexicanas es sugerente, por los puntos de contacto y divergencia que revela dentro de los proyectos de construcción de Estado y nación en las dos repúblicas vecinas. En México, la primera ley de naturalización de abril de 1828 buscaba, al igual que la estadounidense, abrir la puerta de la comunidad ciudadana a los hombres “buenos” que hubieran residido en el país durante dos años continuos. Más que la estadounidense, la ley mexicana insistió en la “utilidad” —más allá de la virtud— de los nuevos integrantes de la nación. Nunca estableció explícitamente criterios de raza, pero la religión —católica— representó un requisito legal hasta 1857. La legislación mexicana también está marcada por la continuidad de criterios como la voluntad, la honestidad y la virtud, pero parece también ser más vulnerable a las coyunturas y a la inestabilidad política. Así, durante la difícil década de 1840, en un contexto de creciente confrontación con Estados Unidos, y de mayor dependencia de los créditos que

⁵² Smith, *Civic*, p. 448.

⁵³ US v. Spohrer, 175 F 440 (1910).

⁵⁴ United States v. Gerstein (1918, Ill.).

los agiotistas extranjeros le facilitaban, el gobierno mexicano emitió una serie de medidas contradictorias, con la esperanza de desactivar la relación potencialmente explosiva entre los extranjeros y el Estado mexicano.

Así, restringió los derechos de los extranjeros residentes —prohibiéndoles, por ejemplo, en marzo de 1842, el derecho a comprar bienes raíces en estados limítrofes a la frontera, y, en septiembre de 1843, el de ejercer el comercio al menudeo—. Por otra parte, Antonio López de Santa Anna, en recompensa por el apoyo que había recibido de algunos prestamistas extranjeros para llegar al poder, promulgó medidas para otorgar un trato preferencial a estos acreedores de la hacienda pública. Como se ha mencionado ya, permitió a los españoles nacionalizados tras la independencia recuperar su nacionalidad originaria, transformándose los montos que habían prestado al gobierno mexicano en deuda extranjera con la firma de las convenciones diplomáticas de 1844 y 1847. Paralelamente, se simplificaron los trámites de naturalización, eliminando los requisitos de residencia, concentrando el proceso dentro del poder ejecutivo, y otorgando la naturalización a quienes sirvieran en el ejército y la armada nacionales.⁵⁵

A partir de entonces, con excepción de una ley de agosto de 1864, inscrita dentro de la misma lógica, pues ofrecía premiar con terrenos y la ciudadanía a los extranjeros que sirvieran en el ejército mexicano, las leyes pretendieron definir y normar al mismo tiempo el derecho de extranjería y el de naturalización, con la esperanza de deslindar un campo abigarrado y confuso, y reforzar la autoridad del Estado sobre una población numéricamente poco importante pero cuya capacidad de transformar los pleitos internos en incidentes diplomáticos la hacía peligrosa. Ya la ley de 1828 preveía el que los colonos fueran considerados como mexicanos después de un año. Posteriormente, la ley de enero de 1854 procuró señalar con precisión quién era extranjero “para efecto de las leyes”, qué tenía que hacer para dejar de serlo, y quién no podía ser admitido como ciudadano (los súbditos de naciones con los que México se encontrara en guerra, los piratas, los tratantes de esclavos). La ley

⁵⁵ Decreto núm. 2304, 11 de marzo de 1842, decreto núm. 2668, 23 de septiembre de 1843, decreto núm. 2377, 10 de agosto de 1842, decreto núm. 2900, en Dublán y Lozano, *Legislación. Sobre la relación entre el gobierno mexicano y los empresarios extranjeros*, véase Barbara Tenenbaum, *Méjico en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985. Rabadán, “Ser o no ser”, 166-209. Sobre los españoles, véase en referencias nota 23.

obligaba a los extranjeros a pedir una carta de seguridad y a renovarla anualmente. No podían gozar de derechos políticos, obtener beneficios eclesiásticos, ni ejercer la pesca o el comercio de cabotaje o de altura.⁵⁶

La Constitución de 1857, y la ley de extranjería y naturalización de 1886, que reglamentaba los preceptos constitucionales, establecieron los parámetros del proceso de adquisición de la ciudadanía hasta la tercera década del siglo XX. Estos documentos ponen de manifiesto el nacionalismo timorato de una clase política liberal, que buscaba fincar el Estado de derecho sobre la igualdad jurídica, garantizar la eficiencia de la acción estatal, y constituir los mecanismos para resistir a los embates de la diplomacia de las cañoneras. De esta manera, la Ley Fundamental determinó que sólo los ciudadanos podían reunirse para “tomar parte en los asuntos políticos de la nación”, ratificó la facultad del gobierno de expulsar al extranjero que le pareciera “pernicioso” y determinó, por voto unánime de los constituyentes, que eran mexicanos, además de los nacidos de padres mexicanos y aquellos que optaran por naturalizarse, los extranjeros “que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad”.⁵⁷ En el proceso de naturalización, entonces, la adhesión voluntaria pasaba a segundo plano. La prioridad era la extensión necesaria y eficaz de la jurisdicción gubernamental.

En la década de 1880, al redactar el proyecto de una nueva ley de extranjería, el notable jurisconsulto Ignacio L. Vallarta buscaría “desenvolver y reglamentar los principios fundamentales de la Constitución”, reconciliarlos con “el derecho de gentes” y dar “un testimonio irrefragable de la civilización de México”, todo para

abrir de par en par las puertas de la República al extranjero que quiera establecerse, pero evitando las especulaciones de los aventureros que vienen sólo a explotar nuestras desgracias.⁵⁸

⁵⁶ Decreto sobre extranjería y nacionalidad, 30 de enero de 1854, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México, 1821-2000*, 2a. ed. correg. y aum., México, Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 57-61.

⁵⁷ Constitución, 5 de febrero de 1857, secc. I, art. 9; secc. III, art. 33; secc. II, art. 30. Aprobado por unanimidad, 26 de agosto de 1856, en Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Senado de la República, 2007, p. 296. Véase Paola Chenillo, “Entre la igualdad y la seguridad. La expulsión de extranjeros en México a la luz del liberalismo decimonónico, 1821-1876”, tesis (Licenciatura en Historia), UNAM, 2009.

⁵⁸ Ignacio L. Vallarta, *Exposición de motivos del Proyecto de Ley sobre extranjería y*

El antiguo secretario de Relaciones Exteriores celebraba entonces que México, a diferencia de Estados Unidos, se hubiera puesto a la altura del resto del mundo civilizado al aceptar como base de la ciudadanía la nacionalidad del padre y no el lugar de nacimiento. Con esto el país dejaba atrás “uno de los últimos vestigios del feudalismo”, al reconocer que las “afecciones personales” eran más fuertes que las “locales”, y dar cabida al “reclamo” de la “sangre mexicana”.⁵⁹

Otro síntoma de que en cuestiones de nacionalidad México adoptaba las normas y prácticas más avanzadas era que la ley de 1886 establecía que la nacionalidad de la mujer casada seguía a la de su marido. En aras de preservar la armonía familiar, incluso en el caso en que la guerra confrontara a las naciones de los cónyuges, la mujer mexicana que casaba con extranjero perdía su nacionalidad. Además, siguiendo la misma línea que la ley estadounidense de 1907, pero en forma más radical, la ley de 1886 establecía que, de ausentarse de la República un mexicano —por nacimiento o por naturalización—, “sin licencia ni comisión del gobierno, ni por causa de estudios, de interés público, de establecimiento de comercio o industria, o de ejercicio de una profesión”, no sería ya considerado ciudadano de la nación.⁶⁰ En 1891, el Congreso autorizó al presidente “para declarar, en casos particulares, y a solicitud de los interesados”, que incluso quienes llevaban más de diez años fuera del país, sin haber pedido permiso, no perdían la nacionalidad, siempre y cuando pareciera “que esa omisión” provenía de la “ignorancia” de la legislación vigente.⁶¹

En cambio, Vallarta deploró que la Constitución buscara imponer la nacionalidad mexicana a quienes invirtieran en bienes raíces o procrearan en el territorio nacional, “sino como pena, al menos como forzada compensación del derecho de poseer propiedades inmuebles”. Se trataba de un mecanismo peligroso, en tanto que un extranjero “indigno de la naturalización”, que podía ser incluso “enemigo de la República”, podía contarse entre sus ciudadanos con sólo comprar un pedazo de tierra, lo que de ninguna manera garantizaba “la fidelidad”. La norma

naturalización que por encargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha hecho el Lic., México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1885, www.bibliojurídica.org/libros/2/942/15.pdf, pp. 305-306.

⁵⁹ Vallarta, *Exposición*, pp. 307-310.

⁶⁰ Ley de extranjería y naturalización, 20 de mayo de 1886, *Compilación*, pp. 93-101.

⁶¹ Decreto del Congreso, 12 de diciembre de 1891, *Compilación*, p. 105.

estaba “en pugna con los dictados de la razón” y con “las exigencias de la justicia”. El “considerar la nacionalidad como castigo” era un “despropósito” que no cabía ni “entre los salvajes”, y que violaba el derecho internacional: el cambio de nacionalidad debía ser un “acto esencialmente voluntario”.⁶² No obstante la indignación y la claridad mental del abogado jalisciense, su proyecto de ley respetó el enunciado constitucional: no hizo sino reglamentar lo establecido por la Ley Fundamental.

Los extranjeros sujetos a la naturalización automática al comprar tierras o tener hijos, tenían seis meses para declarar si querían conservar su nacionalidad originaria. El proyecto de ley apenas se debatió, sin que este tema en particular fuera abordado. Fue aprobado con un solo voto en contra. Se reformaría pocos días después, para extender el periodo de definición a ocho meses.⁶³ El restringir el recurso de los extranjeros a la protección diplomática —por lo menos a aquellos que se despistarán al escriturar una propiedad o registrar a uno de sus vástagos— resultó, para los artífices del orden porfiriano, una tarea de construcción estatal más importante que el establecimiento de una relación voluntaria y recíproca entre individuo y Estado.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Las políticas de naturalización en México y Estados Unidos a lo largo del siglo XIX respondieron por un lado a las exigencias de un nuevo orden político, articulado, no siempre en forma transparente o consistente, por el consentimiento de individuos libres. Por el otro, se vieron moldeadas por las tensiones que estructuraban la política partidista y la relación entre los gobiernos federal o nacional y estatales, y, sobre todo en el caso de México, por la necesidad de afianzar la autoridad estatal y lidiar con las presiones diplomáticas. En ambos países, en un proceso discontinuo y sinuoso, el poder federal se impuso sobre las iniciativas locales para normar asuntos de ciudadanía, destacando, en Estados

⁶² Vallarta, *Exposición*, pp. 318-319. En la práctica, sin embargo, el no acudir a la Secretaría de Relaciones para obtener la carta de naturalización dentro del plazo de un año que marcaba la ley constituyó una razón para negar la naturalización a quienes la solicitaban por este medio.

⁶³ *Diario de debates*, LIX legislatura, Senado, 25 de mayo de 1886, pp. 426-427. Decreto de 28 de mayo de 1886, *Compilación*, pp. 93-101.

Unidos, el papel del poder judicial, que ratificó los lineamientos que debían seguir tanto el gobierno federal como los estatales en sus políticas hacia los extranjeros. Para principios del siglo XX, para regular la pertenencia de quienes venían de fuera y querían integrarse a la sociedad local, el gobierno federal estadounidense se erigió en autoridad nacional. En el caso mexicano, las normas de naturalización se centraron en el poder ejecutivo, ahí donde un gobierno receloso intentaba evitar la injerencia de potencias extranjeras en sus asuntos.

Así, durante la segunda mitad del siglo, el convertirse en ciudadano mexicano tuvo que ver tanto —y a veces más— con la necesidad del gobierno mexicano por afianzar su jurisdicción que con la voluntad y el compromiso del futuro integrante de la comunidad. Por otra parte, el carácter burocrático del proceso puso al gobierno mexicano, a pesar de la inestabilidad y su falta de recursos, delante de su vecino del norte en cuanto a la catalogación, registro e identificación, primero de los extranjeros residentes, como puede verse en el capítulo anterior, después de los ciudadanos naturalizados. Desde principios de la década de 1880, las autoridades mexicanas exigieron a los candidatos a ciudadano enviar fotografías para pegar sobre las cartas de naturalización. En Estados Unidos, no fue sino hasta la promulgación de ley de 1906 que, para evitar fraudes, empezó a exigirse que se plasmara, en la declaración de intención, la descripción física —altura, complejión, color de ojos y cabello— del solicitante.

En los inicios de la vida independiente, y a pesar de los problemas e indefiniciones con los que lidiaron, ambas naciones instituyeron a la naturalización como un proceso abierto a todo hombre “bueno”—que no podía ser, en Estados Unidos, sino blanco, y, en México, católico—, dispuesto a cambiar de lugar de residencia, a renunciar a sus viejas lealtades, y a abrazar la fe republicana —con la que no tenían, necesariamente, que estar familiarizados—. Se trataba, a fin de cuentas, de construir una comunidad cívica vinculada por la ley y un destino común, no por lazos personales ni por un pasado compartido. Al mediar el siglo en México, y en los albores del siglo XX en Estados Unidos, las leyes de naturalización, y las prácticas que se desarrollaron alrededor de su aplicación, constituyeron un testimonio de cómo había cambiado la percepción que de sí mismas habían construido estas sociedades americanas. En Estados Unidos, la definición del ciudadano potencial se amplió para incluir no sólo lo que el solicitante era y quería ser, sino lo que

sabía y en qué creía. La ley creó además una serie de requisitos burocráticos para salvaguardar el proceso de naturalización de la corrupción y el fraude que según muchos de los legisladores mermaban a la democracia americana. En México, el Estado, en contra de la convicción de algunos de sus artífices más brillantes, buscó imponer la naturalización a los extranjeros que adquirían intereses económicos o familiares en México, y no rechazaban en forma explícita la iniciativa del gobierno mexicano: se trataba, no de acrecentar a la masa ciudadana, sino de reforzar al Estado. La República se había tornado frágil.

CUANDO LOS EXTRANJEROS PERNICIOSOS SE CONVIERTEN EN CIUDADANOS: PROCESOS DE NATURALIZACIÓN EN MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

TERESA ALFARO-VELCAMP*

Sonoma State University

Universidad de Cape Town

El 20 de mayo de 1934, el periódico informaba que una escuela para la “mexicanización” de inmigrantes abriría sus puertas en junio en la capital del país, en la calle de Tacuba número 87, con el apoyo de las secretarías de Educación Pública, Gobernación, Relaciones Exteriores, y Economía, así como del Departamento Central del Distrito Federal. El diario abundaba: había en México “200 000 extranjeros, que tienen en sus manos gran parte de la riqueza nacional, y que sin embargo conservan sus costumbres, lengua y, en general todas sus formas de vida, sin preocuparse por integrarse positivamente” a la nación.¹ La preocupa-

* Agradezco a William B. Taylor el haber organizado el Grupo de Trabajo de Historiadores de América Latina en UC Berkeley, donde presenté una primera versión de este artículo, así como a los miembros del grupo, que contribuyeron a la sugerente discusión de este trabajo, y en particular a Laura Nader. Walter Brem fue muy diligente en la ubicación de los materiales de archivo. Theresa Salazar y Ramona Martínez, de la Biblioteca Bancroft y la Biblioteca de Derecho de UC Berkeley, me ayudaron a contactar al profesor Jorge Vargas, quien me ayudó a entender mejor la ley mexicana. David Kessler y el resto del equipo de trabajo de la Biblioteca Bancroft fueron muy pacientes. Quiero también agradecer a Aurora Gómez Galvarriato su apoyo para tener acceso al Archivo General de la Nación y al Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración; a Ana Laura Vázquez, asistente de investigación del proyecto PIERAN, y a María Rojas Montes, por ayudarme con el material de ambos archivos. Agradezco a Amie Kiddle, David Carey Jr., John Tutino, Barbara Tenenbaum, Erika Pani y los miembros del grupo de Historiadores de América Latina del Norte de California (LAHNOCA) —Linda Lewin, Angus Wright, Margaret Chowning, María Elena Díaz, Abdiel Oñate y María Aparecida de Souza-Lopes y Myrna Santiago— que amablemente leyeron y comentaron este trabajo en sus inicios. Finalmente, le doy las gracias a Robert H. Mc Laughlin por leer y discutir muchas versiones de este artículo, y ayudarme a profundizar en la investigación. La Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Estatal de Sonoma contribuyó con fondos para viajar en el verano de 2010. Una versión previa de este artículo apareció, en inglés, en *Journal of Politics and Law*, 6:1, 2013, pp. 46-63.

¹ John S. Littell, vicecónsul estadounidense, al Departamento del Interior y del

ción por que los extranjeros vivieran en el país sin integrarse a la nación pervivió a lo largo del siglo XX, y está presente incluso hoy en día: la mayoría de los mexicanos no cree que los ciudadanos naturalizados deban disfrutar de los mismos derechos políticos que los mexicanos por nacimiento. Esta convicción sugiere que la ciudadanía importa a los mexicanos, y que vale la pena, por lo tanto, estudiar los procesos de naturalización, lo que éstos significan, y quiénes pueden participar en ellos. Aunque se ha estudiado la inmigración a México, y el papel histórico que los extranjeros han desempeñado en el país, hay muy pocos análisis de los procesos de naturalización que nos permitan comprender cómo se ha obtenido la ciudadanía mexicana en el pasado, y saber quiénes se naturalizaban.²

En la década de 1930, muchos funcionarios mexicanos, como Gilberto Loyo, inspector de los censos nacionales en 1930, y Andrés Lan-dia y Piña, que había sido jefe de la sección de estadística del Servicio Migratorio a finales de la década de 1920, para convertirse en director del Departamento de Migración cuando éste pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación (Segob), consideraban que los extranjeros no estaban interesados en la cultura ni en la sociedad mexicanas. En 1935, Loyo escribía que nada podía esperarse “de una corriente inmigratoria de la calidad y de la cantidad media que haya alcanzado en los períodos mejores, nada para resolver el grave problema de la despoblación nacional y de la integración social y económica del país”.³ Loyo subrayaba que, incluso, el origen de algunos de estos inmigrantes los hacia “indeseables”. México tenía que establecer criterios para restringir su acceso al país: los “criterios para juzgar sobre la indesabilidad de los inmigrantes creemos que deben ser, no generales, sino particulares para cada grupo de extranjeros, según su nacionalidad, las características culturales y sociales de los extranjeros que han habitado o que siguen habitan-do entre nosotros, pertenecientes a la misma nacionalidad o raza”.⁴

Trabajo, 21 de mayo de 1934. Documento núm. 55 875/180, 2, Grupo de Registro (Record Group) 85 (en adelante GR), Archivos Nacionales de Estados Unidos, Washington, D.C. (en adelante NARA).

² Ernesto Rodríguez Chávez (coord.), *Extranjeros en México: continuidades y aproximaciones*, México, Centro de Estudios Migratorios, 2010.

³ Gilberto Loyo, *La política demográfica*, México, Talleres tipográficos de S. Turanzas del Valle, 1935, p. 373.

⁴ *Ibid.*, p. 364.

Esta actitud contradecía lo que durante mucho tiempo se había considerado era la necesidad nacional, económica y política, de atraer inmigrantes para poblar a México, para que contribuyeran, con su talento y recursos, al desarrollo del Estado-nación. Las políticas de inmigración respondían a la dicotomía que planteaban el deseo de reforzar la economía mexicana y el de desincentivar a los inmigrantes “indeseables”, y en particular aquellos que lo eran por sus características étnicas. Esta tensión no era exclusiva de la política mexicana, ni resultaba una aberración histórica. Hasta principios del siglo XX, durante el gobierno de Porfirio Díaz (1884-1910), los legisladores mexicanos procuraron atraer a inmigrantes que fueran étnicamente atractivos. Sin embargo, el gobierno mexicano naturalizó, proporcionalmente, a más inmigrantes chinos, guatemaltecos y de Medio Oriente que a europeos. La aparente contradicción entre norma y práctica sugiere que las técnicas de gobierno y procesos de regulación respondían a incentivos diversos, y tenían más que ver con la conveniencia política que con una ideología racista consistente, y podían ser manipulados por quienes eran objeto de regulación: los extranjeros residentes.

Según el archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se naturalizaron más de 6619 inmigrantes entre 1913 y 1937.⁵ Estos casos de naturalización, que reconocían formalmente a los otrora extranjeros como ciudadanos mexicanos y miembros de la nación, parecen oponerse a las leyes mexicanas, y al pensamiento eugenésico entonces en boga. Aparentemente desmienten la idea de que México tenía “una de las legislaciones migratorias más restrictivas del continente”.⁶ Estos datos sugieren que los gobiernos posrevolucionarios permitieron la naturalización de extranjeros, en contra del sentimiento popular, de la opinión de los “expertos” y de la norma, atendiendo a objetivos políticos y económicos más amplios. El perfil de los extranjeros que se convirtieron en ciudadanos naturalizados contrasta con el de aquellos a quienes se definía como inmigrantes deseables, frente a los que debían ser exclui-

⁵ La autora agradece a Ana Laura Vázquez, asistente de investigación del proyecto “Migración y ciudadanía. Construyendo naciones en América del Norte”, auspiciado por el PIERAN, por haber compilado estos datos.

⁶ Pablo Yankelevich (coord.), *Nación y extranjería: la exclusión racial en las políticas migratorias de Argentina, Brasil, Cuba y México*, México, UNAM, 2009, p. 14. Véase también Pablo Yankelevich, “Mexico for the Mexicans: Immigration, National Sovereignty and the Promotion of Mestizaje”, *The Americas*, 68:3, 2012, p. 436.

dos, por ser considerados “perniciosos”. Algunos de estos extranjeros indeseables, de hecho, se convirtieron en ciudadanos por naturalización durante las primeras décadas del siglo xx.

Entre quienes migraban a México, los indeseables y perniciosos buscaban integrarse a la nación adoptando identidades mestizas que ponen de manifiesto lo flexible que podía ser la “mexicanidad”.⁷ Roger Bartra afirma que los estudios de la mexicanidad constituyen una expresión de la cultura política dominante.⁸ La “mexicanidad” puede ajustarse e integrar las diferencias sociales, tolerando lo distinto al tiempo que lo subsume. Ignora y oscurece las diferencias, para que conceptos como “mexicanismo” y “lo mexicano” confieran significados homogéneos y unívocos. Estas construcciones han enmascarado el complejo mosaico cultural que constituye a la sociedad mexicana, enfatizando una composición étnica y racial tripartita, de origen colonial: los mexicanos son españoles, indígenas o mestizos. Como construcción, el mestizaje pretendió aminorar la influencia de los extranjeros y la visibilidad de lo indígena, pero también sirvió para dar cabida a lo diferente y permitir la inclusión.⁹

En el México posrevolucionario los intelectuales se esforzaron, como lo habían hecho prácticamente desde la fundación del Estado-nación, por crear una identidad nacional monolítica, articulada en torno a los legados europeo e indígena. Intentaron atemperar la influencia de los extranjeros y la visibilidad de los indígenas exaltando al mestizo. Sin embargo, por definición, los extranjeros naturalizados contribuían a la diversidad de la nación mexicana, y encarnaban la flexibilidad de la *mexicanidad*. A diferencia de otros países latinoamericanos, como Brasil y Argentina, las políticas de migración mexicanas partían y se ejecutaban desde la plataforma de la *mexicanidad* —el peculiar discurso de pertenencia que apelaba a la mezcla de tradiciones hispana e indígena, enmarcado por

⁷ Henry Schmidt, por ejemplo, sugiere que los términos *mexicanidad*, *mexicanismo* y *lo mexicano* refieren tanto a un “ethos” mexicano como a su estudio, y que por lo tanto se ha convertido en un principio promotor de la consolidación de los estudios sobre México. Henry C. Schmidt, *The Roots of Lo Mexicano: Self and Society in Mexican Thought, 1900-1934*, College Station, Texas A&M University Press, 1978.

⁸ Roger Bartra, *The Cage of Melancholy: Identity and Metamorphosis in the Mexican Character*, Christopher J. Hall (trad.), New Brunswick, Rutgers University Press, 1992, pp. 2-3.

⁹ Ben Vinson III y Matthew Restall (eds.), *Black Mexico: Race and Society from Colonial to Modern Times*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2009.

la relación geopolítica e histórica con Estados Unidos—, a pesar de que, como han escrito Rodolfo Stavenhagen y Tania Carrasco, México es un país multicultural no sólo por las culturas indígenas e ibéricas, sino por lo que han contribuido las culturas de los inmigrantes.¹⁰

Este trabajo parte de que México es una nación multicultural, y se centra en las características principales de las leyes de migración, y en los criterios que se establecieron para la naturalización. El acercarnos a la forma en que el gobierno mexicano ha otorgado la ciudadanía, y a quienes participaron en el proceso, arroja luz sobre el desarrollo del Estado-nación, sobre la noción cultural de “mexicanidad” y sobre los límites de la inclusión política. En la sección final, se analizará en forma sistemática la información sobre los 6 600 inmigrantes que se naturalizaron entre 1913 y 1937, que incluye su país de origen, su domicilio en México, su ocupación y la fecha en que llegaron al país. Este texto surge de un trabajo anterior, sobre los inmigrantes del Medio Oriente a México, para el cual revisé más de 8 000 tarjetas del Registro Nacional de Extranjeros.¹¹ Me pareció que las variaciones en las prácticas migratorias mexicanas planteaban nuevas preguntas sobre los procesos de naturalización. El perfil de grupo que dibuja esta información es un retrato de la migración a México a lo largo de más de dos décadas, y de las políticas que le sirvieron de marco.

LA LEY DE MIGRACIÓN

El porfiriato

Desde finales del siglo XIX, el presidente Porfirio Díaz promovió la inmigración a México con la esperanza de transformar a su “atrasada” población indígena. Durante su gobierno se promulgaron una serie de leyes para la colonización y modernización de las zonas poco pobladas y menos desarrolladas del país y la naturalización de los extranjeros que vinieran a poblarlas. En 1887 llegaron los primeros grupos de colonos

¹⁰ Rodolfo Stavenhagen y Tania Carrasco, “La diversidad étnica y cultural”, en Enrique Florescano (coord.), *El patrimonio nacional de México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 259.

¹¹ Theresa Alfaro-Velcamp, *So Far From Allah, So Close to Mexico: Middle Eastern Immigrants in Modern Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2007.

italianos auspiciados por el gobierno federal.¹² No obstante, para 1896 estos programas habían sido abandonados, pues resultaban demasiado costosos, ineficientes y difíciles de implementar.¹³ La apertura del gobierno de Díaz se extendía incluso a la migración proveniente de Japón y China, que los demás países del continente buscaban restringir. En noviembre de 1888 se firmó un tratado de “amistad, comercio y navegación” con Japón que facilitaba la inmigración de japoneses a México. María Elena Ota Mishima ha mostrado que entre 1890 y 1949, 3626 japoneses se establecieron en México.¹⁴ En 1893 México y China firmaron un tratado cuya cláusula de “nación más favorecida” comprendía que los inmigrantes chinos fueran recibidos en el país. Puesto que Estados Unidos había prohibido la inmigración de trabajadores chinos en 1882, México se convirtió en un destino alternativo atractivo para los súbditos del Imperio Celestial que querían dirigirse al Nuevo Mundo.¹⁵

Durante este periodo, la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886¹⁶ normó, en la mayoría de los casos, la adquisición de la nacionalidad. Los mexicanos que permanecieron en los territorios cedidos a Estados Unidos por los tratados de Guadalupe Hidalgo de 1848, y de La Mesilla de 1853, como en aquellos que pasaron a Guatemala por el tratado de 1882, podían conservar la nacionalidad mexicana siempre y cuando así lo solicitaran, dentro de un año de la ratificación del tratado (art. 1, secc. VIII).¹⁷ Para los extranjeros que residían en México, la ley de 1886 confería a algunos la nacionalidad mexicana prácticamente por

¹² José B. Zilli Mánica, *Italianos en México*, Xalapa, Ediciones San José, 1981.

¹³ Moisés González Navarro, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, 3 vols., México, El Colegio de México, 1994, II, p. 100.

¹⁴ María Elena Ota Mishima, “Características sociales y económicas de los migrantes japoneses en México”, en María Elena Ota Mishima (coord.), *Destino México: un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 1997, p. 85, cuadro 1.

¹⁵ Ley de Exclusión China, 6 de mayo de 1882, 22 *United States Statutes-at-Large* 58 (1882); Evelyn Hu-DeHart, “Immigrants to a Developing Society: The Chinese in Northern Mexico, 1875-1932”, *Journal of Arizona History*, 21:3, 1980, p. 277.

¹⁶ En 1885, Ignacio Luis Vallarta redactó la propuesta de ley por disposición del secretario de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal. John T. Vance y Helen L. Clagett, *A Guide to the Law and Legal Literature of Mexico*, Washington, D.C., Library of Congress, 1973, p. 191.

¹⁷ Ley de extranjería y naturalización, 20 de mayo de 1886, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México, 1821-2002*, México, Instituto Nacional de Migración, 2002, p. 94.

default. Aquellos extranjeros que adquirieran una propiedad raíz se consideraban ciudadanos mexicanos a menos que expresaran, ante las autoridades competentes, su deseo de conservar su nacionalidad. Esta disposición vinculaba la soberanía mexicana a la tierra, a la propiedad y al registro legal de los derechos. La ley otorgaba a los extranjeros seis meses para declarar su nacionalidad/ciudadanía (art. 5).¹⁸ Por otra parte, la ley despojaba a las mujeres mexicanas que se casaban con extranjeros de la nacionalidad mexicana (art. 3).¹⁹ Estas mujeres seguirían siendo “extranjeras”, incluso en la viudez. Los hijos de estos matrimonios debían registrarse como extranjeros. Esta disposición se mantendría en vigor hasta 1934, año en que, ya en pleno periodo posrevolucionario, los hijos de inmigrantes varones, nacidos en México, empezaron a ser considerados mexicanos por nacimiento (*jus soli*). Los hijos de padres mexicanos recibían la ciudadanía mexicana con base en el *jus sanguini*, que afirma que la nacionalidad depende de la sangre y, por lo tanto, de la nacionalidad del padre, de la madre, o de ambos. Estas dos concepciones de la adquisición de la ciudadanía persisten en la legislación mexicana el día de hoy, como en la mayoría de los países, con ciertas diferencias.

La ley de 1886 también normaba el derecho de expatriación (cap. 2) y las naturalizaciones (cap. 3). Ahí establecía que la participación de los extranjeros en actividades políticas podía dañar a la nación, y que los extranjeros que en ellas se involucraran podían ser expulsados. No se abordaba explícitamente el concepto de la “desnaturalización”, proceso por el que se priva al extranjero naturalizado de su ciudadanía —y, frecuentemente, se le proscribe o deporta—. Administrativamente, la Secretaría de Relaciones Exteriores tenía la responsabilidad de extender tanto las cartas de naturalización a los extranjeros que se convertían en mexicanos, como los certificados de nacionalidad a los mexicanos que los requerían.²⁰ En algunos casos, su interpretación de las disposiciones que normaban la nacionalidad se vio moldeada por incertidumbres y ambigüedades. Kif Augustine-Adams arguye que la aplicación arbitraria de la ley de 1886 y de la Constitución de 1917 creó categorías ambiguas para los chino-mexicanos, por lo que los administradores del censo cambiaron la nacionalidad de las mujeres casadas con chinos de

¹⁸ *Compilación*, p. 101.

¹⁹ Artículo 3, sección IV, *Compilación*, p. 95.

²⁰ Cap. 4, seccs. 39-40, *Compilación*, p. 100.

“mexicana” a “china”.²¹ La investigación en archivos sobre inmigrantes del Medio Oriente también muestra que de los 8 036 extranjeros registrados, 39 mujeres mexicanas fueron identificadas como libanesas, árabes o sirias “por matrimonio”.²²

Esta intersección entre la ley y la política se pone de manifiesto, también, en las políticas de salud pública y la implantación de prácticas de exclusión basadas en ellas que datan del porfiriato. Cuando el inspector del servicio migratorio estadounidense Marcus Braun visitó la Ciudad de México en 1907, se reunió con el presidente Díaz, con quien convino en establecer un acuerdo migratorio como el que Estados Unidos había negociado con Canadá. Según Braun, el presidente había afirmado que quien “no fuera lo suficientemente bueno para entrar a Estados Unidos no lo era tampoco para entrar a México”.²³ Braun afirmaría incluso:

El gobierno mexicano teme [...] la acumulación de personas enfermas dentro de las fronteras del país; las condiciones son tales que cientos de personas, excluidas de los puertos [estadounidenses] por razones de salud, se refugian en México, donde se han convertido en una amenaza para la población.²⁴

Los artífices de la política mexicana de inmigración, como Landa y Piña y Loyo, estaban preocupados por la entrada al país de inmigrantes enfermos, y por la reproducción, dentro de la sociedad mexicana, de aquellos que describían como “escoria humana”. Al referirse a la migración asiática, Landa y Piña, quien se había desempeñado como “delegado especial inspector de la inmigración china” en Hong Kong, afirmaba que las empresas que promovían este flujo migratorio cometían un gran “número de abusos e irregularidades [...], pues procuraban enviar a México verdadera escoria humana; probablemente para descongestionar con ello a aquella región, en donde los elementos naturales de

²¹ Kif Augustine-Adams, “Making Mexico: Legal Nationality, Chinese Race, and the 1930 Population Census”, *Law and History Review*, 27: 1, 2009, p. 140.

²² Alfaro-Velcamp, *So Far from Allah*, p. 60.

²³ Inspector de Inmigración Marcus Braun, Ciudad de México, Buró de Inmigración y Naturalización, Departamento de Comercio y Trabajo, 7 de mayo de 1907, Documento núm. 51564, GR 85, Servicio de Inmigración y Naturalización (en adelante INS), NARA.

²⁴ *Idem*.

vida estaban ya agotados”.²⁵ Su contemporáneo, el abogado migratorio Ricardo Rivera, deploraba en 1931 lo poco que se integraban los inmigrantes al resto de la población:

los extranjeros en México forman ordinariamente colonias en que permanecen aislados del resto de nuestra población, precisamente por su característica de citadinos, comprenderemos lo difícil que es su asimilación a nuestra raza y nuestro espíritu; ellos de hecho siguen la cultura, las costumbres, las tradiciones, etc., de su patria de origen.²⁶

La preocupación de que los extranjeros “infectaran” a la población mexicana, ya afectando su salud física, ya alterando, metafóricamente, el bienestar psíquico y las facultades reproductivas de la nación, resonaba en varios niveles políticos, y ha sido documentada por los historiadores. Durante el gobierno de Porfirio Díaz, el Consejo Superior de Salud, bajo la dirección del doctor Eduardo Liceaga, promulgó un Código Sanitario en 1891, que se reformó en 1894, 1902 y 1904, y que pretendía, como demuestra Paul Ross, a un tiempo evitar la inmigración de enfermos y “sanear” a la población local.²⁷ El trabajo de Katherine Bliss sobre la historia de la prostitución en la Ciudad de México pone de manifiesto las angustias que provocaba lo que se percibía como la proliferación de niños infectados de sífilis, al tiempo que Alexandra Minna Stern explora la relación entre las instituciones de salud pública estadounidense y las políticas de higiene que pautaron las experiencias de los migrantes mexicanos en la frontera con Estados Unidos, como un ejemplo de la forma en que las prácticas biomédicas fueron racializadas en su contra.²⁸ Los legisladores y funcionarios mexicanos veían

²⁵ Andrés Landa y Piña, *El Servicio de Migración en México*, México, Secretaría de Gobernación, 1930, p. 7.

²⁶ Ricardo Rivera, *La heterogeneidad étnica y espiritual de México*, México, A. Mijares y Hno. Impresores, 1931, pp. 144-145.

²⁷ Paul Ross, “Mexico’s Superior Health Council and the American Public Health Association: The Transnational Archive of Porfirian Public Health, 1887-1910”, *Hispanic American Historical Review*, 89:4, 2009, p. 574.

²⁸ Katherine Bliss, *Compromised Positions, Prostitution, Public Health, and Gender Politics in Revolutionary Mexico City*, University Park, Penn State University Press, 2001; Alexandra Minna Stern, “Buildings, Boundaries, and Blood: Medicalization and Nation-Building on the U.S.-Mexico Border, 1910-1930”, *The Hispanic American Historical Review*, 79:1, 1999, p. 41.

a quienes venían de fuera como potencialmente perniciosos, como una amenaza para la construcción de un México sano e industrial. Con esto hacían eco de la forma en que los inmigrantes mexicanos eran percibidos al norte de la frontera.

Nancy Stepan ha afirmado que las preocupaciones centrales de la eugenésica penetraron la *psyche* latinoamericana por las mismas vías que lo hicieron en Estados Unidos. El objetivo político de construir una nación “saludable” a menudo exigía seleccionar a los inmigrantes apropiados. Como apunta esta autora, “la preocupación por la consolidación racial y la salud de la nación mexicana fue un tema central”.²⁹ Rafael Carrillo, promotor de la eugenésica, escribía en 1930 que los japoneses, sirios y libaneses no podían asimilarse a la población, y provocarían “una mayor fragmentación de la nación”.³⁰ En un tono parecido, Alfredo Valle afirmaba que los rusos, polacos y checos “no se mezclaban con los naturales... rehusándose a contribuir al proceso de mestizaje”.³¹

Puesto que se recurrió a las enfermedades documentables para excluir inmigrantes en el momento en que pretendían ingresar al país, el tracoma representa un buen ejemplo de lo que inquietaba a los arquitectos de las políticas de migración. Se trata de una infección bacteriana de los ojos, también llamada conjuntivitis.³² Las poblaciones que viven en la pobreza, el hacinamiento y en condiciones higiénicas adversas están más expuestas a esta enfermedad. El tracoma se contagia por contacto con las secreciones del ojo infectado, nariz o garganta, o por contacto con objetos contaminados, como toallas o ropa. Algunas moscas también pueden esparcir la bacteria. Se trata de una aflicción común entre los

²⁹ Nancy Leys Stepan, *The Hour of Eugenics: Race, Gender, and Nation in Latin America*, Ithaca, Cornell University Press, 1991, p. 149.

³⁰ Stepan, *The Hour*, p. 153, n. 44; Rafael Carrillo, “Tres problemas mexicanos de eugenésica: etnografía y etnología, herencia e inmigración”, *Revista Mexicana de Puericultura*, 3, 1932, pp. 1-15; y “La población mexicana y la eugenésica”, *Revista Mexicana de Puericultura*, 3, 1934, pp. 783-802.

³¹ Stepan, p. 153, n. 45; Alfredo Valle, “La población mexicana y la eugenésica”, *Eugenésica*, 1, 1940.

³² Howard Markel, “The Eyes Have It: Trachoma, the Perception of Disease, the United States Public Health Service, and the American Jewish Experience, 1890-1924”, *Bulletin of the History of Medicine*, 74, 2000, pp. 525-560. Se trata de una condición médica que se da en todo el mundo, sobre todo en el campo en países en desarrollo. Afecta a menudo a los niños, aunque el efecto de cicatrización puede no percibirse sino años más tarde.

inmigrantes que viajaban a América durante las primeras décadas del siglo XX, y se erigió como una barrera a su entrada a Estados Unidos. Como ha escrito Aristide Zolberg, estos reglamentos, y los procesos de revisión, en los puertos de origen y previos al desembarco, permitían a las autoridades regular la inmigración por “control remoto”.³³

En la década de 1890, en respuesta a las restricciones a la inmigración y a las leyes de cuarentena promulgadas en Estados Unidos, las compañías navieras, para mantener su clientela, empezaron a utilizar el puerto de Veracruz como punto de entrada alternativo a América del Norte. Al tiempo que nuevos estándares de salud cerraban la puerta de Estados Unidos a quienes antes hubieran podido entrar legalmente, el espíritu de empresa y la corrupción crearon nuevos patrones de migración. Inmigrantes afanosos, agentes de las compañías navieras, y médicos descubrieron formas para evadir o sortear las leyes que pretendían dejar fuera a los inmigrantes enfermos, como desembarcar en Veracruz. Una vez en México, estos migrantes, como los que venían de la Gran Siria y de Grecia, se dirigían a la frontera, y entraban a Estados Unidos por El Paso, Texas, o por alguna otra ciudad fronteriza. Cuando en 1921 se eliminó el requisito de presentar un pasaporte para los mexicanos y estadounidenses que vivieran a cuarenta millas de la frontera, los migrantes que provenían del Mediterráneo, así como los chinos, pudieron cruzar la frontera sin mayores trabas, si parecían mexicanos.³⁴

En este contexto, el gobierno de Díaz promulgó una importante disposición para regular la inmigración. A partir de 1909, esta ley pretendió impedir la entrada de enfermos a México.³⁵ El artículo 3º enlistaba enfermedades como la peste bubónica, el cólera, la fiebre amarilla, la meningitis, la viruela, la lepra y el tracoma como causales para negar la entrada de los inmigrantes a México. El capítulo 2 regulaba el desembarco en los

³³ Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Nueva York/Cambridge, Russell Sage Foundation/Harvard University Press, 2006, pp. 110-113, 264-265.

³⁴ Shawn Lay, *War, Revolution and the Ku Klux Klan: A Study of Intolerance in a Border City*, El Paso, The University of Texas at El Paso, 1985, p. 63, n. 81, *El Paso Times*, 25 de agosto de 1921; Alfaro-Velcamp, *So Far from Allah*, cap. 3. No se estableció una patrulla fronteriza sino hasta 1924.

³⁵ *Diario Oficial de la Federación*, martes 22 de diciembre de 1908, XCIC:44. Esta ley entró en vigor el 1º de marzo de 1909. Ley de Inmigración de 1909. *Compilación*, p. 111.

puertos y el cruce de fronteras. Se introdujeron nuevas medidas para aislar a los inmigrantes enfermos que espejeaban a las que se aplicaban ya en Estados Unidos, y requerían que los inmigrantes fueran examinados por un médico antes de salir del puerto de embarque y a su llegada a tierras mexicanas. La ley de 1909 ilustra tanto la ansiedad de los funcionarios del país por adherirse a las exigencias del gobierno estadounidense como su preocupación por excluir a inmigrantes perniciosos.

A un tiempo, Díaz procuraba atraer extranjeros capitalistas y excluir inmigrantes enfermos. Hubo, sin embargo, sentimientos xenofóbicos virulentos que sacudieron algunas regiones antes y durante la Revolución. A lo largo de una década, la Revolución que estalló en 1910 afectó a las diversas regiones del país de modo distinto.³⁶ Por ejemplo, la lucha entre distintas facciones revolucionarias perturbó el funcionamiento de las instituciones del gobierno en la Ciudad de México. Dada esta turbulencia, los temas de migración pasaron a segundo plano, hasta que fueron recuperados durante los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, y por el gobierno de Venustiano Carranza (1917-1920).

Los cambios de la posrevolución

Durante la presidencia de Carranza, se reactivó la preocupación revolucionaria por la composición de la nación. Los miembros del Congreso Constituyente de 1917 procuraron compensar el supuesto favoritismo hacia los extranjeros de los regímenes del siglo XIX. El artículo 33 de la Constitución establecía que “el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.³⁷ Como había sucedido en el siglo XIX, se pretendía reivindicar vigorosamente la soberanía mexicana vedando a los extranjeros la participación en la cosa pública. La Constitución también distinguía, de manera clara, a los mexicanos de los ex-

³⁶ La masacre de más de 300 asiáticos en Torreón se ha vuelto emblemática de la xenofobia del México revolucionario. José Jorge Gómez Izquierdo, *El movimiento antichino en México (1871-1934): problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución Mexicana*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1991, p. 90.

³⁷ Véase <http://www.latinamericanstudies.org/mexico/1917-Constitution.htm> (consultado el 2 de agosto de 2012).

tranjeros: la nacionalidad mexicana se adquiría por nacimiento, por ser hijo de padres mexicanos (*jus sanguinis*), o por naturalización. La Constitución establecía además que, independientemente de la nacionalidad de los padres, quien nacía en México tenía derecho a la nacionalidad mexicana (*jus solis*), aunque se condicionaba a que el interesado manifestara “dentro del año siguiente a su mayor edad [...] que [optaba] por la nacionalidad mexicana”. Sin embargo, y a pesar de que otros artículos constitucionales pretendían evitar los supuestos abusos que México había sufrido a manos de extranjeros, sus inversiones y presencia siguieron generando debate en el México posrevolucionario.³⁸

Las expulsiones, en particular, ponían de manifiesto la autoridad del ejecutivo y la soberanía de la nación. Entre 1911 y 1940, los presidentes de México firmaron 1 185 órdenes de expulsión. Como acción procesal, el artículo 33 establecía un mecanismo para remover de manera expedita a un extranjero, confiriendo autoridad al presidente para actuar sin freno judicial ni posibilidad de amparo.³⁹ El trabajo de Gilberto Loyo identifica 370 órdenes de expulsión entre 1924 y 1934.⁴⁰ De las 1 185 órdenes ejecutadas entre 1911 y 1946, 786 extranjeros fueron expulsados permanentemente, mientras que se revocaron las de 399.⁴¹ Pablo Yankelevich ha examinado estos casos, para mostrar que los extranjeros que enfrentaban la deportación por motivos políticos o actividades criminales, o por ambas cosas, eran percibidos como amenazas al Estado-nación.⁴² La novela que Elena Poniatowska escribe sobre Tina Modotti captura el clima de sospecha y temor en el que vivían algunos extranjeros. Modotti escribe a su antiguo amante, el famoso fotógrafo Edward Weston: “Las cosas están peligrosas aquí para los ‘extranjeros perniciosos’ —espero lo peor—, cualquier día nos aplican el 33”.⁴³ La angustia que le provocaban el frágil estatus de inmigrante y

³⁸ Pablo Yankelevich, “Nación y extranjería en el México revolucionario”, *Cuiculco*, 11:31, 2004, pp. 105-133.

³⁹ Stephen Zamora, José Ramón Cossío, Leonel Pérez Nieto, José Roldán-Xopa, David López, *Mexican Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 253-264.

⁴⁰ Gilberto Loyo, *La política demográfica de México*, México, 1935, p. 351.

⁴¹ Pablo Yankelevich, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional”, *Historia Mexicana*, 53:3, 2004, p. 707.

⁴² Pablo Yankelevich, “Extranjeros indeseables”, gráfica 8, p. 729.

⁴³ Elena Poniatowska, *Tinísima*. Translated by Katherine Silver, Nueva York, Penguin Books, 1995, p. 129.

su relación con el revolucionario cubano Julio Antonio Mella está claramente documentada en los archivos mexicanos.⁴⁴ Las investigaciones de Yankelevich y sus análisis de las estadísticas de expulsión muestran, sin embargo, que este tipo de deportación forzosa, aunque simbólicamente importante, afectó a un número muy reducido de extranjeros.

El caso de la inmigrante del Medio Oriente, Josefina José Mabarark, conocida también como la “vampiresa árabe”, muestra el carácter extremadamente particular que podía adquirir la experiencia inmigrante bajo la normatividad mexicana, así como la forma en que las preocupaciones comunitarias se imbricaban con las intrigas de la política nacional. Acusada de haber tenido un romance ilícito con el doctor Joaquín Aguilar, y de haber arruinado a su familia, se clasificó a esta mujer como peligrosa y perniciosa. Desde diciembre de 1927, el hijo de Aguilar, Juan, empezó a escribir a la Secretaría de Gobernación para que la deportaran.⁴⁵ Alegaba que estaba casada con un libanés en Puebla, que la había dejado por ser prostituta, y que tenía antecedentes penales en el estado. Para desestimularla aún más, y asegurarse de que fuera expulsada del país, Aguilar hijo añadió que había abortado en 1925, y apoyado a los delahuertistas en 1923.⁴⁶ Supuestamente, había sido amante de un coronel, quien posteriormente la había identificado como rebelde y espía.⁴⁷ En 1928, el gobernador de Veracruz escribió al procurador general de Justicia que Josefina José merecía ser deportada. Al mismo tiempo, su amante, el doctor Joaquín Aguilar, afirmó que no debía ser expulsada por estar involucrada con él.⁴⁸ Por su parte, Josefina José pidió el apoyo del consulado francés, alegando, quizá, ser “súbdita” del Mandato francés en Siria y Líbano (1923-1943). No queda claro que se le haya provisto alguna asistencia consular. Durante el proceso, se publicó un anuncio en el periódico, solicitando información sobre

⁴⁴ Véase Delia Salazar Anaya, “Los extranjeros en México bajo la mirada vigilante de la inteligencia política mexicana (1924-1953)”, p. 11, n. 21. Ponencia presentada en la Latin American Studies Conference, San Francisco, 26 de mayo de 2012.

⁴⁵ Exp. 2.362.2(26) 28, 5 de diciembre de 1927, Dirección General de Gobierno (en adelante DGG), Archivo General de la Nación (en adelante AGN).

⁴⁶ No está claro que el padre del bebé fuera Aguilar. En su testimonio, recabado en 1930, José no menciona el aborto. Sin embargo, en otros documentos, un médico refiere que tuvo que practicársele un aborto a los ocho meses de embarazo, por una infección de la placenta. Exp. 2363.3 (26)8, 1º de enero de 1928, DGG, AGN.

⁴⁷ Exp. 2.362.2 (26) 28, 5 de diciembre de 1927, DGG, AGN.

⁴⁸ Exp. 2.362.2 (26) 28, 21 de abril de 1928, DGG, AGN.

Josefina y sus actividades. Para octubre de 1930, parecía que había sido deportada.⁴⁹

Mientras tanto, en el campo más amplio de la política y la legislación, el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) promulgó la Ley de Migración de 1926. Esta disposición desarrolla los principios enunciados en leyes previas y, entre otras cosas, amplia la lista de razones médicas por las que se podía negar la entrada a los inmigrantes.⁵⁰ La ley insiste en la importancia de seleccionar a buenos inmigrantes, y dejar fuera a individuos inmorales, físicamente degenerados, sin educación, y de costumbres inasimilables que afectarían a la “raza” mexicana. Además de reflejar la preocupación de que los inmigrantes desmoralizaran al pueblo de México, la ley de 1926 estableció el Registro Nacional de Extranjeros para recabar información sobre los inmigrantes. Las tarjetas de registro fueron procesadas entre 1926 y 1951 con el fin de construir series estadísticas confiables. A partir de 1931, se exigió a los trabajadores inmigrantes que pagaran 10 000 pesos (alrededor de 1 000 dólares en valor actual).⁵¹ No queda claro que todos hayan cubierto esta cuota, dadas las pruebas de contrabando humano y de corrupción que abundan en los puertos de entrada.⁵²

En 1927, el *Diario Oficial de la Federación* informaba que, en respuesta a las quejas de que los comerciantes extranjeros representaban una competencia desleal, y que afectaban los intereses económicos de los mexicanos, se prohibía la entrada de armenios, sirios y otros árabes.⁵³ En el contexto de la lucha por reconstruir el país después de la Revolución, se pretendía impedir que los comerciantes extranjeros se aprovecharan del pueblo mexicano. Las denuncias de los ciudadanos, en las que describían prácticas deshonestas, motivaron que se restringiera la entrada de ciertos grupos étnicos. En 1930, además de las leyes que regulaban los procesos de admisión, la ley de migración estableció que todos los extranjeros mayores de 15 años tenían que registrarse, compareciendo ante las autoridades con toda su documentación.⁵⁴ Un creciente

⁴⁹ Exp. 2.362.2 (26) 28, 16 de junio de 1930, DGG, AGN.

⁵⁰ Para una lista de estas enfermedades, véase Moisés González Navarro, *Población y sociedad en México (1900-1970)*, 2 tt., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, II, p. 42.

⁵¹ *Ibid.*, p. 47.

⁵² Alfaro-Velcamp, *So Far from Allah*, pp. 33-38.

⁵³ *Diario Oficial de la Federación*, XLIII:13, 15 de julio de 1927.

⁵⁴ Ota Mishima (ed.), *Destino México*, pp. 12-13.

sentimiento antiextranjero, así como el difícil contexto económico de la Depresión, sirvieron de incentivo para que los inmigrantes se inscribieran ante el Departamento de Migración, legalizaran su situación e iniciaran, si así lo deseaban, el proceso de naturalización. El incumplir esta prescripción constituía en acto de desobediencia, que podía castigarse desde con la pérdida del empleo (cap. XVIII, art. 137) hasta con una multa de 1 500 pesos (cap. XVIII, art. 143).⁵⁵

De la administración de Lázaro Cárdenas al presente

En un esfuerzo por contrarrestar la xenofobia y enfrentar los desafíos económicos que se presentaban a la nación, se promulgó la Ley General de Población de 1936. Esta ley pretendía resolver lo que se percibía como un problema demográfico fundamental, estableciendo un registro más completo y sistemático de la inmigración y la repatriación de extranjeros.⁵⁶ La ley prohibía la entrada de alcoholícos, drogadictos, prostitutas, anarquistas y trabajadores asalariados extranjeros. Proscribía que los extranjeros ejercieran actividades comerciales, excepto cuando éstas fueran necesarias.⁵⁷

Los extranjeros “perniciosos” siguieron inspirando temor, y en 1937, el Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación estableció cuotas de “5 000 inmigrantes de los países europeos y Japón”, según el modelo de la ley estadounidense promulgada en 1924.⁵⁸ Según el cónsul de Estados Unidos en México, la opinión pública “no se había expresado sobre el sistema de cuotas, pero se anticipa que cualquier comentario que se haga será favorable”.⁵⁹ Como en Estados Unidos, los legisladores mexicanos esperaban mantener a los inmigrantes conside-

⁵⁵ Ley de Migración de 1930, *Compilación*, p. 174. No sabemos en qué grado fueron ejecutadas estas sanciones.

⁵⁶ Mónica Palma Mora, “‘Una inmigración bienvenida’. Los ejecutivos de empresas extranjeras en México durante la segunda mitad del siglo XX”, en Rosa María Meyer y Delia Salazar (coords.), *Los inmigrantes en el mundo de los negocios, siglos XIX y XX*, México, Conaculta, INAH, 2003, p. 237.

⁵⁷ González Navarro, *Los extranjeros*, pp. 41-42.

⁵⁸ James B. Stewart, cónsul general, al secretario de Estado, 23 de noviembre de 1937, Document No. 55,609/551, GR 85, INS, serie A: parte 2, carrete 17, 2, 1.

⁵⁹ Stewart al secretario de Estado, 23 de noviembre de 1937, Document No. 55,609/551, GR 85, INS, serie A: parte 2, carrete 17, 2-3.

rados más indeseables, como los sirios y los chinos, fuera de México. Como la ley estadounidense de 1924, la mexicana no restringía la entrada de quienes vinieran del continente americano, partiendo del supuesto de que quienes provenían de los otros países hispanoamericanos compartían con los mexicanos el idioma y un legado histórico, y eran por lo tanto más asimilables.⁶⁰ Al comparar los datos de los censos entre 1930 y 1950, el número de asiáticos se redujo de 29 031 a 15 786. Si en 1930 se contabilizaron 15 976 chinos, 2 752 coreanos y 219 japoneses, en 1950 no quedaban sino 6 180 chinos y 1 951 coreanos, y el censo no incluye a ningún japonés. En cambio, el número de alemanes pasó de 4 471 en 1930 a 4 567 en 1950, mientras que se registraron 26 675 habitantes nacidos en España en 1930, y 28 855 dos décadas después. Durante el mismo periodo, se redujo el número de franceses, italianos y británicos que vivía en México.⁶¹ Estos cambios respondían al establecimiento de cuotas, e ilustran la forma en que México tomaba medidas para administrar su población inmigrante, y limitar el número de aquellos que se consideraban indeseables, pero también las consecuencias inesperadas de un ambiente caldeado.

El presidente Miguel Alemán (1946-1952) abandonó el sistema de cuotas, al concebir el tema de la migración como un asunto de colaboración internacional y como una palanca para el desarrollo. Ofreció recibir a las poblaciones desplazadas por la guerra, y, en particular, a los refugiados judíos.⁶² Sin embargo, quienes fueran admitidos tenían que ser capaces de fundirse étnicamente con los grupos nacionales.⁶³ Esto permitió a los funcionarios mexicanos decidir, de manera discrecional, qué grupos étnicos podían ser más útiles a la nación y a la economía. En 1947 se promulgó una segunda ley de población, que, entre otras cosas, pretendía solventar las discrepancias en las cifras oficiales que contabilizaban extranjeros. Ésta también aspiraba a asegurar la igualdad entre las distintas razas, en lugar de elegir a grupos inmigrantes deseaa-

⁶⁰ Art. 1, *Diario Oficial*, CV:17, 19 de noviembre de 1937.

⁶¹ Rodríguez Chávez (coord.), *Extranjeros*, p. 108.

⁶² Daniela Gleizer Salzman, “La política mexicana frente a la recepción de refugiados judíos (1934-1942)”, en Pablo Yankelevich (coord.), *México, país refugio: la experiencia de los exilios en el siglo XX*, México, Conaculta, INAH, 2002, pp. 137-138.

⁶³ Angélica Reyna Bernal, “El pensamiento y la política poblacionista en el México de la primera mitad del siglo XX”, *El poblamiento de México: una visión histórico-demográfica*, t. IV, *México en el siglo XX*, México, Secretaría de Gobernación, 1993, p. 70.

bles, lo cual no se tradujo, en la práctica, dentro de los procesos migratorios.⁶⁴

Posteriormente, entre varias disposiciones que afectaban a los inmigrantes y extranjeros residentes, se publicaron tres importantes leyes de migración, en 1974, 1996 y 2000. La Ley General de Población de 1974 pretendió acelerar el poblamiento de zonas deshabitadas, aumentando el nivel de vida en estas regiones (cap. 1, art. 3). En el rubro de la migración, estableció explícitamente que ésta debía “contribuir al progreso nacional”.⁶⁵ En 1990, la ley pretendió responder al importante influjo de refugiados centroamericanos que huían de la guerra civil en Guatemala. Como escribe Mónica Palma, la principal innovación de esta disposición fue integrar la figura del refugiado a la legislación migratoria, en donde no había existido antes.⁶⁶ En 2000, el Reglamento de la Ley General de Población quiso establecer un número importante de preceptos. La sección 2 del artículo 47 introdujo un registro nacional de ciudadanos, que debía incluir a todos los mexicanos mayores de 18 años. Quienes no fuesen mexicanos por nacimiento requerían, para registrarse, un certificado de nacionalidad o una carta de naturalización, que debía incluir mención de su nacionalidad de origen.⁶⁷ Con fines de registro e identificación, se estableció que todos los mexicanos debían obtener una “cédula de identidad ciudadana”, proceso que, por diversas razones, ha sido imposible implantar, para sustituir la credencial de elector como identificación oficial.⁶⁸

El día de hoy, la Secretaría de Gobernación supervisa los procesos de migración. El Instituto Nacional de Migración determina si un inmigrante debe ser admitido.⁶⁹ Los artículos 44 y 48 de la Ley General

⁶⁴ Ley General de Población de 1947, *Compilación*, p. 215.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 250.

⁶⁶ Mónica Palma Mora, “Antipatía y restricción: la actitud oficial ante la inmigración (1908-1990), Delia Salazar Anaya, Lilia Venegas Aguilera (coords.), *El xx desde el XXI: revisando un siglo*, México, INAH, 2008, p. 242.

⁶⁷ Reglamento de la Ley General de Población de 2000, *Compilación*, p. 317.

⁶⁸ De manera similar, la matrícula consular, emitida por los consulados mexicanos en Estados Unidos, se ha convertido en una forma de registro de los nacionales mexicanos que viven en la circunscripción consular. En algunos condados de California, éstas han sido reconocidas por la policía local. Martín Espinoza, “Mexican ID cards have the support of police”, *The Press Democrat* (12 de noviembre de 2011), en <http://www.pressdemocrat.com/article/2011112/COMMUNITY/111119825> (consultado el 4 de agosto de 2012).

⁶⁹ <http://www.inami.gob.mx/paginas/212000.htm> (consultado el 5 de abril de 2004).

de Población de 1996 clasifican a los inmigrantes como profesionales, inversionistas, rentistas, científicos, artistas, deportistas o familiares. La categoría de “rentista” se aplica, por ejemplo, a los estadounidenses que viven en México con ingresos que provienen del exterior. Según el censo de 2000, más de 343 000 ciudadanos estadounidenses viven en México, y representan 69.7% de la población extranjera. Sheila Croucher apunta que “la repercusión de los americanos en México podría ser tanto o más importante” que el de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.⁷⁰ Esta autora sugiere que el peso económico y político de los estadounidenses que residen en México amplía las oportunidades locales de trabajo, y que puede cambiar los resultados en elecciones presenciales reñidas en Estados Unidos, como fue el caso de la contienda entre Al Gore y George W. Bush en 2000.

Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el censo de 2000, la población nacida en el extranjero no representaba sino 0.5% de una población de más de 97 millones, aunque no tuvieron en cuenta a los inmigrantes indocumentados y no registrados. Según los datos del censo, la población extranjera ha crecido de 0.4% de la población total que representaba en 1950, 1970 y 1990, a 0.5% en 2000, con un total de 492 617. A pesar de estas cifras relativamente pequeñas, los extranjeros han llamado la atención en los campos legal y cultural, lo que sugiere que su peso económico y simbólico es mayor de lo que sugieren los números.

LAS LEYES DE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA EN MÉXICO

Para entender las distinciones legales en México es importante subrayar la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía. En el marco del derecho internacional se considera generalmente que la nacionalidad es un atributo de la persona que refiere a la filiación del individuo a una nación o Estado-nación. La ciudadanía es el estatus de aquellos nacionales que tienen derechos políticos y legales y responsabilidades conforme a la ley. Sin embargo, los inmigrantes se naturalizan para convertirse en ciudadanos del país que los recibe. En este sentido, el estatus de ciudadano

⁷⁰ Sheila Croucher, *The Other Side of the Fence: American Migrants in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2009, p. 6.

es distinto del de súbdito (que no tiene derechos), o de un apátrida que carece de la protección de un Estado-nación reconocido, o de un refugiado que busca asilo, cuyos derechos, en su lugar de origen, carecen de la protección más mínima.

En México, el concepto de nacionalidad tiene especial relevancia, y el inmigrante tiene que expresar formalmente la voluntad de obtenerla. Históricamente, la ley mexicana ha hecho distinciones entre la nacionalidad y la ciudadanía: la nacionalidad vincula al individuo con el Estado mexicano; la ciudadanía lo dota de la capacidad de participar en el gobierno, del derecho a votar y ocupar algunos puestos políticos. Empero, los ciudadanos naturalizados no gozan de los mismos derechos políticos que aquellos que lo son por nacimiento. Desde 1998, la legislación mexicana reconoce la doble nacionalidad.⁷¹ Por lo tanto, las conclusiones de Patrick Weil, tras haber compilado y comparado 25 distintas leyes de nacionalidad, pueden aplicarse, en general, a México. Puesto que la atribución de la nacionalidad es una facultad inherente a la soberanía del Estado, pueden surgir conflictos legales cuando los ciudadanos de un país establecen relación con el territorio de otro, o con uno de sus ciudadanos.⁷²

La ciudadanía y la Constitución mexicana

Los principios cardinales de la ley de nacionalidad mexicana tienen sus raíces en la Constitución de 1857, y en muchos de los elementos torales de ésta que conservó la de 1917. El artículo 30, en particular, en ambas constituciones fincaba la nacionalidad en una combinación de *jus sanguinis* y *jus soli*. El gobierno federal era el responsable de normar la nacionalidad, el estatus de los extranjeros, la ciudadanía, y la naturalización.⁷³ En el artículo, la nacionalidad remitía a aquellos nacidos en México, o en país extranjero de padres mexicanos o de madre mexicana

⁷¹ Manuel Becerra Ramírez, “Chapter 10: Nationality in Mexico”, en Thomas Alexander Aleinikoff y Douglas Klusmeyer (eds.), *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 313.

⁷² Patrick Weil, “Chapter 1: Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws”, en *From Migrants*, p. 18.

⁷³ Becerra Ramírez, “Chapter 10”, p. 317.

y padre desconocido, y a aquellos que nacían en embarcaciones o aeronaves mexicanas.⁷⁴ Para los mexicanos por nacimiento, la ciudadanía se adquiría en forma automática con la mayoría de edad (21 años hasta 1969, a partir de entonces 18 años). Aquellos que por ascendencia o nacimiento tenían derecho a otra nacionalidad requerían un certificado de nacionalidad, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las solicitudes de naturalización requerían la presentación de documentos que certifican la legal estancia, edad y buena salud del inmigrante. Para completar el proceso había que comprobar cinco años de residencia, una forma honesta de vivir, buena conducta y poder hablar español.⁷⁵

Uno de los preceptos más conocidos de la Constitución de 1917 es el artículo 27, que pretendía acotar el expansionismo económico de las potencias extranjeras. El artículo prohíbe que los extranjeros adquieran propiedades raíces a menos de cien kilómetros de la frontera y cincuenta de la costa. Según el jurista Manuel Becerra Ramírez, “se prohíbe a los extranjeros la propiedad de terrenos, aguas y propiedades sobre el mar, a menos de que se acojan, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la cláusula Calvo, por medio de la cual renuncian a la protección consular en asuntos que toquen a esta propiedad”.⁷⁶ La cláusula Calvo, obra del abogado argentino Carlos Calvo (1824-1906), remite al supuesto de que la inversión extranjera podía acarrear consigo la injerencia de otros poderes y, por lo tanto, constituía una amenaza para la soberanía de la nación.⁷⁷

En 1994 se reformó la Constitución para permitir que el hijo de padre o madre extranjero pudiera ser elegido presidente, siempre y cuando fuera ciudadano mexicano por nacimiento, estuviera en pleno goce de sus derechos y hubiera residido en el país por lo menos veinte años. Antes de este cambio, se exigía al titular del ejecutivo ser hijo de padres mexicanos por nacimiento.⁷⁸ La reforma, que entró en vigor en 1999, permitió a Vicente Fox, cuya madre había nacido en España, convertirse en presidente de la República.⁷⁹ A esta modificación cons-

⁷⁴ *Diario Oficial*, 18 de enero de 1944. Ley de Nacionalidad y Naturalización.

⁷⁵ Claggett, Valderrama, Vance, *A Revised Guide*, pp. 243-244.

⁷⁶ Becerra Ramírez, “Chapter 10”, p. 318. Ignacio L. Vallarta, *La propiedad inmueble por extranjeros*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 20.

⁷⁷ Zamora, Cossío, Pérez Nieto, Roldán-Xopa, López, *Mexican Law*, p. 573.

⁷⁸ Becerra Ramírez, “Chapter 10”, p. 321. *Diario Oficial de la Federación*, VII:1, 1994.

⁷⁹ <http://historicaltextarchive.com/sections.php?action=read&xartid=571> (consultado el 22 de abril de 2012).

titucional fueron aparejadas otras. En 1997 se reformó la sección del artículo 30 que limitaba el derecho a la nacionalidad mexicana sólo a la primera generación nacida fuera de territorio mexicano. Con esto, los descendientes de los migrantes mexicanos en Estados Unidos pudieron reclamar la ciudadanía mexicana. Ese mismo año el Congreso reformó la Constitución para permitir la doble nacionalidad. A partir de 2005 se permite votar a los mexicanos que residen en el extranjero.⁸⁰

La ley de nacionalidad promulgada el 20 de marzo de 1998 reconoce tres tipos distintos de pertenencia: 1) ser mexicano por nacimiento, 2) ser mexicano por naturalización y 3) tener doble nacionalidad.⁸¹ Como la ley estadounidense, la mexicana define a los nacionales mexicanos con “un modo honesto de vivir” como aquellos que acatan la ley y están domiciliados legalmente en territorio nacional.⁸² Este criterio subjetivo, aunque no permite que las decisiones se tomen de manera arbitraria, otorga a los funcionarios cierto arbitrio en la interpretación del comportamiento de los extranjeros, sobre todo porque los ideales de pertenencia y de ciudadanía se combinan en la idea del “modo honesto de vivir”.

La importancia y el sentido de la ciudadanía han sido, durante mucho tiempo, tema de debate dentro de las ciencias sociales. En su discusión sobre América Latina, Hilda Sabato define la ciudadanía como el estatus de alguien que goza de derechos políticos y es miembro de la comunidad nacional. Por lo tanto, la noción de ciudadanía política adquiere mayor complejidad durante el proceso de construcción nacional.⁸³ En México, durante el siglo XIX, en el contexto de la restauración de la república y de la revolución liberal, se abrió la ciudadanía política, dando acceso a aquellos hombres con un “modo honesto de vivir” que prestaban servicio a la comunidad. Los debates contemporáneos sugieren que priva una dinámica más amplia. Lorenzo Meyer ha subrayado la fragilidad de la ciudadanía en México durante las últimas dos déca-

⁸⁰ Michael Peter Smith, Matt Bakker, *Citizenship across Borders: The Political Transnationalism of El Migrante*, Ithaca, Cornell University Press, 2008, p. 131.

⁸¹ Becerra Ramírez, “Chapter 10”, p. 328.

⁸² *Ibid.*, p. 329.

⁸³ Hilda Sabato, “Introducción”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1997, 1999, p. 14.

das, afirmando que “el concepto mismo de ciudadanía no sólo implica la pertenencia a una nación soberana sino también la igualdad política y jurídica, así como los derechos y obligaciones de un individuo libre y protegido por la ley”.⁸⁴ Meyer concluye que las construcciones de la ciudadanía democrática en el México de hoy son una caricatura, ahí donde no existe la división de poderes, como lo demuestran las violaciones de derechos humanos. La forma en que el concepto de ciudadanía se ha desarrollado, y sigue evolucionando, arroja luz sobre el papel que desempeñan los extranjeros, y su capacidad —o incapacidad— de integrarse al Estado-nación.

Los cambios recientes en las leyes de ciudadanía permitieron a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero votar en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012. Como escribe David FitzGerald, alrededor de 3 a 5 millones de mexicanos en Estados Unidos tuvieron derecho a votar, pero se registraron sólo 57 000, y de éstos no votaron sino 33 000. El voto podía emitirse sólo por correo.⁸⁵ No queda claro cómo evolucionará el fenómeno del voto a distancia, sobre todo porque muchos de estos ciudadanos mexicanos gozan de la doble ciudadanía, y no sabemos si tienen interés en participar en dos sistemas políticos distintos.

Las naturalizaciones en el siglo XX

La posibilidad de votar que tienen los mexicanos que viven en el exterior es sólo parte de la historia para quienes quieren entender el desarrollo de la ciudadanía mexicana. Dentro del análisis de las leyes de migración y de los procesos de naturalización, hace falta explorar quién se naturaliza y por qué. A decir de Gilberto Loyo, el gobierno mexicano registró 10 808 naturalizaciones entre 1828 y 1933.⁸⁶ Según la Secretaría de Relaciones Exteriores, más de 6 619 inmigrantes se convirtieron en ciudadanos entre 1913 y 1937. Estas cifras parecen pequeñas cuando se comparan con el resto de la población y con el número de

⁸⁴ Lorenzo Meyer, “La fragilidad de un empeño de dos siglos”, *Reforma*, 29 de marzo de 2012.

⁸⁵ David FitzGerald, “Mexican Migration and the Law”, en Mark Overmyer-Velázquez (ed.), *Beyond La Frontera: The History of Mexico-U.S. Migration*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, p. 186.

⁸⁶ Gilberto Loyo, *La política*, p. 350.

inmigrantes extranjeros. Ernesto Rodríguez Chávez calcula que había 116 526 extranjeros viviendo en México en 1910, y 140 587 en 1930, dentro de una población de 16 552 722.⁸⁷ Por lo tanto, debemos acercarnos a los casos de naturalización con prudencia y escepticismo. Estos procesos no nos dicen nada sobre los inmigrantes indocumentados (no registrados) que vivían entonces en México, ni sobre aquellos que fueron rechazados en los puntos de entrada, o deportados posteriormente. Al igual que sucede con otros datos sobre migración en México, como aquellos que contiene el Registro Nacional de Extranjeros, los casos de naturalización contienen sólo una muestra —autoseleccionada, con residencia legal— de la población extranjera residente en México entre 1913 y 1937.⁸⁸

Según el cuadro 1, de las naturalizaciones documentadas, 27% eran de guatemaltecos, 1 637. De quienes se naturalizaron en 1936 y 1937, 70% eran hombres solteros (no se incluye información sobre sexo o etnicidad en los registros de 1913-1932).⁸⁹ Los inmigrantes chinos seguían a los guatemaltecos, con 17% del total, 959 naturalizaciones. En tercer lugar, con 15% del total, estaban 940 españoles, seguidos por 741 naturalizados del Medio Oriente (12%).⁹⁰ Los nacionales del resto de Europa constituyan 11% de las naturalizaciones, con 659 casos. Estos casos de naturalización se contraponen a los postulados del pensamiento racista y eugenésico de la época, lo que sugiere una discrepancia entre ley y prácticas bajo los regímenes de la posrevolución. La iniciativa de los miembros de ciertos grupos de inmigrantes, habilitados por la letra de la ley, se contraponía a las pretensiones de legisladores y funcionarios.

El caso de los casi 1 000 hombres solteros guatemaltecos que se convirtieron en ciudadanos mexicanos en Chiapas en 1936-1937 merece especial atención. La descripción que hace Stephen Lewis sugiere que estas naturalizaciones constituyeron un intento por parte del gobierno de Lázaro Cárdenas, de atemperar la influencia de los finqueros

⁸⁷ Rodríguez Chávez (coord.), *Extranjeros*, p. 105.

⁸⁸ La autora agradece a Angus Wright el haber insistido en este asunto.

⁸⁹ La información no contiene datos sobre el lugar de origen de los inmigrantes guatemaltecos —o de alguno de los otros grupos de inmigrantes que se analizan aquí—, ni indica si migraron para buscar trabajo o por alguna otra razón.

⁹⁰ Los inmigrantes de Siria, Líbano, Armenia, Persia, Egipto, Palestina y Turquía se clasificaban como “de Medio Oriente”. Esta etiqueta de ninguna manera refleja alguna filiación geopolítica, ni remite a un proceso histórico específico, pero da una idea aproximada del número de inmigrantes araboparlantes que se naturalizaron mexicanos.

alemanes en la región. Este autor afirma que “los mexicanos de ascendencia guatemalteca estuvieron entre los más beneficiados cuando los cardenistas llevaron a cabo la reforma agraria en varias fincas cafetaleras, extensas y productivas, en el Soconusco y Mariscal. El reparto resultó una idea genial como estrategia para construir al Estado y a la nación. Estos ciudadanos, recién naturalizados, adquirían una deuda de gratitud con Cárdenas y con México”.⁹¹ El trabajo de David Carey Jr. muestra que, ahí donde muchos de los cafetaleros eran alemanes, la política de Cárdenas habría sido bien recibida por los guatemaltecos, que de otra manera hubieran permanecido sujetos a las leyes de vagancia, que los obligaban a trabajar dos semanas para el gobierno, sin recibir pago a cambio (del gobierno del presidente Jorge Ubico en Guatemala). En 1934 Ubico abolió el peonaje por deudas, granjeándose la admiración de muchos mayas, pero al introducir estas leyes transfirió el control de la fuerza de trabajo rural de manos privadas a las del Estado. Para 1936, los mayas y ladinos pobres estaban sometidos a este régimen de trabajo forzado.⁹² Lewis hace notar, además, que el beneficio de los guatemaltecos recién naturalizados se dio a costa de Enrique Braun, gran propietario y simpatizante de Plutarco Elías Calles.⁹³ Como sucedía a menudo, las decisiones de Cárdenas se vieron influidas por su visión de sociedad tanto como por criterios de conveniencia y eficacia políticas.

Más recientemente, en las décadas de 1970 y 1980, otros refugiados, y particularmente los miembros de las izquierdas chilenas, uruguayas y argentinas, huyeron de las dictaduras militares de sus países para establecerse en México.⁹⁴ Fue también el caso de muchos refugiados centroamericanos, que buscaban escapar de la guerra civil. Mientras

⁹¹ Stephen E. Lewis, *The Ambivalent Revolution: Forging State and Nation in Chiapas, 1910-1945*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2005, p. 114.

⁹² David Carey Jr., *Our Elders Teach Us: Maya-Kaqchikel Historical Perspectives*, Tuscaloosa, AL, The University of Alabama Press, 2001, p. 92; David Carey Jr., *Engendering Mayan History: Kaqchikel Women as Agents and Conduits of the Past, 1875-1970*, Nueva York, Routledge, 2007, p. 70, n. 48, 73. Véase también Julio Castellanos Cambranes, *Coffee and Peasants: The Origins of the Modern Plantation Economy in Guatemala, 1853-1897*, Estocolmo, Institute of Latin American Studies, 1985, p. 77. Correspondencia con David Carey Jr., 11 de julio de 2012.

⁹³ Lewis, *The Ambivalent*, pp. 174-175; González Navarro, *Los extranjeros*, III, pp. 129-130.

⁹⁴ Mónica Palma, “Refugiados y rentistas. Dos migraciones contemporáneas”, *Historias*, 33, 1994-1995, p. 115.

que muchos salvadoreños viajaron hasta las ciudades de la frontera norte para cruzar a Estados Unidos, los migrantes guatemaltecos se refugiaron a menudo en Chiapas.⁹⁵ En 1990, 356 400 refugiados centroamericanos se establecieron en México.⁹⁶ Recientemente, los medios se han enfocado en los abusos que sufren los migrantes centroamericanos cuando pasan por México. En junio de 2006, Gerónimo Gutiérrez, subsecretario para América del Norte, reconoció que las leyes migratorias mexicanas eran “más duras que las que contempla Estados Unidos”.⁹⁷ Este comentario refleja el dilema en el que se encuentran las autoridades mexicanas, que enfrentan el paso de un millón y medio de migrantes indocumentados por la frontera en Chiapas. Éstos incluyen a guatemaltecos, dispuestos a hacer “los trabajos que los mexicanos que se van al norte ya no quieren hacer”, así como migrantes chinos, ecuatorianos, cubanos y somalíes que utilizan a México como una “puerta trasera” para entrar a Estados Unidos.⁹⁸ Películas como *Wetback (Espalda mojada)*, 2004) muestran los peligros que enfrentan estos migrantes al atravesar México. Además, la violencia ligada al narcotráfico que causa estragos en México y América Central plantea la posibilidad de que estos migrantes sean considerados personas que buscan asilo.

Como muestra el cuadro 1, también fueron los chinos, después de los guatemaltecos, los que, proporcionalmente, más tendieron a naturalizarse. Estos datos, que muestran que hubo chinos que pasaron a formar parte de la nación mexicana, chocan con lo que sabemos de las extensas campañas del movimiento antichino. Julia Schiavone Camacho sugiere que el presidente Cárdenas procuró privar a los extranjeros de su poder, al tiempo que repudiaba las políticas de exclusión, lo que desactivó al movimiento antichino en México.⁹⁹ Sin embargo, a diferencia de lo que

⁹⁵ Para un análisis detallado de las poblaciones centroamericanas y caribeñas establecidas en México entre 1900 y 1950, véase Rodolfo Casillas, “Centroamericanos y caribeños en México, 1900-1970”, *Historias*, 33, 1994-1995, pp. 119-129. Véase también Germán Martínez, “Referencias para una periodización del proceso migratorio en la frontera México-Guatemala”, *Historias*, 33, 1994-1995, pp. 99-109.

⁹⁶ Palma, “Refugiados y rentistas”, p. 116, n. 20.

⁹⁷ Ginger Thompson, “Mexico Worries about its Own Southern Border”, *The New York Times*, 18 de junio de 2006.

⁹⁸ Thompson, “Mexico Worries”.

⁹⁹ Julia María Schiavone Camacho, *Chinese Mexicans: Transpacific Migration and the Search for a Homeland, 1910-1960*, Chapel Hill, University of Chapel Hill Press, 2012, p. 127.

Cuadro 1. Naturalizaciones por país de origen,
1913-1931 y 1936-1937

País o región de origen	Número de naturalizaciones, 1913-1931 y 1936-1937	Porcentaje del total de naturalizados, 1913-1931 y 1936-1937
Alemania	244	4
China	959	16
España	940	15
Estados Unidos	148	2
Guatemala	1 637	27
Japón	219	4
Medio Oriente	741	12
Otros (Europa)	659	11
Otros	201	3
Rusia/Polonia	381	6

El número de tributarios aparece en Bos, *The Demise*, núm. 37.

sucedió con los guatemaltecos, no hubo un momento en particular en que aumentaran de manera significativa las naturalizaciones de chinos; éstos recurrieron a la naturalización a lo largo del periodo 1913-1937, lo que ilustra la discrepancia entre el sentimiento popular y la ejecución de la política de naturalización.

Durante este periodo, Andrés Landa y Piña escribió sobre los peligros que representaba para México la inmigración asiática, que equiparó, citando al doctor Francisco Valenzuela, a “la invasión de un país conquistado”.¹⁰⁰ Landa y Piña vincula a estos extranjeros perniciosos con el establecimiento del Servicio de Migración en 1908, encargado de seguirles la pista.¹⁰¹ Mientras escribía la historia del Servicio, este funcionario supervisaba el Registro Nacional de Extranjeros, que documentó a 248 inmigrantes del Medio Oriente. Los funcionarios, a su vez, intentaban aplicar en forma equilibrada distintas disposiciones, que a menudo se contraponían con creencias personales y prácticas burocráticas.

Aunque el tercer grupo más numeroso —con 940 naturalizaciones— fue el de los españoles, “étnicamente” deseables según las dispo-

¹⁰⁰ Andrés Landa y Piña, *El Servicio de Migración en México*, México, Secretaría de Gobernación, 1930, p. 5.

¹⁰¹ *Ibid.*, *El Servicio*, p. 8.

siciones mexicanas, los nuevos ciudadanos no representaron sino una fracción de la población total de españoles. Según el censo, había, en 1930, 28 855 españoles viviendo en México.¹⁰² La simplificación del proceso de naturalización formaba parte de una política más amplia de apoyo a la República española. Puesto que el presidente Cárdenas temía la ascensión de Franco y la consolidación del fascismo, apoyó a la República y a los refugiados de la guerra civil. En enero de 1939, el gobierno mexicano abrió las puertas, oficialmente, a los refugiados españoles, y formó una comisión para dar seguimiento a su caso.¹⁰³ De 1939 a 1942, entre 20 000 y 25 000 refugiados republicanos españoles se establecieron en México. Para 1943, alrededor de 30% había adquirido la nacionalidad mexicana.¹⁰⁴ Cárdenas siguió apoyando a los republicanos españoles, y a los refugiados políticos en general, especialmente a los de izquierda. Aunque los españoles parecían más atractivos que otros grupos de extranjeros, históricamente habían sido considerados perniciosos, por sus actividades económicas, y por quitarles trabajo a los mexicanos.¹⁰⁵

El cuarto grupo de naturalizados más numeroso fue el de los 741 inmigrantes del Medio Oriente, que provenían de Siria, Líbano, Egipto, Persia/Irán y Turquía, que también se consideraban nocivos para la economía. Sus procesos de naturalización son particularmente interesantes, dada la existencia de una circular antiárabe, promulgada en 1927, que pretendía impedir la migración del Medio Oriente a México.

¹⁰² Rodríguez Chávez (coord.), *Extranjeros*, p. 108.

¹⁰³ Michael Kenny et al., *Inmigrantes y refugiados españoles en México, siglo xx*, México, INAH, p. 33; Clara E. Lida, *Inmigración y exilio: Reflexiones sobre el caso español*, México, El Colegio de México/Siglo XXI Editores, 1979.

¹⁰⁴ Magnus Mörner, Harold Sims, *Adventurers and Proletarians: The Story of Migrants in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1985, p. 93.

¹⁰⁵ González Navarro, *Población y sociedad en México*, II, p. 51. Puesto que los casos de naturalización no indican la religión del naturalizado, es difícil especular sobre el número de refugiados judíos que se convirtieron en ciudadanos mexicanos. Daniela Gleizer Salzman hace un excelente estudio de la naturaleza contradictoria de la política de inmigración mexicana frente a los refugiados judíos en los años treinta. Gleizer muestra que a pesar del discurso de apoyo a los refugiados, llegaron a México entre 1 850 y 2 250 judíos, de 1933 a 1945, comparados con los 22 123 refugiados españoles. Daniela Gleizer Salzman, “La política mexicana frente a la recepción de refugiados judíos (1934-1942)”, en Pablo Yankelevich (coord.), *México, país refugio: la experiencia de los exilios en el siglo xx*, México, Conaculta, INAH, 2002, pp. 137-138. Véase también Daniela Gleizer, “México y el refugio de judíos”, p. 297.

Los miembros de este grupo que ya estaban establecidos en México sintieron, quizá, cierta presión para naturalizarse. La historia familiar de la familia de Carlos Slim Helú se vincula con esta época y su política. Carlos Slim, cuya fortuna, según la revista *Forbes*, ascendía a 69 000 millones de dólares en 2012, atribuye su riqueza a la ética de trabajo de su familia libanesa. Ésta migró a México de Jezzine, Líbano, en 1902, cuando Líbano pertenecía al Imperio Otomano.¹⁰⁶ Su padre, Julián, fue presidente de la Cámara de Comercio Libanesa durante más de veinte años, de 1930 a finales de la década de 1940.¹⁰⁷ Sin embargo, el papel que desempeñó como líder comunitario y representante de intereses comerciales contrasta con la reputación de su hermano, José. Éste fue acusado del “delito de injurias” en enero de 1922, aunque los documentos no dan cuenta de lo sucedido. Parece que la prosperidad de la familia Slim, en la estela de la destrucción revolucionaria, despertó algunas suspicacias entre los mexicanos. No sabemos a cuánto ascendía la fortuna familiar después de veinticinco años de estar en México, pero, después de la Revolución, habían logrado adquirir varios edificios en el centro de la Ciudad de México. Los tíos de Carlos Slim, José, Pedro y Elías, se naturalizaron, respectivamente, en 1929, 1924 y 1930, año en que se naturalizó también su padre, Julián.¹⁰⁸

En el mismo periodo en que los hermanos Slim se convirtieron en mexicanos, Nicolás Yarahuan, quien fue clasificado en documentos oficiales como “sirio-libanés”, libanés y sirio —lo que nos habla de la confusión entre estas categorías— llegó a México en 1912, administró un negocio entre 1923 y 1927, y se declaró en bancarrota. En 1928 mató

¹⁰⁶ http://www.carlosslim.com/biografia_ing.html (consultado el 14 de abril de 2011). En mi estudio de la migración libanesa, encontré cuatro inmigrantes apellidos Slim que se mudaron de Jezzine a México: Alfredo Slim, nacido en 1888, que dio a Jorge Slim como referencia; Elías Slim, nacido en 1880, que dio el nombre de A. Letayf como referencia; Julián Slim, nacido en 1889, que no incluyó en su tarjeta a nadie como referencia, y Said Kathan Slim, nacido en 1903, quien inscribió a Julián Slim como referencia. Estos datos pueden sugerir que había una red familiar más amplia, que se cambiaron los nombres, o que difieren la historia oficial y la de la familia.

¹⁰⁷ http://www.carlosslim.com/biografia_ing.html (consultado el 24 de abril de 2011).

¹⁰⁸ La biografía que aparece en el sitio de Carlos Slim Helú afirma que su padre, Julián (Khalil) Slim Haddad, llegó a México en 1902, a la edad de 14 años, para reunirse con sus hermanos mayores —José, Elías, Carlos y Pedro— que habían migrado a México desde 1898.

a tiros a su paisano, el “árabe” Ángel Guerra, en Villa Francisco Madero, Durango. Cuando intentó naturalizarse, fue denunciado como indeseable ante la Secretaría de Gobernación,¹⁰⁹ por lo que no aparece en la lista de los 741 inmigrantes del Medio Oriente que se naturalizaron. Pudo inscribirse, sin embargo, en el Registro Nacional de Extranjeros en 1934. Como sucedió con otros grupos de inmigrantes, el que los del Medio Oriente hubieran podido convertirse en ciudadanos mexicanos, a pesar de las tendencias restricciónistas, pone de manifiesto el divorcio entre los objetivos y la ejecución de las políticas.

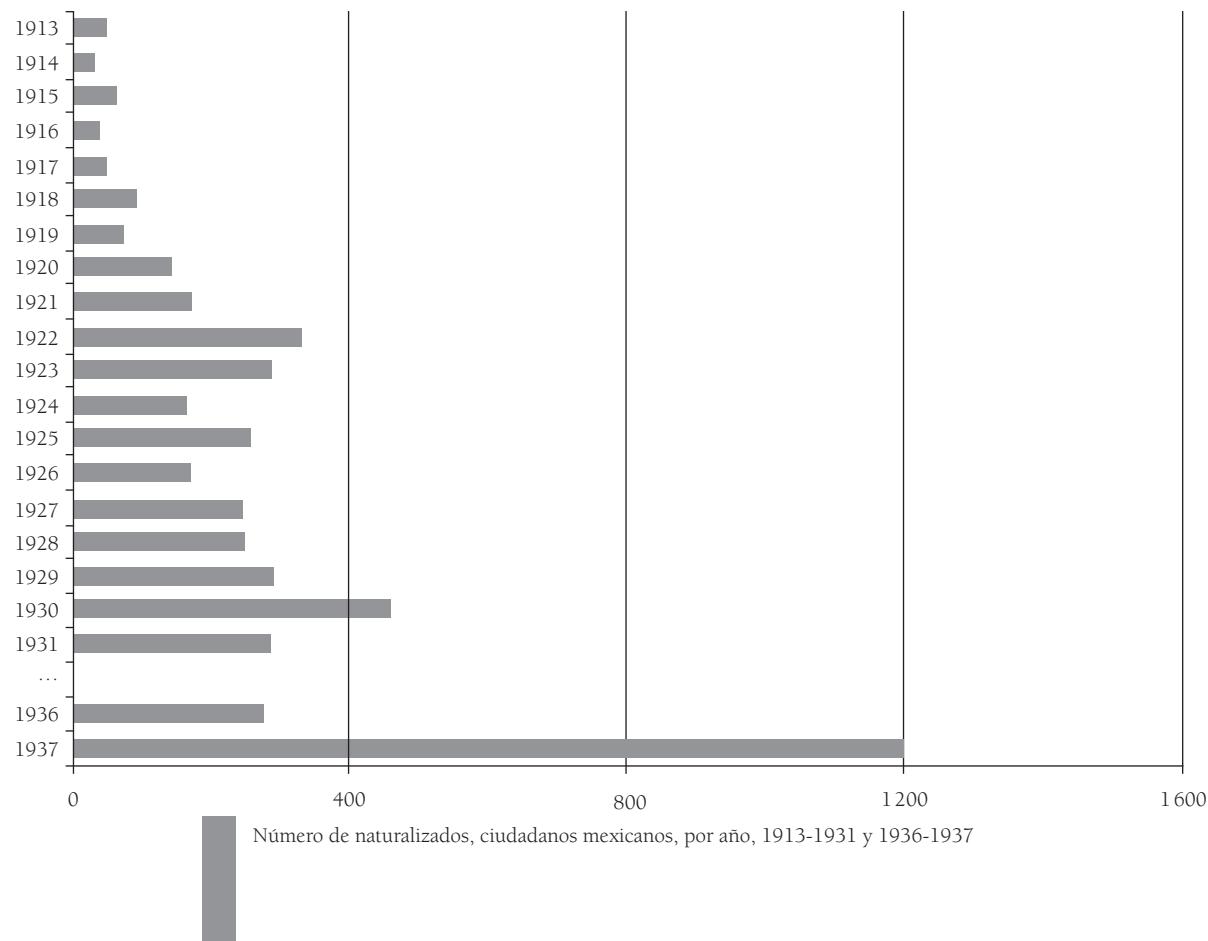
La recopilación de datos sobre naturalizaciones muestra también que la mayoría de los extranjeros se identificaba como “comerciante”, recurriendo, en segundo lugar, a la categoría de “agricultor”, y, en tercero, a la de “otro”. La palabra “comerciante” podía referirse a un mercachifles, a un tendero o a un contrabandista. Carecemos de mayor información sobre las condiciones de empleo, la evolución de la actividad laboral a lo largo de la vida de los inmigrantes, y las razones de la prevalencia de ciertas ocupaciones dentro de los distintos grupos de inmigrantes. Por otra parte, como puede verse en el cuadro 3, el lugar de residencia del mayor número de extranjeros naturalizados durante este periodo era la Ciudad de México, con Chiapas en segundo lugar. El tercer contingente más importante no registró información sobre su domicilio. Las lagunas en la información sobre el lugar de residencia podrían sugerir lo móviles que eran estos inmigrantes. Y mientras que la capital había sido y seguiría siendo un foco de atracción para los inmigrantes de diversos orígenes, el alto número de naturalizados en Chiapas refleja la importancia de los guatemaltecos y los efectos de la política cardenista en la región.

Esta información permite trazar un bosquejo del perfil de quienes se naturalizaron a lo largo de estas dos décadas del siglo XX. Los datos indican (cuadro 2) que el mayor número de inmigrantes se naturalizó durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940). El aumento responde a la agenda de conveniencia política y justicia social del presidente, en el caso, sobre todo, de los inmigrantes guatemaltecos y los refugiados españoles. Como se ha mencionado, la Ley General de Población era congruente con las políticas cardenistas que exaltaban la mexicanidad y centralizaban el poder en un partido político.¹¹⁰ Aun-

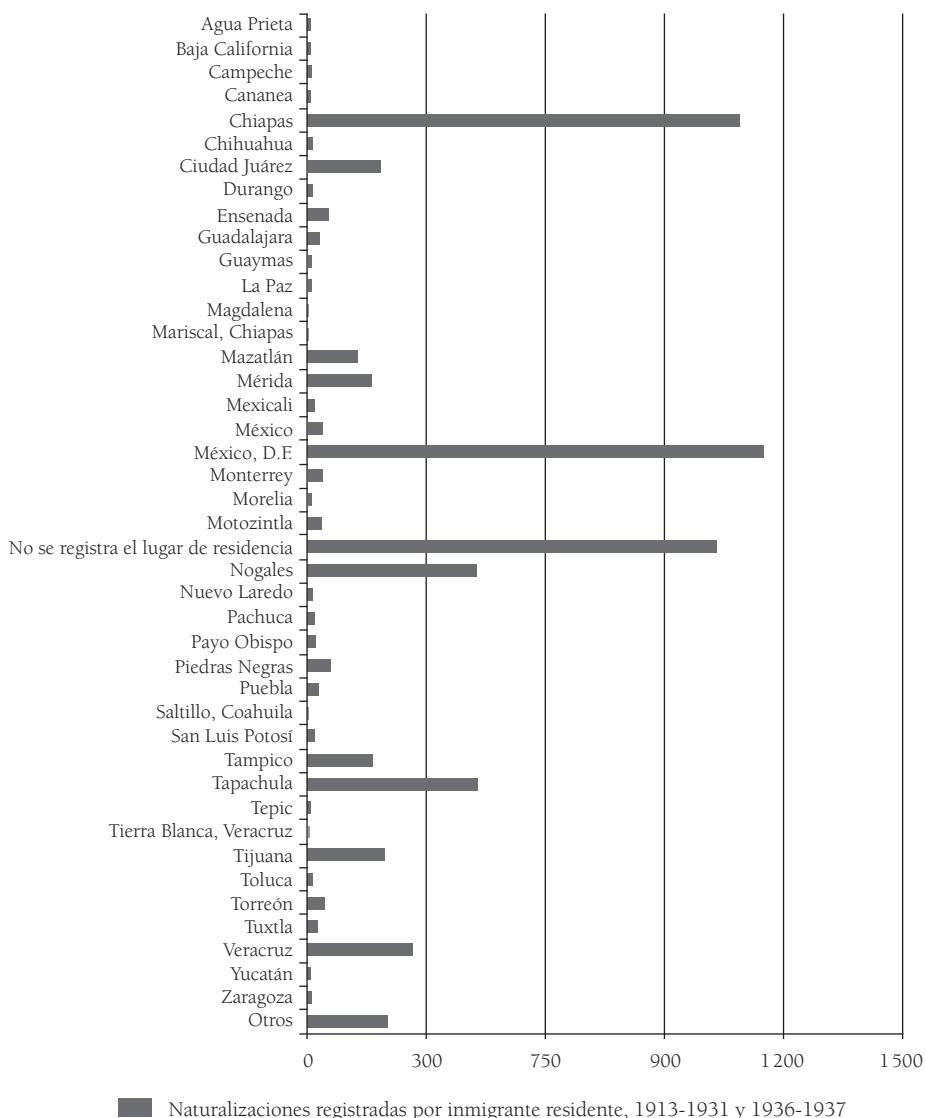
¹⁰⁹ Secretaría de Gobernación, 11 de julio de 1929, AGN.

¹¹⁰ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 2000.

Cuadro 2. Naturalizaciones en México, por año, 1913-1931 y 1936-1937



Cuadro 3. Lugar de residencia de los ciudadanos por naturalización, en el momento del trámite, 1913-1931 y 1936-1937



que leyes y circulares tenían como objetivo excluir a los extranjeros perniciosos, por lo menos algunos de éstos aprovecharon el lenguaje y los mecanismos que ofrecía la norma para naturalizarse, integrándose activamente al Estado-nación.

CONCLUSIÓN

Mientras que los inmigrantes extranjeros eran rutinariamente admitidos como ciudadanos mexicanos a principios del siglo XX, una veintena de comerciantes mexicanos y el presidente municipal de un pequeño pueblo en el norteño estado de Durango escribían en 1935 al secretario de Gobernación: “No somos xenófobos; queremos que conforme a la Ley vivan extranjeros en nuestra Patria, que se nacionalicen para que tengan derecho igual a los mexicanos en la posesión de tierras y aguas —y demás riquezas nacionales— porque no queremos que México sea para los extranjeros, sino que sea para nosotros los mexicanos”.¹¹¹ Esta idea de que México no es para los extranjeros, y que éstos deben dejar de serlo para integrarse al Estado-nación, ha sido tema recurrente en el discurso del México posrevolucionario.

En 2006, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) publicaron un informe sobre la opinión de los mexicanos sobre asuntos internacionales. La encuesta realizada por el CIDE reveló patrones consistentes.¹¹² Casi dos terceras partes de los encuestados (64%) se identificaron en primer lugar como mexicanos, a diferencia de 34% que, en primer lugar, se identifica con su estado. El 72% de los que respondieron está muy orgulloso de ser mexicano.¹¹³ Los encuestadores buscaron indagar, más allá de estos sentimientos patrióticos, acerca del papel que desem-

¹¹¹ Urbano Solís, Arturo Esparza, Ricardo Solís, Pablo Soto, Cayetano Ramírez, José Marrufo, J. Jesús Rodríguez, Víctor Reyes, Ezequiel Solís, Gregorio Rodríguez, Froylán Silva, Isaac Solís, Ángel Silva, Carlos Alonso, Cipriano Solís, Camerino Silva, Juan Galindo, José Concepción, Juan de Llares a la Secretaría de Gobernación, 10. de enero de 1940. Informes de los Extranjeros, caja 200, exp. 4/355.1/2692, Departamento de Gobierno, AGN.

¹¹² Guadalupe González, Susan Minushkin (eds.), *Mexico and the World 2006: Public Opinion and Foreign Policy in Mexico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documentos de Trabajo), 2006, p. 13.

¹¹³ *Mexico and the World*, p. 20.

peñan, en el imaginario, los extranjeros, y notaron que persiste la desconfianza hacia los “otros”, los que están fuera y son “distintos”, y no se consideran parte de la comunidad nacional.¹¹⁴ El informe muestra que los mexicanos son reacios a permitir que los ciudadanos naturalizados ocupen puestos de liderazgo o de alto perfil en el gobierno, o en la academia, o que desempeñen puestos clave en la toma de decisiones.¹¹⁵ De los encuestados, 81% no está de acuerdo con que ciudadanos naturalizados sean elegidos al Congreso, 73% considera que no deben ser rectores de universidades públicas, y 55% cree que no deben jugar en la selección nacional de futbol.¹¹⁶ Como muestran los procesos de naturalización, los sentimientos encontrados que inspiran los extranjeros han generado que, históricamente tanto como en el contexto actual, las leyes de migración se apliquen de manera compleja y a menudo contradictoria. A pesar del objetivo de excluir a los extranjeros “perniciosos” y del discurso de la “mexicanidad”, las formas de construcción del Estado-nación y las experiencias de la inmigración muestran que hubo mecanismos que aseguraron cierto grado de inclusión, y ponen de manifiesto que México es, también, una nación de inmigrantes.

TRADUCIDO POR ERIKA PANI

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ *Mexico and the World*, p. 22. Para una interesante crónica de los esfuerzos por naturalizarse de los jugadores de futbol sudamericanos, véase cnn.si.com (consultado el 1º de julio de 2003).

EXTRANJEROS BUENOS Y MALOS.
MIGRACIÓN, CLASE Y EXCLUSIÓN
EN ESTADOS UNIDOS DURANTE EL SIGLO XX*

THERESA ALFARO-VELCAMP

Sonoma State University

Universidad de Cape Town

En los últimos años, *The New York Times* ha publicado varios artículos sobre el tema de la inmigración. Dos en particular ilustran las características perdurables de la política migratoria estadounidense que, en forma a menudo contradictoria, combina el afán de incluir con el de excluir.¹ Un artículo informa sobre los procesos de naturalización en la ciudad de Nueva York. Otro versa sobre la legislación estatal antiinmigrante en Arizona. El artículo sobre la naturalización cita a Andrea Quarantillo, directora del Servicio de Inmigración del distrito de Nueva York, quien afirmaba en una ceremonia de ciudadanía: “éste es quizá el mejor trabajo que realiza el gobierno, el de integrar a nuevos ciudadanos”. Según la periodista Ariel Kaminer, en su artículo del 4 de julio de 2010,

* Una primera versión de este artículo apareció en *Historia Mexicana*, 63:4, 2014, pp. 1709-1760. Agradezco al Instituto de Verano del NEH de 2009, dirigido por Alan Kraut y Maureen Nutting, por ayudarme a navegar por la historiografía sobre la inmigración en Estados Unidos. Muy amablemente, James Kessinides, Erika Pani, Teresa Garza y Robert McLaughlin leyeron versiones del artículo y ofrecieron valiosos comentarios y opiniones. El financiamiento para este proyecto fue proporcionado por el Instituto de Verano de RSCAP (2009) y la Escuela de Ciencias Sociales (2010) de la Universidad del Estado de California, Sonoma y el Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte (PIERAN).

¹ Existen muchos ejemplos históricos de la dicotomía entre los buenos y los malos extranjeros en el discurso sobre la inmigración. Marca la retórica de la “Operación Wetback” de 1950, que buscaba evitar que los inmigrantes indocumentados entraran a Estados Unidos, de la “Operación Guardián” de 1994, y de la Propuesta 187 del estado de California —también de 1994—, que fue aprobada para evitar que los inmigrantes ilegales tuvieran acceso a los servicios sociales, de salud y de educación públicos, y que más tarde fue declarada constitucional. Patrick J. McDonnell, “Prop. 187 Found Unconstitutional by Federal Judge: Decision means anti-illegal immigration measure won’t be implemented, barring appeal”, *Los Angeles Times*, 15 de noviembre de 1997.

en 2009 la oficina neoyorquina del Servicio de Ciudadanía e Inmigración naturalizó a alrededor de 90 000 personas, aproximadamente 90% de quienes habían solicitado la ciudadanía.

Durante su investigación, Kaminer participó incluso en una entrevista simulada, y afirmó que “algunas de las preguntas parecían provocaciones a la mentira”,² refiriéndose específicamente a la pregunta “¿Ha promovido usted, directa o indirectamente, el derrocamiento de algún gobierno, por la fuerza o con violencia?”.³ Por un momento, la periodista pensó contestar: “por supuesto, pagando impuestos al gobierno federal —o ¿no se considera un derrocamiento cuando se le llama ‘cambio de régimen’—?” Finalmente, respondió que no,⁴ aunque al final del formato una advertencia sobre el perjurio le provocó cierta ansiedad. Su preocupación toca un punto medular de la construcción de ciudadanía estadounidense: el elusivo concepto de “buen carácter moral” (*good moral character*), que aparece como criterio en todas las disposiciones de naturalización desde 1790, y busca básicamente evitar conductas moralmente reprobables —la bigamia, la prostitución o el adulterio—, también sugiere que el extranjero que busca convertirse en ciudadano estadounidense traerá consigo las habilidades y el capital necesarios no sólo para prosperar, sino también para contribuir al bienestar del país y de sus ciudadanos.

A diferencia de este reportaje sobre el “buen extranjero” que se convierte en ciudadano, el segundo artículo de *The New York Times* trata el controvertido tema de los “malos extranjeros”, de los inmigrantes “ilegales” o “indocumentados” que provienen, en su mayoría, de América Latina. Como otros medios importantes, tanto en Estados Unidos como en México, este diario siguió de cerca la aprobación de la ley estatal de Arizona SB 1070, que pretendía identificar, procesar y deportar a los inmigrantes indocumentados (que provienen, en su mayoría, de México), alegando que el gobierno federal no cumple con lo que prescribe la ley en ese rubro.⁵ En respuesta, el Departamento de Justicia de

² Ariel Kaminer, “Becoming a Citizen the Naturalized Way”, *The New York Times*, 4 de julio de 2010.

³ Kaminer, “Becoming”. La periodista hace alusión a la expresión que utilizaba el presidente George W. Bush para describir el objetivo de Estados Unidos en la guerra en Iraq.

⁴ *Idem*.

⁵ Randal C. Archibald, “Arizona Enacts Stringent Law on Immigration”, *The New York Times*, 23 de abril de 2010, <http://www.cnn.com/2010/POLITICS/07/06/arizona.immigration.lawsuit/index.html>, 6 de julio de 2010 (consultado el 10 de julio de 2010).

Estados Unidos interpuso una demanda para anular la ley de Arizona, arguyendo que esta norma debía declararse “inválida porque invade las prerrogativas de la ley federal”.⁶ En junio de 2012, la Suprema Corte de Estados Unidos ratificó la disposición que permitía verificar el estatus migratorio de quienes eran detenidos por la policía con motivos legítimos, pero derogó otras tres disposiciones de la ley, por violar la cláusula constitucional que establece la supremacía de la ley federal sobre la estatal en asuntos migratorios.⁷ Así pues, la controversia en torno a la ley SB 1070 refleja las tensiones que engendra siempre el conflicto entre el poder federal y el estatal por el control de los inmigrantes y, de manera más trascendente, en torno a quién tiene la autoridad de distinguir a los inmigrantes buenos de aquellos que deben ser excluidos.⁸

La dicotomía entre extranjeros “buenos” y “malos” constituye un lente para mirar e interpretar la complejidad de la ley migratoria estadounidense. Para el buen extranjero, el proceso de convertirse en ciudadano sigue una trayectoria bien conocida: migración, residencia y solicitud de la ciudadanía, entrevista y examen, naturalización. El contrapunto, para el mal extranjero, es una historia que empieza con la entrada no autorizada, el miedo a la detención y a la deportación, o bien, la exclusión en el punto de entrada. Este artículo se enfoca en la admisión o exclusión de inmigrantes en Estados Unidos y documenta la noción de que los inmigrantes que pueden entrar son sólo aquellos individuos dotados de “buen carácter moral”. En la práctica, confirmar esto debe limitarse a determinar que el inmigrante goza de buena salud, para no convertirse en una carga para el erario público, por enfermedad o por falta de recursos económicos, y que, finalmente, se incorporen al cuerpo político.

⁶ <http://www.cnn.com/2010/POLITICS/07/06/arizona.immigration.lawsuit/index.html>, 6 de julio de 2010 (consultado el 10 de julio de 2010). Para algunos ejemplos de la prensa mexicana, véanse: <http://www.reforma.com/edicionimpresa/paginas/20100727/pdfs/rINT20100727-019.pdf> (consultado el 19 de enero de 2011), y <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/28/index.php?section=opinion&article=040a1soc>.

⁷ *Arizona v. United States*, 567 U.S. (2012). Robert Barnes, “Supreme Court upholds key part of Arizona law for now, strikes down other provisions”, *Washington Post*, 25 de junio de 2012, http://articles.washingtonpost.com/2012-06-25/politics/35461864_1_immigration-decision-arizona-law-illegal-immigrants (consultado el 4 de marzo de 2012).

⁸ <http://www.civilrights.org/archives/2012/february/1268-sb1070.html> (consultado el 12 de febrero de 2012).

El artículo también describe el surgimiento de la política de refugio, como reflejo del valor que el gobierno estadounidense otorga a las creencias políticas de los individuos, estableciendo criterios selectivos para la admisión, seguridad y ciudadanía de los refugiados en tanto “buenos extranjeros”. En conjunto, estos aspectos de la política migratoria estadounidense ilustran la manera en que la inmigración se relaciona con la formación de clases, es decir, con la forma en que el uso de las categorías de exclusión e inclusión se estructuran en torno a las “relaciones productivas” entre las personas, y sientan las bases para la clasificación de estas personas por parte de la burocracia de la migración.⁹

Las estadísticas también reflejan esta dicotomía entre extranjeros buenos y malos. La historia de la inmigración es pieza clave de la historia de Estados Unidos. El siglo XX comenzó con una experiencia de inmigración masiva, proveniente de Europa, que alcanzó un pico de casi 1.3 millones en 1907,¹⁰ y terminó con otra. A lo largo de 35 años de afluencia de migrantes, la población de nacidos en el extranjero alcanzó una cifra de aproximadamente 40 millones, gracias, entre otras cosas, a políticas como la de reunificación familiar. Irene Bloemraad documenta que la mayoría de estos inmigrantes tiene o buscará la ciudadanía.¹¹ En sesión pública ante un tribunal federal, se declara que quienes son admitidos a la ciudadanía poseen “buen carácter moral” y son “naturalizados”. Además de los inmigrantes a quienes acepta con base en las relaciones familiares y laborales, Estados Unidos ha abierto las puertas a más refugiados y buscadores de asilo de todo el mundo que cualquier otro Estado-nación, y continúa haciéndolo bajo la autoridad ejecutiva del presidente. El proceso requiere que, para ser admitidos, los beneficiados documenten un “temor bien fundado” de persecución política.

En contraste, las estadísticas dan cuenta de programas de deportación a gran escala a lo largo del siglo XX. En la década de 1930, durante la Gran Depresión, el gobierno de Estados Unidos deportó a alrededor de 400 000 mexicanos, en muchos casos en contra de su voluntad. Fer-

⁹ E.P. Thompson, “Eighteenth-century English Society: Class Struggle without Class”, *Social History*, 3:2, 1978, pp. 133-165, 147.

¹⁰ Roger Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, 2a. ed., Nueva York, Harper Perennial, 2002, p. 186.

¹¹ Irene Bloemraad, *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, Berkeley, University of California Press, 2006.

nando Alanís Enciso apunta que 365 518 personas fueron repatriadas entre 1929 y 1933, y ha calculado que otras 78 394 fueron repatriadas entre 1934 y 1940.¹² En 1954, la operación “Wetback” (espalda mojada) aseguró la deportación de más de un millón de ciudadanos mexicanos.¹³ Si bien desde entonces los esfuerzos por reforzar la frontera se han intensificado o relajado, en distintos momentos y por distintas razones, las estadísticas recientes son prueba de acciones de deportación muy agresivas. Entre 2009 y 2010 se expulsó a 400 000 inmigrantes. Tras los intensos programas de registro migratorio inicialmente dirigidos a inmigrantes de origen árabe después de los ataques del 11 de septiembre que ahora son aplicados de manera más extensa, los procedimientos de detención, remoción y deportación identifican y definen, como no lo habían hecho nunca antes, a los “malos extranjeros”, y encmarcan la oposición entre el buen y el mal extranjero en lo que respecta a la legalidad de su presencia en Estados Unidos.

No obstante, estos números también denotan una combinación de las motivaciones ideológicas, raciales, religiosas, políticas y económicas que moldean los patrones de deportación. El presente ensayo, interesado en explorar esta dicotomía, analiza los criterios que determinan si un inmigrante es elegible o no para ser admitido en Estados Unidos, es decir, aquellas finas distinciones y casos marginales con los que se determina si los extranjeros son buenos o malos. Tal y como se han aplicado, estos criterios se vinculan con la construcción de la población inmigrante en su totalidad, pero también como clase, o como comunidad de intereses y experiencias compartidos en su relación con el Estado. Este artículo busca ofrecer un panorama y una perspectiva sobre la inmigración a Estados Unidos durante el siglo XX, un recuento general tanto del sistema como de algunas de sus contradicciones.

Este enfoque para entender la inmigración a Estados Unidos se deriva del trabajo de E.P. Thompson, en el cual define clase como “una categoría histórica que se deduce de la observación del proceso social en el tiempo [...] Observamos la creación de instituciones, de una cultura, con claves de clase, que permite hacer comparaciones transna-

¹² Saúl Alanís Enciso, *Que se queden allá: el gobierno de México y la repatriación de mexicanos en Estados Unidos (1934-1940)*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2007, p. 17.

¹³ Mae M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Princeton, Princeton University Press, 2004, pp. 156-157.

cionales”.¹⁴ Thompson afirma que “la clase cristaliza cuando hombres y mujeres viven las relaciones productivas, cuando experimentan sus situaciones dentro del conjunto de las relaciones sociales, a partir de sus expectativas y de la cultura que heredaron, y de cómo manejan estas experiencias mediante la cultura”. Este ensayo sostiene que la formación de clase también se da en el contexto de las experiencias comunes de llegada de los inmigrantes a Estados Unidos en el siglo xx. Más aún, las admisiones y exclusiones han servido a los intereses del Estado-nación, manteniendo a los pobres y enfermos fuera de Estados Unidos y promoviendo, a su vez, la formación de clases.

Como sostiene la politóloga Bonnie Honig, el mito fundacional de la nación estadounidense combina el capitalismo y la inmigración en una narrativa según la cual la llegada constante de nuevos trabajadores, impulsados por la promesa de una movilidad ascendente, demuestra la justicia de una economía que recompensa el trabajo duro, y “disciplina a los nativos pobres, a las minorías domésticas, y a los trabajadores extranjeros que fracasan”.¹⁵ Honig arguye que son los inmigrantes que dejan atrás su pasado, más que los estadounidenses nativos, que se aferran a él, los que ilustran la forma en que la “democracia americana [está] íntimamente vinculada con el mito de una América inmigrante”.¹⁶ Esta autora critica agudamente los orígenes y las implicaciones del mito del inmigrante estadounidense —que afirma que trabajando duro cualquiera puede tener éxito en Estados Unidos—, y asegura que el extranjero desestabiliza la democracia al mismo tiempo que la revitaliza.¹⁷

Por lo tanto, el mayor desafío que enfrenta el “buen extranjero” es la obligación de contribuir a la prosperidad de la nación, más que la xenofobia nacionalista que enfrenta como inmigrante. Se asume que el trabajo duro del buen inmigrante en una economía capitalista triunfa sobre el trabajo de los nativos menos motivados, y así prevalece la meritocracia. Esta narrativa, por supuesto, no siempre concuerda con la realidad del inmigrante (o con la del nativo) e ignora la forma en que “las leyes de inmigración restrictivas produjeron nuevas categorías de diferencia ra-

¹⁴ Thompson, “Eighteenth-century”, pp. 147, 150. Todas las cursivas son del original.

¹⁵ Bonnie Honig, *Democracy and the Foreigner*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001, p. 74.

¹⁶ *Ibid.*, p. 74.

¹⁷ *Ibid.*, p. 76.

cial".¹⁸ Tanto los criterios de clase como el racismo están entrelazados en la letra de las leyes migratorias del siglo XX, como argumentan Mae Ngai, Kevin Johnson y otros, pero mi propósito aquí es explorar cómo los mecanismos de exclusión e inclusión en Estados Unidos generaron condiciones que contribuyeron a la formación de clases.

Partiendo de las propuestas de Honig y Thompson, sostengo que la conceptualización de la ley migratoria de Estados Unidos se ha conformado, en realidad, con base en una dicotomía entre extranjeros buenos y malos, en la que los criterios de formación de clases impregnán las políticas y prácticas. De manera más específica, esta perspectiva permite interpretar las exclusiones basadas en enfermedades y otras razones, así como la política de refugiados, como parte de un fenómeno más amplio, que dio forma a la inmigración a lo largo del siglo XX. Estos elementos también ilustran las tensiones entre el mito estadounidense y la realidad en el siglo XX. Estos dos aspectos de la ley migratoria de Estados Unidos, uno basado en la exclusión y el otro en la admisión selectiva, muestran el carácter contradictorio y complejo de la ley.¹⁹ El artículo comienza ofreciendo un panorama de los rasgos más notables de la ley migratoria estadounidense en el siglo XX, seguido por una discusión sobre los malos extranjeros y su exclusión. La sección final del artículo recurre a ejemplos contemporáneos de buenos extranjeros y su inclusión, prestando atención específica a los refugiados.

LA LEY MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS: RASGOS NOTABLES

Los temas de exclusión e inclusión no son nuevos en el estudio de la historia de la inmigración estadounidense. Los estudiosos han cuestionado la noción popular de las “fronteras abiertas” de Estados Unidos,

¹⁸ Ngai va más allá de los elementos racistas en la ley migratoria para argumentar, de manera persuasiva, que la soberanía de un Estado-nación es central para la política migratoria. Ngai, *Impossible Subjects*, pp. 7, 12. Kevin Johnson argumenta que “la ley de inmigración estadounidense ha operado, históricamente —y sigue operando— para prevenir que migren los no ciudadanos pobres de color, y tratando mal a los que viven en Estados Unidos”. Kevin R. Johnson, “The Intersection of Race and Class in U.S. Immigration Law and Enforcement”, *Law and Contemporary Problems*, 72, 2009, pp. 1-35, 2, n. 7.

¹⁹ La noción de “extranjero inadmisible” está definida en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos en 8 U.S.C., §1182 (2006).

documentando patrones de exclusión basados en criterios de pobreza, criminalidad y enfermedad que datan de la época colonial. Más aún, la tensión entre la jurisdicción estatal y la federal sobre cuestiones migratorias, así como la autoridad para excluir, en particular, continúa con la ley SB 1070 de Arizona. El jurista Hiroshi Motomura arguye que entre 1795 y 1952 la sociedad estadounidense trataba a los nuevos inmigrantes como “estadounidenses en espera” de ser naturalizados; cada inmigrante era un aspirante a ciudadano. Quien quisiera convertirse en ciudadano debía presentar una carta de intención con, por lo menos, un año de antelación. Sin embargo, hoy en día esta carta es opcional y pocas personas la presentan, lo cual pone en duda el supuesto de que los inmigrantes en su conjunto puedan caracterizarse como “ciudadanos en espera”.²⁰ Como sostiene Motomura, dos de los estatutos federales más antiguos —las Leyes de Sedición y Extranjeros (1798) y la Ley de Amigos Extranjeros (1798)— reflejan la preocupación del incipiente Estado-nación por la presencia de extranjeros en su territorio. Sin embargo, durante gran parte de la década de 1800 se permitió que los estados regularan la inmigración, siempre y cuando no entraran en conflicto con los intereses federales.²¹ En Nueva York y Massachusetts, por ejemplo, se exigía a los dueños de los barcos pagar fianzas para garantizar que el estado no tuviera que mantener a los inmigrantes que se convirtieran en indigentes. La Suprema Corte avaló estas disposiciones en 1837.²² En 1875, el Congreso aprobó su primera ley restrictiva, la llamada Ley Page, que prohibía la entrada de trabajadores que fueran llevados de Asia a Estados Unidos de manera involuntaria, así como a mujeres asiáticas que fueran a dedicarse a la prostitución. A partir de 1876, la Suprema Corte limitó la participación estatal en la regulación migratoria, reconfigurando así las políticas y leyes migratorias de Estados Unidos.²³

En 1882, la Corte abordó el caso de Nishimura Ekiu, una inmigrante japonesa de 25 años de edad que llegó a San Francisco con 22 dólares en el bolsillo, y a quien le fue negada la entrada por considerársele “una

²⁰ Hiroshi Motomura, *Americans in Waiting: The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 8-9, 201-202.

²¹ Motomura, *Americans*, pp. 18-22; Gerald L. Neuman, *Strangers to the Constitution: Immigrants, Borders, and Fundamental Law*, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 19-51.

²² Lucy Salyer, *Laws Harsh as Tigers: Chinese Immigrants and the Shaping of Modern Immigration Law*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1995, p. 4.

²³ Motomura, *Americans*, pp. 73-74.

persona incapaz de mantenerse y que se convertiría en una carga para el erario".²⁴ En 1891, una nueva disposición federal agregaba que cualquier extranjero que se convirtiera en una carga para el Estado después de un año de haber llegado a Estados Unidos sería deportado.²⁵ Estas leyes reflejaban los sentimientos restrictionistas arraigados entre los trabajadores estadounidenses desplazados en la década de 1890, que percibían (correcta o incorrectamente) a los inmigrantes como competencia laboral para los nacidos en aquel país. Al mismo tiempo, los empleadores buscaban a trabajadores cada vez más vulnerables, que aceptaran salarios menores y fueran más fáciles de controlar. Así, hasta la Primera Guerra Mundial, y a pesar de las preocupaciones difundidas dentro de la sociedad sobre los efectos nocivos de la inmigración sobre la "raza" y la economía nacionales, las políticas restrictionistas no lograron frenar la inmigración.

Las leyes de exclusión de chinos de principios de la década de 1880 caracterizaron este periodo.²⁶ Como apunta Erika Lee, "en las leyes de exclusión china se inscribía una jerarquía de clase: se prohibía la entrada a los trabajadores chinos, pero se permitía a algunos de los chinos más privilegiados entrar a Estados Unidos".²⁷ Era, por ejemplo, bien sabido entre los inmigrantes que los chinos que viajaban en primera clase inspiraban mucho menos sospechas que quienes lo hacían en tercera. Por otra parte, los empleados de Migración generalmente consideraban que los pies vendados eran prueba irrefutable del estatus de las mujeres, por lo que las exentaban de las normas de exclusión. De hecho, los pies vendados se convirtieron en un marcador no sólo de clase, sino de virtud femenina china, al considerarse que era un atributo que nunca tendría una prostituta.²⁸ Así, a pesar de las leyes de exclusión de chinos,

²⁴ *Ibid.*, p. 33

²⁵ *Ibid.*, p. 47, n. 20; Ley del 3 de agosto de 1882, cap. 376, § 2, 22 Est. 214, 214; Ley del 3 de marzo de 1891, cap. 551, § 11, 26 Est. 1084, 1086.

²⁶ Ley de exclusión de chinos del 6 de mayo de 1882, 22 Est. 214 (1882). Enmendada en 1884, y extendida por otra legislación en 1888 y 1902, la Ley fue derogada en 1943, después de lo cual los nacionales chinos que residían en Estados Unidos fueron elegibles para la naturalización.

²⁷ Erika Lee, *At America's Gate: Chinese Immigration During the Exclusion Era, 1882-1943*, Chapel Hill, The University of North Carolina, 2003, p. 87.

²⁸ Lee, *At America's Gate*, p. 95. Véase fotografía de Gee See e hijo en 1901 como ejemplo de la forma en que los pies vendados mostraban la respetabilidad de la mujer, Lee, *At America's Gate*, p. 136.

los inmigrantes de esa nacionalidad pudieron salvar las estrictas barreras migratorias recurriendo a marcadores explícitos de clase.²⁹ El hecho de que los inmigrantes se las arreglaran (o trataran de arreglárselas) para evitar las prácticas excluyentes dio origen a una nueva generación de leyes de admisión más estrictas.

En 1921, Estados Unidos aprobó su primera ley de cuotas, la cual limitaba la cantidad de inmigrantes de cada nacionalidad a 3% del número de personas de esa nacionalidad nacidas en el extranjero residentes en Estados Unidos según el censo de 1910.³⁰ En 1924 se promulgó la Ley de Orígenes Nacionales para limitar la inmigración de cada nacionalidad a 2% del número de personas de esta nacionalidad contabilizadas en el censo de 1890, estableciendo además un mínimo de 100 personas para cada país.³¹ En 1929 la Ley Nacional de Cuotas de 1924 fue enmendada para establecer cuotas anuales para cada país según el porcentaje de cada nacionalidad en el censo de 1920.³² Estas leyes, ampliamente criticadas por los estudiosos de la inmigración por su racismo,³³ determinaron la composición de la población inmigrante en Estados Unidos durante la primera mitad del siglo xx.³⁴ Si bien Son-Thierry

²⁹ Véase, por ejemplo, el archivo de Lee Mon (alias Lim Hong Yue), quien fue admitido como excepción en San Francisco, California, pues era hijo menor de un comerciante chino. Más tarde trabajó en Buffalo, Nueva York, y después fue arrestado como obrero común. La orden de arresto fue cancelada en marzo de 1920 porque las decisiones del tribunal federal habían protegido la elegibilidad de los hijos residentes de comerciantes chinos para ingresar al mercado laboral. Documento número 54 526-166, Grupo de Archivos 85 (en adelante GA), Servicio de Inmigración y Naturalización (en adelante SIN), Administración Nacional de Archivos y Registros ubicada en Washington, D.C. (en adelante ANAR, DC). <http://www.archives.gov/contact/>

³⁰ Ley de Cuotas Temporal de 19 de mayo de 1921, 42 Est. 5 (1921).

³¹ Ley del 26 de mayo de 1924, 43 Est. 153 (1924).

³² Véase, en general, Charles Keely, "Immigration in the Interwar Period", en Robert Tucker, Charles Keely y Linda Wrigley (eds.), *Immigration and U.S. Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 45-50; Ngai, *Impossible Subjects*.

³³ Tichenor argumenta que "si la economía y la seguridad nacional representaban preocupaciones importantes para quienes querían reformar las leyes de migración a principios del siglo xx, la principal intención y efecto del sistema de cuotas eran obviamente racistas". Daniel J. Tichenor, *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*, Princeton, Princeton University Press, p. 147.

³⁴ Ley de Inmigración y Nacionalidad, Ley Pública núm. 82-414, 66 Est. 163 (1952), codificada como enmendada en 8 U.S.C. 101 et seq. (2009). Para un breve resumen de la ley migratoria federal, la promulgación de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 y las enmiendas y reformas subsecuentes a esta disposición, véase

Ly y Patrick Weil arguyen que “el objetivo original del sistema de cuotas era restringir la inmigración de manera eficiente y matemática, y poner fin a la discriminación racial en contra de los asiáticos, estableciendo un sistema que incluyera a todos los países extranjeros”,³⁵ el resultado fue una política migratoria restrictiva que afectó de manera dispar y adversa a los inmigrantes “no blancos”.

Antes de que se implantaran las leyes federales de cuotas, en muchos estados, incluyendo a California, se promulgaron leyes estatales y locales —como las que prohibían a los extranjeros poseer tierras— que estaban pensadas para cumplir con una función similar: la de definir a la población por clase, según los individuos fueran o no propietarios. En 1913, el fiscal general de California, Ulysses S. Webb, promovió la Ley de Tierras de Extranjeros, que no mencionaba explícitamente ninguna nacionalidad, pero establecía que los extranjeros “no elegibles para la ciudadanía” no podían poseer tierras.³⁶ Esta ley, en gran medida, tenía la intención de impedir que los inmigrantes japoneses fueran propietarios de granjas. En 1923, la Suprema Corte de Estados Unidos ratificó su constitucionalidad, refiriendo a “la necesidad de controlar la calidad y lealtad de los propietarios de bienes raíces, y rechazando los argumentos que aseguraban que estas disposiciones violaban tanto tratados internacionales como la decimocuarta enmienda”.³⁷ No fue sino hasta 1952 cuando esta ley fue denunciada de nuevo ante los tribunales. La Suprema Corte de California derogó entonces aquellas disposiciones que limitaban el derecho de propiedad de los extranjeros al discriminar con criterios raciales, y por violar la decimocuarta enmienda constitucional.³⁸ Más tarde, en 1974, una enmienda a la Constitución estatal afianzó el derecho de los extranjeros a poseer tierras en California.

En el plano nacional, también en 1952, la ley McCarran-Walter de Inmigración y Nacionalidad reestructuró las leyes migratorias federales,

Austin T. Fragomen y Steven C. Bell, *Immigration Fundamentals*, Nueva York, Practicing Law Institute, 2001, § 2:8.1; 8 C.F.R. § 204.6(f).

³⁵ Son Thierry Ly y Patrick Weil, “The Antiracist Origin of the Quota System”, *Social Research*, 77:1, 2010, pp. 45-78, 47. Todas las cursivas están en el original.

³⁶ Ley de Tierras de Extranjeros, 1913, Est. de California 1913, §1, p. 206, sustituida por art. const. de California 1, §20 (enmendado en 1974).

³⁷ Motomura, *Americans*, pp. 75-77; Porterfield v. Webb 263 US 225 (1923).

³⁸ Masaoka v. California, 39 Cal. 2d 883, 883 (1952); Fuji v. California, 28 Cal. 2d 718, 725-738 (1952).

por encima del voto del presidente Harry Truman. Si bien el Congreso eliminó las barreras raciales que aún quedaban para la naturalización, conservó el sistema discriminatorio de los orígenes nacionales para la admisión de inmigrantes. La cuota anual para el “triángulo Asia-Pacífico” (trazado principalmente para incluir a individuos de origen chino, coreano y japonés) se limitó a 2 000 individuos, con asignaciones específicas por país de sólo 100 individuos. Ésta no fue revocada sino hasta 1961. La ley McCarran-Walter también reconfiguró las cuotas de nacionalidad al dejar de contar, dentro de éstas, a las esposas e hijos de ciudadanos estadounidenses, lo cual contribuyó a rectificar ciertos desequilibrios de género dentro de la población migrante. La ley de 1952 sigue siendo el marco estatutario básico para las políticas migratorias en Estados Unidos.³⁹ Las enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad eliminaron el sistema de orígenes nacionales y lo sustituyeron con topes migratorios para los países del hemisferio que fueron nivelados en 1965.

El nuevo sistema, que permitía la entrada de hasta 170 000 inmigrantes de fuera del hemisferio occidental al año, se estructuró en torno a un esquema de “preferencias”, con un tope por país de 20 000 individuos. Tendrían preferencia los parientes cercanos de ciudadanos y residentes permanentes, los trabajadores con altos niveles de educación y experiencia, y los refugiados. Para el hemisferio occidental, el límite anual era de 120 000 individuos, sin límites por país ni sistema de preferencias. El límite total anual era de 290 000 individuos, pero los cónyuges, hijos o padres de ciudadanos no contaban para calcular esta cifra. En distintos años se hicieron ajustes significativos a la legislación: en 1976 se estableció un límite de 20 000 individuos por país, en 1980 se redujo el límite general a 270 000 y en 1990 se redefinieron algunas de las categorías de las preferencias para las admisiones. Muchas de las enmiendas de 1965 siguen vigentes en la actualidad. Los legisladores no previeron el volumen de la inmigración latinoamericana que para finales del siglo XX recurriría a estrategias migratorias basadas en las políticas de reunificación familiar. Los artífices de estas políticas tampoco anticiparon los efectos que tendría sobre la migración la política exterior de Estados Unidos, y específicamente las guerras en Corea, Vietnam, Iraq y Afganistán, que han producido amplios desplazamientos de personas que, a su vez, ejercen presión sobre las políticas de refugio.

³⁹ Motomura, *Americans*, pp. 130-131.

Mientras que en Estados Unidos se debatía la reforma migratoria en lo general, los gobiernos estadounidense y mexicano también negociaron acuerdos binacionales. Un programa de trabajadores eventuales —el programa Bracero— duró de 1942 a 1964 y admitió legalmente a 4 000 trabajadores agrícolas al año, aunque en realidad fueron muchos más los trabajadores mexicanos que entraron a Estados Unidos.⁴⁰ Los braceros, en cuanto clase, no eran elegibles para la inclusión permanente en el cuerpo político estadounidense, y se asumía que su residencia sería temporal. La combinación del estancamiento económico y el aumento de la población en México ha generado un exceso de mano de obra frente a oportunidades de empleo limitadas, lo cual, a su vez, ha llevado a la salida continua de inmigrantes indocumentados a Estados Unidos. En este contexto, como escribe Douglas Massey, “nunca se ha puesto a tantos inmigrantes en una posición tan vulnerable, y sujetos a niveles tan altos de exclusión y discriminación oficial”⁴¹.

De acuerdo con datos del censo estadounidense de 2010, casi 30% de la población de ese país nacida en el extranjero provenía de México.⁴² En 2010, se calculaba que 58% de la población indocumentada en Estados Unidos —11.2 millones de individuos— eran mexicanos. Con una presencia tan importante, a lo largo del siglo XX y ahora en el XXI, los artifices de las políticas migratorias en Estados Unidos han buscado herramientas efectivas para controlar la inmigración mexicana. En años recientes, la política migratoria estadounidense, por medio del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), se ha endurecido, promoviendo la eliminación “forzosa” de inmigrantes indeseables en porcentajes históricamente muy altos. Como argumenta el jurista Daniel Kanstroom, “desde la perspectiva moderna, es la carentia del estatus de ciudadano en el Estado-nación la que permite que uno

⁴⁰ Manuel García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964”, en David G. Gutiérrez (ed.), *Between Two Worlds: Mexican Immigrants in the United States*, Wilmington, SRI, 1996, pp. 45-85; Kitty Calavita, *Inside the State: The Bracero Program, Immigration and the I.N.S.*, Nueva York, Routledge, 1992; Ngai, *Impossible Subjects*.

⁴¹ Douglas S. Massey, “The Past and Future of Mexico-U.S. Migration”, en Mark Overmyer-Velázquez (ed.), *Beyond la Frontera: The History of Mexico-U.S. Migration*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, pp. 251-265, 251.

⁴² Cuadro “Foreign-Born Population by Period of Entry and Country of Birth: 2010”, <http://www.census.gov/prod/2011pubs/acsbr10-16.pdf> (consultado el 29 de febrero de 2012).

sea deportado". Para 1919, la deportación había sido aceptada "como una eficaz herramienta de gobierno"⁴³ De acuerdo con el Departamento de Seguridad Nacional, el ICE deportó a 392 862 personas en 2010 y a 389 834 en 2009, que incluían tanto a criminales convictos como a quienes no habían violado sino la ley migratoria.⁴⁴ Ésta es la cantidad más grande de deportaciones en la historia estadounidense. Un informe reciente indica que 93% de los inmigrantes arrestados en el marco del programa conocido como "Comunidades Seguras" eran latinos, a pesar de que éstos representan sólo 77% de la población indocumentada.⁴⁵ Los datos señalan, por lo tanto, que los latinos han sido, de manera desproporcionada, blancos para la deportación, en comparación con otras poblaciones de indocumentados. De esta manera, a pesar de los esfuerzos por eliminar las cuotas nacionales, imponer cuotas hemisféricas e instituir un programa de trabajadores temporales, a principios del siglo XXI las políticas migratorias siguen siendo fuertemente cuestionadas, y existe un debate constante sobre la reforma migratoria.

EXCLUSIONES BASADAS EN ENFERMEDADES Y OTRAS CAUSAS

A medida que, a finales del siglo XIX, se desarrollaba un vigoroso movimiento que exigía el control de la inmigración,⁴⁶ se intensificaban el temor a los gérmenes, la conciencia de que se propagaban dentro de la sociedad, y la tendencia a culpar a los extranjeros por los contagios. Alan Kraut describe los prejuicios nativistas como una "helicoidal que articula la salud y el temor, que sigue estando cifrada en la sociedad y la cultura norteamericanas, y reaparece siguiendo patrones nuevos, pero que guardan cierto aire de familia".⁴⁷ El contenido y la transformación

⁴³ Daniel Kanstroom, *Deportation Nation: Outsiders in American History*, Cambridge, Harvard University Press, 2007, pp. 21, 148.

⁴⁴ Cuadro "ICE Total Removals", <http://www.ice.gov/about/offices/enforcement-removal-operations/> (consultado el 12 de febrero de 2012).

⁴⁵ Peter Aarti Kohli, I. Markowitz y Lisa Chávez, "Secure Communities by the Numbers: An Analysis of Demographics and Due Process", Informe de investigación, octubre de 2011, 2, http://www.law.berkeley.edu/files/Secure_Communities_by_the_Numbers.pdf (consultado el 12 de febrero de 2012).

⁴⁶ John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1955, 1994.

⁴⁷ Alan Kraut, *Silent Travelers: Germs, Genes, and the "Immigrant Menace"*, Nueva

de los criterios de salud pública se convirtieron en elementos distintivos de la reglamentación migratoria en Estados Unidos y México, así como también en la base de lo que el politólogo Aristide Zolberg describe como el “control remoto” de los flujos migratorios —el control de la inmigración mediante la regulación de los barcos y embarcaciones, y las inspecciones sanitarias previas al desembarco en el puerto de entrada—.⁴⁸ Por ejemplo, en enero de 1914, Mary Nader, alias *Shawa Nebeeha*, llegó a Ellis Island de Progreso, México, con tracoma. Según los registros, el inspector de Ellis Island recomendó que se impusiera una multa de 100 dólares a la compañía naviera New York & Cuba Mail S.S. Co., propietaria del buque de vapor que transportaba a Nader.⁴⁹ Howard Markel apunta que “entre 1897 y 1925, se diagnosticaban en promedio 1 500 casos de tracoma al año, en los puertos y cruces fronterizos estadounidenses —mucho menos de 1% del número de inmigrantes que buscaban entrar al país durante este periodo—. Sin embargo, en estos años, para los estadounidenses, el inmigrante recién llegado personificaba la amenaza del tracoma”.⁵⁰

Dentro de Estados Unidos, y de conformidad con la creciente intervención de las autoridades federales sobre la inmigración, el Congreso promulgó una ley el 3 de marzo de 1891, que exigía a los inmigrantes pasar por inspecciones sanitarias antes de su salida y a su llegada a los puertos de entrada de Estados Unidos. Además, las compañías navieras debían certificar la salud de sus pasajeros al embarcar, y hacerse responsables por los gastos de alojamiento y alimentación de quienes fueran detenidos por las autoridades estadounidenses.⁵¹ En respuesta a

York, Basic Books, 1994, p. 9. Emily K. Abel, *Tuberculosis & The Politics of Exclusion: A History of Public Health & Migration to Los Angeles*, New Brunswick, Rutgers University Press, 2007, pp. 29-38.

⁴⁸ Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Nueva York, Russell Sage Foundation/Harvard University Press, 2006, pp. 110-113, 264-265.

⁴⁹ Comisionado interino, Ellis Island, New York Harbor, N.Y. al Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., 24 de enero de 1914, Documento núm. 53,700-388, GA 85, SIN, ANAR, DC.

⁵⁰ Howard Markel, “‘The Eyes Have It’: Trachoma, the Perception of Disease, the United States Public Health Service, and the American Jewish Immigration Experience, 1897-1924”, *Bulletin of the History of Medicine*, 74, 2000, pp. 525-560, 536.

⁵¹ Kraut, *Silent Travelers*, pp. 51, 55. Ley de Inmigración del 3 de marzo de 1891, 26. Est. 1084 (1891). Véase también Neuman, *Strangers to the Constitution*, p. 31, n. 126.

la ley de 1891, las compañías navieras, con el fin de conservar su base de clientes, comenzaron a utilizar Veracruz, México, como puerto de entrada alterno a América del Norte. Hasta 1879, el Consejo Nacional de Salud de Estados Unidos no había impuesto estándares nacionales de cuarentena, y, una vez establecidos, no ordenaría deportaciones sistemáticas. No obstante, la ley de 1891 transformó la aplicación del código sanitario, reconfigurando así los patrones migratorios de los puertos mediterráneos hacia el continente americano. Los nuevos estándares bloquearon entradas a Estados Unidos que hubieran sido legales, engendraron corrupción y dieron origen a nuevas rutas migratorias. Algunos inmigrantes y los astutos agentes de las navieras aprendieron a evadir o sortear las leyes migratorias que buscaban excluir a los inmigrantes enfermos. Para ello, identificaron puertos de entrada como, por ejemplo, Veracruz, como alternativas a los puertos con estándares más rigurosos de inspección sanitaria. Después de entrar a México, los inmigrantes que buscaban llegar a Estados Unidos, como muchos que provenían de Siria y Grecia, y a quienes se les habría negado la entrada en los puertos estadounidenses, podían viajar a Ciudad Juárez y entrar a Estados Unidos por El Paso, Texas, o por cualquier otra ciudad fronteriza.⁵²

Los archivos del Departamento de Estado indican que incluso en 1903, el gobierno estadounidense buscó que las compañías de ferrocarril mexicanas impidieran la entrada al país de inmigrantes europeos que llegaban a México con enfermedades consideradas contagiosas por las autoridades estadounidenses.⁵³ La correspondencia entre el embajador de Estados Unidos en México y el secretario de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal, también ilustra la preocupación que inspiraban los migrantes enfermos, y en especial aquellos que provenían de Siria. En 1906 el embajador David E. Thompson solicitó al secretario Mariscal ayuda para controlar las fronteras e impedir que los “indeseables” sirios llegaran a Veracruz. Thompson y Mariscal intercambiaron cartas sobre este tema durante casi un año, mediante las cuales el Departamento de Estado trató de presionar a México para que cambiara sus políticas y prácticas migratorias.

⁵² Véase Alfaro-Velcamp, *So Far From Allah, So Close to Mexico: Middle Eastern Immigrants in Modern Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2007.

⁵³ “Memorandum as to Efforts Made to Perfect an Agreement with the Railways of Mexico Concerning of Aliens”, 3 de febrero de 1903, Documento núm. 51,463, GA 85, SIN, ANAR, DC.

Las abigarradas disposiciones migratorias promulgadas para la protección de la salud pública en Estados Unidos en 1891 y en México en 1909 eran aplicables, en ambos países, a todos los inmigrantes. La admisión de un inmigrante dependía en gran medida de su salud —y, por ende, de su historia clínica—, así como, en Estados Unidos, de una prueba que demostrara que el examinado sabía leer y escribir. Existía una concepción compartida de que la enfermedad y la vulnerabilidad a la enfermedad amenazaban a poblaciones enteras.⁵⁴ Otra serie de criterios, como el de independencia económica —la capacidad de mantenerse a uno mismo y a su familia— y el de poder leer tenían como objetivo evitar que inmigrantes pobres y analfabetas entraran a Estados Unidos. De estos nuevos criterios que aparecieron a finales del siglo XIX, podría decirse que la salud era el más importante, puesto que listas cada vez más largas de enfermedades servían para excluir inmigrantes. La riqueza en oposición a la pobreza, y la probabilidad de que un individuo se convirtiera en una “carga pública”, también pesaban sobre la admisibilidad de los inmigrantes, así como su nivel educativo y una noción cada vez más técnica del “buen carácter moral”, que bloqueaba la entrada de inmigrantes con base en sus antecedentes criminales, que incluían actos de “depravación moral como la prostitución”.⁵⁵

La idea de que los extranjeros “buenos” tendrían los medios económicos necesarios para no convertirse en una carga para el erario, y que esto reflejaba su “buen carácter moral”, insinuaba nociones específicas del tipo de relaciones productivas que debían establecerse entre los inmigrantes y el Estado. Para ilustrar la forma en que el concepto de “buen carácter moral” adquirió este significado técnico, consideraremos el caso del mexicano José González, a quien se negó la entrada en junio de 1919 por ser “una persona que probablemente se convertiría en una carga para el erario, pues había admitido la comisión de un crimen que comprendía la depravación moral, específicamente, el adulterio”.⁵⁶ El informe indicaba que José había vivido con una mujer que no era

⁵⁴ Alfaro-Velcamp, *So Far from Allah*, pp. 40-42.

⁵⁵ Para profundizar en la importancia de la designación de un individuo como carga pública, véase Patricia Russell Evans, “Likely to Become a Public Charge,’ Immigration in the Backwaters of Administrative Law, 1882-1933”, tesis doctoral, The George Washington University, 1987.

⁵⁶ Inspector supervisor a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., 14 de junio de 1919, Documento núm. 54 577-255, GA 85, SIN, ANAR, DC.

legalmente su esposa, y que no mantenía ni a su esposa ni a sus hijos. El Servicio de Inmigración confirmó su decisión de excluir a González por encima de su apelación.

De manera similar, el japonés José Cano, de 30 años de edad, “fue excluido por ser una persona que admite haber cometido un crimen que involucra la depravación moral”.⁵⁷ El informe indica que de 1916 a 1919, Cano había vivido en forma “abierta y notoria” como “amante de una mujer americana”.⁵⁸ En junio de 1919, Francisco H. Rodríguez, de 27 años, nacido en México, fue “excluido por haber llevado a Estados Unidos a una mujer con propósitos inmorales, y admitir que había cometido un crimen de depravación moral, y por ser una persona con posibilidades de convertirse en una carga pública”.⁵⁹ Frente a un Comité de Indagación Especial, Rodríguez respondió a la pregunta de por qué no había contraído matrimonio con Cipriana Bejarano: que “las leyes de México no eran tan estrictas como las de Estados Unidos. Un hombre puede vivir con una mujer en México y no se le castigará por ello”.⁶⁰ Estos casos reflejan cómo la determinación del “buen carácter moral” se vinculaba en forma compleja con asuntos de clase y de autonomía para conformar las prácticas de exclusión.

Otros casos que comprenden de manera explícita la salud de los inmigrantes ponen de manifiesto la inconsistencia en las prácticas. Por ejemplo, el mexicano Brígido Miranda, de 67 años, no pudo entrar a Estados Unidos en 1919 por ser analfabeto y tener un defecto físico (era tuerto, ciego del ojo izquierdo). Sin embargo, la apelación señalaba que Miranda había vivido en San Antonio, Texas, durante los últimos 20 años y había trabajado como obrero, ganando 2 dólares diarios. Tras revisar la apelación, el Servicio de Inmigración revocó su decisión y

⁵⁷ Inspector supervisor a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Servicio de Inmigración, 20 de junio de 1919, Documento núm. 54577-267, GA 85, SIN, ANAR, DC.

⁵⁸ Inspector supervisor a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Servicio de Inmigración, 20 de junio de 1919, Documento núm. 54577-267, GA 85, SIN, ANAR, DC.

⁵⁹ Inspector supervisor a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Servicio de Inmigración, 10 de junio de 1919, Documento núm. 54577-748, GA 85, SIN, ANAR, DC.

⁶⁰ Comité de Indagación Especial, El Paso, Texas, en el Caso de Rodríguez, Francisco, 5 de junio de 1919, Documento núm. 54577-748, GA 85, ANAR, DC, p. 2.

decidió admitir a Miranda.⁶¹ Paralelamente, la pareja mexicana conformada por Vicente Paras y María Urbina ofreció una fianza para que su hija María, que supuestamente estaba “loca”, pudiera entrar a Estados Unidos por El Paso, Texas, en junio de 1919. Según el Servicio de Inmigración, “deseaban entrar a Estados Unidos para una estancia temporal. Traían consigo \$600 y la probabilidad de que, de ser admitidos, se conviertan en una carga para el erario, era reducida o nula”.⁶² En contraste, la ciudadana mexicana Epigmenia García, de 73 años de edad, fue excluida, en junio de 1919, por tener un defecto físico. Los registros indican que tenía “un defecto de naturaleza tal que afecta su capacidad de ganarse la vida [...] al estar afligida con la función disminuida del órgano auditivo, y por arterias escleróticas asociadas a la senectud —degeneraciones físicas asociadas a la edad—”.⁶³ García murió en México mientras esperaba el desenlace de su proceso de apelación. Otro caso interesante es el de Ricardo Ramos Barrera, a quien se otorgó una admisión temporal por dos meses en 1919. Mexicano de 43 años, se le describía como marcado por una deformidad en ambas manos que habría comprometido su capacidad de obtener un salario, no obstante que presentó 480 dólares y comprobó que era empleado de una compañía que fabricaba productos de hule, con un salario de, supuestamente, entre 4 mil y 5 mil pesos anuales.⁶⁴ La situación de Ramos Barrera ilustra el hecho de que disponer de medios y de potencial económicos podía prevalecer sobre los criterios de exclusión basados en la salud.

Otros dos casos, esta vez de inmigrantes con cáncer, sirven para seguir ejemplificando la relación que se estableció entre enfermedad y migración para excluir a inmigrantes y, en consecuencia, proteger al Estado-nación. En 1918, Willie A. Wilkinson, de Yorkshire, Inglaterra, llegó

⁶¹ Inspector supervisor a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Servicio de Inmigración, 10 de junio de 1919, Documento núm. 54577-269, GA 85, SIN, ANAR, DC, p. 2.

⁶² Inspector supervisor, El Paso, Texas, a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., 9 de junio de 1919, Documento núm. 54577/244, GA 85, SIN, ANAR, DC.

⁶³ Inspector supervisor, El Paso, Texas, a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., 10 de junio de 1919, Documento núm. 54588/246, GA 85, SIN, ANAR, DC.

⁶⁴ Inspector supervisor, El Paso, Texas, a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., 10 de junio de 1919, Documento núm. 54577/247, GA 85, SIN, ANAR, DC.

a Seattle, Washington, con una fianza de 500 dólares de la compañía Fidelity and Guaranty. Wilkinson buscaba pasar seis meses en la Clínica Mayo en Rochester, Minnesota.⁶⁵ Los registros no indican si logró sobrevivir su estancia de seis meses; sin embargo, el caso muestra que para entrar a Estados Unidos, los inmigrantes enfermos debían ofrecer pruebas de su capacidad para pagar sus gastos. En contraste, se negó la entrada al carpintero canadiense Daniel MacIntyre, que iba a someterse a una cirugía de mandíbula inferior por cáncer. Puesto que no sabía leer y tenía poco dinero, el oficial de inmigración en Vanceboro, Maine, lo rechazó en enero de 1920. No obstante, en marzo de 1920, obtuvo un permiso temporal de cuatro meses para poder operarse.⁶⁶ Al igual que Wilkinson, MacIntyre tuvo que proporcionar una prueba de que saldría en una fecha determinada. Su salida garantizaba que no se volvería una carga para el erario en Estados Unidos.

En otros casos, las prácticas inconsistentes o la falta de reglas claras, o ambas cosas, generaron situaciones desesperadas. A pesar del acuerdo de 1949 entre la Oficina de Prisiones y el Servicio de Inmigración y Naturalización para resolver los casos de prisioneros estadounidenses y extranjeros, los extranjeros enfermos sufrían por falta de atención médica. John Regan, ciudadano británico, quien llegó a Nueva York en septiembre de 1943, fue acusado de intentar asaltar una tienda y confinado en la prisión de la ciudad en Norfolk, Virginia. Durante su detención, escribió una carta a lápiz, sin fecha, dirigida al gobernador de Virginia, en la que decía:

Obtuve la libertad condicional de su cuadrilla de presos tras cumplir con parte de mi condena de un año por intentar asaltar una tienda. Obtuve la libertad condicional por parte del Servicio de Inmigración aquí en Norfolk el 27 de septiembre. Descubrí que tenía un escrurimiento en el pene por un caso de gonorrea que contraje en Baltimore en septiembre de 1943, que es la causa por la cual no salí de Estados Unidos. Escribí a Inmigración para preguntar si era posible ver a un doctor, también pedí varias veces al encargado de la cárcel que me permitiera ver a un médico para que tratara

⁶⁵ John Sargeant, Comisionado interino a Comisionado de Inmigración de Estados Unidos, Seattle, Washington, 25 de septiembre de 1918, Documento núm. 54466/100, GA 85, SIN, ANAR, DC.

⁶⁶ Louis Post, Secretario adjunto, Buró de Inmigración de Estados Unidos, 10 de marzo de 1920, Documento núm. 54754/16, GA 85, SIN, ANAR, DC.

mi enfermedad. Seguí preguntando y escribiendo durante un mes... Mi enfermedad empeoraba y yo me estaba enfermando de la preocupación. Creo que me lastimé antes de dejar a la cuadrilla en la cantera. Creo que eso fue la causa de mi escurrimiento [...] ya no soy un niño de escuela. He viajado por todo el mundo, y vivido en varios países. Estuve en Hamburgo, Alemania, antes de la guerra en 1937-1938, vi a la policía de Hitler caminando por las calles, pero nunca había recibido un trato tan brutal.⁶⁷

El caso de John Regan permite comprender lo complicada que podía resultar la vida de los extranjeros que cometían crímenes en tierra estadounidense y enfermaban. Los archivos indican que para 1950 el tema no se había resuelto aún.

Más allá del extranjero encarcelado en condiciones inhumanas y los inmigrantes enfermos, en 1952, los Departamentos de Estado y del Trabajo debatieron las formas en que debía manejarse el caso específico de la fiebre aftosa, y cómo iba a afectar la inmigración de Canadá. Al gobierno estadounidense no sólo le preocupaba la frontera sur, sino también la norte. Un conciso oficio del secretario de Estado canadiense decía:

El ministro de Inmigración Harris espera poder rescindir la orden del 3 de marzo, mediante la cual granjeros y agricultores provenientes de Europa y otras zonas infestadas por la fiebre aftosa son rechazados como inmigrantes. La revocación responde a la fuerte presión de los intereses agrícolas sobre Ottawa. Se estipulará que todos los inmigrantes agricultores deberán ser desinfectados en Europa antes de proceder a Canadá. El gobierno confía en que esta nueva medida ayudará a eliminar la escasez de mano de obra agrícola en primavera. No se alterará el plan de admitir entre 15 000 y 20 000 trabajadores agrícolas este año.⁶⁸

Los temores y el monitoreo de las enfermedades animales que pudieran transmitirse a los seres humanos que se dieron durante la década de 1950 se han repetido en contextos recientes, con la crisis del virus H1N1, y con otras enfermedades contagiosas como la gripe aviar. La lista actual de “enfermedades transmisibles de relevancia para la salud pública” que

⁶⁷ Watson B. Miller, Comisionado, al Secretario de Estado, 20 de enero de 1950, Documento núm. 56 225/3, GA 85, SIN, ANAR, DC, pp. 1, 2, 5.

⁶⁸ Departamento de Estado de Ottawa al Secretario de Estado, 10 de marzo de 1954, Documento núm. 56 199/34, GA 85, SIN, ANAR, DC.

representan un obstáculo para la admisibilidad de los inmigrantes incluyen: cancroide, gonorrea, granuloma inguinal, infección del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), lepra infecciosa, linfogranuloma venéreo, sífilis en etapa infecciosa y tuberculosis activa.⁶⁹

Además de los criterios de salud y enfermedad que constituyen razones de admisibilidad o inadmisibilidad, otros factores también afectaron de manera rutinaria la admisibilidad y el estatus de los inmigrantes en Estados Unidos. En particular, la riqueza y la pobreza, así como el alfabetismo, se utilizaban para distinguir a los inmigrantes que serían bienvenidos de los que serían rechazados. En Estados Unidos, la exclusión en los puertos de entrada por la posibilidad de convertirse en una carga para el erario existía antes de que el gobierno federal asentara su autoridad sobre la inmigración, y puede rastrearse en los estatutos de municipios y comunas desde la época colonial.⁷⁰ Tener los recursos suficientes para mantenerse en Estados Unidos se erigió entonces en un criterio de admisión explícito, basado en la clase: los individuos de clase media y educados eran inmigrantes deseables. Esto se vio reforzado en el siglo XX mediante la aplicación de pruebas de alfabetismo.

La Ley de Inmigración de 1917 exigía que todos los inmigrantes adultos supieran leer y escribir, en especial los hombres jefes de familia. “El alfabetismo se definía como la capacidad de leer en un idioma reconocido, incluyendo el yiddish y el hebreo”.⁷¹ En junio de 1919, la ciudadana mexicana Marcelina Castro no pudo entrar a Estados Unidos por ser analfabeta. Según el inspector de Migración, Castro no pudo “leer en ningún idioma o dialecto, y no estaba exenta de la prueba por ninguna de las disposiciones de ley”.⁷² A pesar de los esfuerzos nativistas por restringir la inmigración, sólo alrededor de 1 450 inmigrantes, de los 800 000 que ingresaron al país en el periodo en el que la ley estuvo vigente, fueron rechazados por reprobar la prueba de lectura.⁷³ El saber leer y escribir servía como medio para evaluar la educación

⁶⁹ 42 CFR §34.2(b).

⁷⁰ Neuman, *Strangers to the Constitution*, cap. 1. Véase también Evans, “Likely to Become a Public Charge”.

⁷¹ Ley del 29 de junio de 1906, Ley Pública núm. 59-338, § 8, 34 Est. 599 (1906). Véase también Daniels, *Coming to America*, p. 278.

⁷² Inspector supervisor a Comisionado general de Inmigración, Washington, D.C., 10 de junio de 1919, Documento núm. 54 577-245, AG 85, SIN, ANAR, DC.

⁷³ Daniels, *Coming to America*, pp. 278-279.

del inmigrante, lo cual a su vez servía como indicador de su potencial económico.⁷⁴ El poder hablar inglés se convirtió en requisito para la naturalización de acuerdo con las reformas promulgadas en 1906.⁷⁵ Como señala S. Deborah Kang, “el impuesto de capitación y la prueba de lectura crearon una nueva población de inmigrantes ilegales —nacionales mexicanos— que habían sido durante largo tiempo ignorados por el Buró [de Inmigración]”.⁷⁶ Kang arguye que los oficiales del Buró solían ejercer una “discreción administrativa” al ejecutar las disposiciones de la Ley de Inmigración de 1917, permitiendo que algunos cruzaran la frontera, a pesar de no llenar los requisitos, y otros no.

A diferencia de quienes fueron excluidos por su falta de educación, la ley migratoria y su implantación han admitido de manera consistente a individuos adinerados. A decir verdad, los registros de inmigración contienen pocos ejemplos de exclusiones de inmigrantes ricos. En la actualidad, la categoría de visas conocidas como “especiales de inversionistas” facilita la admisión de los muy adinerados, al permitir la entrada de inmigrantes que inviertan un capital de al menos un millón de dólares en un negocio lucrativo en una zona designada como “de alto empleo”, o bien una cantidad menor en una “zona de empleo meta”.⁷⁷ El jurista Kevin Johnson apuntaba en 2009 que mientras “la mayoría de las visas de trabajo emitidas bajo las leyes de inmigración estadounidenses son para trabajadores altamente calificados, también hay visas disponibles para inversionistas dispuestos a adquirir un compromiso financiero sustancial en Estados Unidos”.⁷⁸

Además de abrir la puerta a inversionistas extranjeros, la ley federal conserva un tipo de exclusión según la cual cualquier extranjero que pudiera convertirse en una carga para el erario resulta inadmisible.

⁷⁴ El legado del criterio de alfabetismo como indicador del potencial económico puede encontrarse en varias categorías de visa basadas en el empleo que requieren grados académicos avanzados o documentación de pericia única. Robert H. McLaughlin, “Reshaping a Citizenry: Naturalization in Southern California”, tesis doctoral, The University of Chicago, 2003, pp. 196-208.

⁷⁵ Ley del 29 de junio de 1906, Ley Pública núm. 59-338, § 8, 34 Est. 599 (1906). Véase también Daniels, *Coming to America*, p. 278.

⁷⁶ S. Deborah Kang, “Crossing the Line: The INS and the Federal Regulation of the Mexican Border”, en Benjamin H. Johnson y Andrew R. Graybill (eds.), *Bridging National Borders in North America: Transnational and Comparative Histories*, Durham, Duke University Press, 2010, pp. 167-198, 177.

⁷⁷ Fragomen y Bell, *Immigration Fundamentals*, § 2:8.1; 8 C.F.R. § 204.6(f).

⁷⁸ Johnson, “The Intersection”, p. 15.

En 2002, el gobierno estadounidense rechazó inicialmente, por esta razón, alrededor de 43% de las solicitudes presentadas de manera correcta. Un motivo de remoción correspondiente, de acuerdo con Motomura, permite deportar a extranjeros que “a cinco años de haber entrado al país se han convertido en una carga para el erario, por causas que no se pueda afirmar surgieron después de la fecha de entrada”.⁷⁹ Sin embargo, para el gobierno es mucho más difícil deportar que negar la entrada, lo cual queda evidenciado por las escasas 31 deportaciones por esta causa que fueron registradas entre 1971 y 1980.⁸⁰

Los inmigrantes legales, empero, experimentaron un impacto dramático respecto a la posibilidad de convertirse en una carga para el erario en 1996, cuando el Congreso revisó los programas federales de asistencia social mediante la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante.⁸¹ “Casi un millón de inmigrantes legales perdieron sus vales de subsidio a la alimentación, y casi medio millón perdieron los pagos de ingreso suplementario de seguridad —*Supplemental Security Income (ssi)*—, y se prohibió el acceso a la asistencia pública federal por cinco años a los inmigrantes legales” que recién se integraban a la sociedad estadounidense.⁸² No obstante, el Congreso fue revocando gradualmente muchos de estos recortes; en la actualidad casi todos los no ciudadanos que ya se encontraban en el país de manera legal en agosto de 1996 han recuperado el acceso a los beneficios públicos federales. En ese momento, el presidente Bill Clinton explicó que “cuando un inmigrante viene a América [...] debe prometer que no tratará de vivir de las prestaciones sociales, y que no tomará dinero público”.⁸³ En 1995, mientras Clinton intentaba reducir los montos que se destinaban a prestaciones para los inmigrantes, su gobierno creaba 112 000 espacios para refugiados, generando así condiciones contradictorias, pues muchos de estos refugiados no tenían recursos suficientes, y, en otro momento, hubieran sido elegibles para recibir un subsidio por desempleo.⁸⁴

⁷⁹ Motomura, *Americans*, p. 50.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 50, nn. 25 y 26. Sobre las deportaciones con base en el criterio de carga pública, véase Department of Homeland Security (2003), *Yearbook of Immigration Statistics* 170 (2004).

⁸¹ Daniels esboza la legislación de 1996 en *Coming to America*, pp. 437-438.

⁸² Motomura, *Americans*, p. 51.

⁸³ *Ibid.*, p. 52.

⁸⁴ Thomas Alexander Aleinikoff, David A. Martin e Hiroshi Motomura, *Immigration: Process and Policy*, St. Paul, West Publishing, 1985, 1995, p. 759.

LA POLÍTICA DE REFUGIO: UNA POLÍTICA SOBRE LA POLÍTICA

Los debates legislativos y las disposiciones migratorias de la década de 1920 prácticamente no distingúan entre “inmigrantes” y “refugiados”. Fue apenas en la década de 1930 cuando el asunto de los refugiados se convirtió en un tema importante en Estados Unidos. El estatus de los refugiados en el contexto de la relación entre la migración y Estados-nación puede verse en los informes del Departamento de Estado de 1940, que documentan cómo el presidente Franklin Delano Roosevelt pidió a su Comité Consultivo sobre Refugiados hacer una lista de refugiados eminentes y ordenó al Departamento de Estado expedirles visas temporales. Como apunta el historiador Roger Daniels, “los archivos del propio Departamento de Estado, que no siempre son confiables, indican que se emitieron 3 268 visas para aquellos individuos ‘dotados de logros intelectuales superiores, un espíritu indomable, experimentados en el apoyo vigoroso de los principios del gobierno liberal, y que estuvieran en peligro de ser perseguidos o asesinados por la autocracia’”.⁸⁵ Al final, se utilizó sólo una tercera parte de estas 3 268 visas.

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha aceptado a decenas de miles de refugiados en el marco de tres leyes principales. La Ley para Personas Desplazadas de 1948,⁸⁶ la Ley de Asistencia a los Refugiados de 1953 y la Ley de Refugiados de 1980 buscaron sistematizar el papel de Estados Unidos en el manejo de la problemática de los refugiados y asilados. Los individuos alcanzan el estatus de refugiados cuando son protegidos y seleccionados fuera de Estados Unidos, mientras que el asilo y la suspensión de la deportación constituyen opciones para quienes ya se encuentran en el país y quieren permanecer en él. El presidente está autorizado para designar el número de refugiados que se admitirán cada año, luego de haberlo consultado con el Congreso. Las visas se asignan a distintas regiones del mundo con base en las preocupaciones particulares y los intereses de política exterior de Estados Unidos. Los estatus de refugiado y asilado sólo están disponibles para aquellos que han sido perseguidos o tienen “un temor bien fundado a la persecución” por su “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a algún

⁸⁵ Daniels, *Coming to America*, pp. 300-301.

⁸⁶ Daniels apunta que la Ley de Personas Desplazadas fue “la primera disposición que estableció una política de refugio, a diferencia de una de inmigración”, *Ibid.*, p. 330.

grupo social en particular u opinión política” en su país natal.⁸⁷ Aproximadamente 12% de los inmigrantes legales son refugiados que están huyendo de la persecución, ya sea que hayan sido elegidos para su admisión desde fuera de Estados Unidos, o que hayan obtenido el asilo desde dentro de las fronteras de dicho país.⁸⁸

De acuerdo con la definición de “refugiados” en la ley federal de Estados Unidos, los individuos que sufren de carencias económicas, o sean víctimas de desastres naturales, o del estallido de hostilidades militares, no son elegibles para obtener el estatus de refugiados. Esta definición ha demostrado ser efectiva para evitar que “los países vecinos, a menudo pobres, sean rebasados por el influjo de personas desesperadamente pobres, y para no alentar una reestructuración internacional de la población que sería impensable”.⁸⁹ Como explica Aristide Zolberg, “el final de la Guerra Fría, que eliminó de un golpe los fundamentos ‘realistas’ del régimen de refugio de la posguerra, llevó a que las miras de las democracias prósperas se estrecharan sensiblemente”.⁹⁰ Uno de los ejemplos más sorprendentes de la tensión que estructura la política de refugio es la cuestión de si debe otorgarse el estatus de refugiado a quienes temen a los narcotraficantes en México y América Central. Hasta la fecha, la mayoría de los refugiados que han sido admitidos en Estados Unidos son activistas políticos que han escapado de los regímenes comunistas, y que “en su mayoría tienen una buena educación y un origen de clase media o alta”,⁹¹ Como apunta la analista del Brookings Institute, Elizabeth G. Ferris, “estos refugiados que [por su origen de clase] pueden manejar, con mayor éxito, la vida en Estados Unidos, son los que tienen mayor probabilidad de obtener refugio”.⁹² Así, de manera no explícita, la base para la admisión de refugiados y asilados políticos suele coincidir con la educación y cierto potencial para participar en la formación de clases.

⁸⁷ Ley de Inmigración y Nacionalidad §§ 101(a)(42), 207, 208, 8 U.S.C. §§ 1101 (a)(42), 1157, 1158.

⁸⁸ Motomura, *Americans*, p. 7.

⁸⁹ Aristide R. Zolberg, Astrid Suhrke y Sergio Aguayo, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, pp. 269-272.

⁹⁰ Zolberg, *A Nation by Design*, p. 18.

⁹¹ Daniels, *Coming to America*, p. 383.

⁹² *Idem*.

Antes de las políticas de la Guerra Fría, el primer programa de refugiados de gran escala en el siglo XX se diseñó para los judíos que huían de Europa. En Estados Unidos, “se admitieron poco más de 120 000 alemanes y austriacos entre 1933 y 1944, la gran mayoría (alrededor de 90%) eran judíos. Aproximadamente 250 000 refugiados del nazismo entraron a Estados Unidos en esos años”.⁹³ Cuando examinan las políticas migratorias de Estados Unidos durante este periodo, los historiadores Richard Breitman y Alan Kraut señalan que en varios momentos el gobierno estadounidense llegó incluso a presionar a los gobiernos latinoamericanos para que aceptaran a más refugiados judíos.⁹⁴ A final de cuentas, alrededor de 127 000 refugiados judíos fueron admitidos en Estados Unidos entre 1933 y 1940,⁹⁵ y aproximadamente 1 850 y 2 250 llegaron a México entre 1933 y 1945.⁹⁶ La preocupación compartida por México y su país vecino, sobre si debían albergar a los refugiados judíos durante las décadas de 1930 y 1940, ilustra la forma en que ambos países elaboraron sus respectivas políticas de refugiados como parte de un reto más amplio de inclusión y exclusión de inmigrantes.⁹⁷

La política anticomunista estadounidense generó algunas ambigüedades en la aplicación de la definición de “refugiados”, lo cual llevó a que la Convención de Ginebra de 1950 sobre el Estatuto de los Refugiados hiciera hincapié en que la opresión política es la base para definir el estatus de refugiado. Quienes huían de los Estados comunistas recibían un trato especial en Estados Unidos. Como escribe la historiadora Susan L. Carruthers, el estallido de la Guerra Fría “coincidió (no por coincidencia) con la solidificación del régimen internacional de refugio, y Washington alentó a las moldeables organizaciones de las Naciones Unidas para que trazaran los contornos de estas categorías en torno a la persona del que se escapa”.⁹⁸ El sociólogo Charles Keely apunta que

⁹³ Richard Breitman, Alan Kraut, *American Refugee Policy and European Jewry, 1933-1945*, Bloomington, Indiana University Press, 1987, p. 9, n. 26.

⁹⁴ Richard Breitman y Alan Kraut, *American Refugee Policy*, pp. 63, 199-200, 212, 229.

⁹⁵ Zolberg, *A Nation by Design*, p. 285.

⁹⁶ Daniela Gleizer Salzman, “La política mexicana frente a la recepción de refugiados judíos (1934-1942)”, en Pablo Yankelevich (ed.), *México, país refugio: la experiencia de los exilios en el siglo XX*, México, Conaculta, INAH, 2002, pp. 119-138, 137-138.

⁹⁷ Theresa Alfaro-Velcamp y Robert H. McLaughlin, “Immigration and Techniques of Governance in Mexico and the United States: Recalibrating National Narratives through Comparative Immigration Histories”, *Law and History Review*, 29:2, 2011, pp. 573-606.

⁹⁸ Susan H. Carruthers, “Between Camps: Eastern Bloc ‘Escapees’ and Cold War

“Estados Unidos marcó la pauta para alentar y reasentar a quienes se escapaban del comunismo, mediante políticas que apoyaban, en primer lugar, el asilo, y con la promesa permanente de integrar a aquellos que dejaban países con gobiernos comunistas. Independientemente de la forma en que estas políticas hayan contribuido a la caída del comunismo en la Unión Soviética y los países del Pacto de Varsovia, distorsionaron el sistema de refugio”.⁹⁹ Así, 692 219 refugiados cubanos llegaron a Estados Unidos entre 1962 y 1979, 38 045 refugiados húngaros entraron a Estados Unidos entre 1956 y 1957, 35 758 refugiados soviéticos entraron a la Unión Americana entre 1973 y 1979, mientras que sólo 1 400 refugiados chilenos llegaron al país entre 1975 y 1977, y 343 refugiados chilenos, bolivianos y uruguayos entraron entre 1976 y 1977.¹⁰⁰ El caso de Chile y el apoyo estadounidense al general Augusto Pinochet a lo largo de las décadas de 1970 y 1980 se volvió extremadamente problemático con el atentado y el asesinato del diplomático chileno Orlando Letelier y su colega estadounidense Rooni Karpen Moffitt el 21 de septiembre de 1976 en Washington, D.C. Pero a pesar de que los asesinatos de Letelier y Moffitt constituyeron uno de los actos más descarados de terrorismo internacional sobre suelo estadounidense, el gobierno de Estados Unidos continuó apoyando a Pinochet y su postura anticomunista,¹⁰¹ posición que se refleja en el reducido número de chilenos que fueron reconocidos como refugiados.

A medida que la lógica de la Guerra Fría se imponía en América Latina, Estados Unidos recibía a refugiados cubanos y centroamericanos. En 1965, la administración de Lyndon B. Johnson y el gobierno de Fidel Castro acordaron establecer vuelos cubanos a Miami, en general un vuelo al día. Entre 1965 y 1973, más de 250 000 cubanos entraron a Estados Unidos y, de acuerdo con los datos de un censo estadounidense de 1987, la mayoría era de clase media.¹⁰² En cambio, a pesar de

Borderlands”, en Mary L. Dudziak y Leti Volpp (eds.), *Legal Borderlands: Law and the Construction of American Borders*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006, pp. 319-350, p. 320.

⁹⁹ Charles B. Keely, “How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows”, *International Migration Review*, 30, 1996, pp. 1046-1066, 1058.

¹⁰⁰ Daniels, *Coming to America*, cuadro 131, p. 337.

¹⁰¹ Peter Kornbluh, *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, Nueva York, The New Press, 2003, 2004, p. 349.

¹⁰² Daniels, *Coming to America*, pp. 374-375.

la intervención estadounidense en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los privilegios de asilo eran difíciles de obtener para quienes huían de regímenes apoyados por Estados Unidos en su lucha en contra del “comunismo”. Por ejemplo, durante el régimen sandinista en Nicaragua (1979-1990), y el apoyo del gobierno de Reagan a los contras en 1984, sólo se aceptaron 1 018 de las 8 292 solicitudes de asilo presentadas por nicaragüenses.¹⁰³ Tanto el gobierno demócrata de Jimmy Carter como el republicano de Ronald Reagan subrayaron la necesidad de marcar una distinción entre refugiados económicos y políticos para evitar una “inundación” de inmigrantes.¹⁰⁴

De manera similar, en 1988 fueron aceptados 19 000 judíos provenientes de Rusia (en ese entonces la Unión Soviética). “Sólo 7% (de quienes abandonaron la URSS) decidieron ir a Israel. El resto prefirió ir a Estados Unidos, a pesar de las súplicas y promesas de los funcionarios israelíes”¹⁰⁵ Como observa el antropólogo Tom Trier, más de 700 000 judíos han abandonado la ex Unión Soviética desde 1988, y este grupo es uno de los mejor educados de ese país.¹⁰⁶ Si bien algunos de esos judíos han regresado a Rusia, muchos permanecen en Estados Unidos, y se han incorporado a las filas de profesionistas como ingenieros y médicos. Mientras los profesionales emigraban, los artífices de políticas estadounidenses discutían los criterios a los que debían recurrir para la admisión de refugiados.

Al señalar la naturaleza “esquizofrénica” de la política migratoria, el jurista Charles J. Ogletree Jr. concluye que las políticas de refugio están al servicio de las preferencias ideológicas y las circunstancias geográficas estadounidenses.

Un repaso de la admisión de refugiados autorizada por los presidentes entre 1980 y 1997 revela que “cada año, desde [la adopción de la Ley de Refugiados en 1980] hasta el colapso del comunismo, los presidentes asignaron casi toda la cuota de refugiados a quienes huían de países comunistas (o de otros adversarios de Estados Unidos, como Irán)”. Los números también muestran que el declive del comunismo en los gobier-

¹⁰³ Daniels, *Coming to America*, p. 383.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 348.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 385.

¹⁰⁶ Tom Trier, “Reversed Diaspora: Russian Jewry, the Transition in Russia and the Migration to Israel”, *Anthropology of East Europe Review*, 14:1, 2006 (en línea).

nos del mundo ha ido de la mano de una reducción de la cuota total de refugiados.¹⁰⁷

El análisis de Ogletree vincula la orientación ideológica del país de origen con la formación de clases en la política de refugiados de Estados Unidos, y, de manera más general, con la política de migración en el siglo XX.

Si bien los refugiados latinoamericanos y rusos (soviéticos) ocupaban el centro de la política de refugio en las décadas de 1970 y 1980, refugiados de Medio Oriente con altos niveles de educación también habían emigrado al país del norte durante las décadas anteriores. Cuando la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 fue enmendada en 1956, para equilibrar las cuotas hemisféricas, cientos de miles de inmigrantes de Medio Oriente comenzaron a migrar a Estados Unidos.¹⁰⁸ La Ley de Inmigración de 1965 buscaba igualmente atraer a “profesionistas y científicos de habilidad excepcional”,¹⁰⁹ con lo cual se consolidaban las prácticas de admisión de inmigrantes basadas en la clase social. Durante esta fase, posterior a la Segunda Guerra Mundial, la inmigración resultó más diversa; incluyó a inmigrantes del norte de África y a más musulmanes.¹¹⁰ Además, la aprobación de la Ley de Asistencia a los Refugiados de 1953 y su extensión en 1957 permitió que entraran grandes cantidades de palestinos en 1953 y otra vez entre 1958 y 1963.¹¹¹ La Guerra Árabe-Israelí de 1967 movilizó a gran parte de la comunidad árabe en Estados Unidos y dio pie a que la población de inmigrantes palestinos se volviera más visible. La inmigración palestina entre 1948 y 1966 incluía a más inmigrantes formados, “trabajadores de cuello blan-

¹⁰⁷ Charles J. Ogletree, Jr., “America’s Schizophrenic Immigration Policy: Race, Class, and Reason”, *Boston College Law Review*, 2000, pp. 755-770, 766, nn. 65 y 66.

¹⁰⁸ <http://www.america.gov/st/washfile-english/2002/August/20020812151251pkurata@pd.state.gov0.2198755.html> (consultado el 13 de abril de 2009).

¹⁰⁹ Daniels, *Coming to America*, p. 342.

¹¹⁰ “Arab Immigrants to America are Part of Ellis Island History: Exhibits tell the Story of Arab and Other Immigrant Groups” (12 de agosto de 2002), <http://www.america.gov/st/washfile-english/2002/August/20020812151251pkurata@pd.state.gov0.2198755.html> (consultado el 13 de abril de 2009).

¹¹¹ “Immigration-Almost Four Hundred Years of American History-War Created Refugees-Act, United, Persons, and Admit”, <http://www.libraryindex.com/pages/2406/Immigration-Almost-Four-Hundred-Years-American-History-WAR-CREATED-REFUGEES.html> (consultado el 7 de abril de 2009).

co y profesionistas [...] y se considera el inicio de una ‘fuga de cerebros’ árabes a Estados Unidos”.¹¹² De manera similar, tras la Revolución iraní de 1979 llegó a Estados Unidos, y en particular a Los Ángeles, un gran número de inmigrantes provenientes de Irán.¹¹³ Entre 1979 y 1980, 51 310 estudiantes iraníes estaban inscritos en instituciones estadounidenses de estudios superiores, y muchos de ellos permanecieron en el país para, posteriormente, patrocinar a miembros de sus familias para que migraran. Muchos de estos inmigrantes iraníes eran muy capaces y tenían altos niveles de educación,¹¹⁴ lo cual demuestra, una vez más, la forma en que las admisiones de refugiados y asilados sirven a los objetivos de formación de clases.

Por el contrario, los legisladores se han mostrado renuentes a aceptar refugiados de las Guerras del Golfo de 1991 y 2003, o a inmigrantes iraquíes que buscan ser reconocidos como refugiados o asilados.¹¹⁵ Por ejemplo, desde 2003, tras la ocupación de Iraq, Estados Unidos no ha autorizado la entrada de ninguna oleada significativa de refugiados iraquíes. De acuerdo con un documento gubernamental, elaborado por el Programa de Admisión de Refugiados en febrero de 2009, 13 800 refugiados iraquíes han sido admitidos en Estados Unidos, y el Servicio

¹¹² Rosina Hassoun, “Palestinians”, en David Levinson, Melvin Ember (eds.), *American Immigrant Cultures: Builders of a Nation*, vol. 1, Nueva York, Macmillan Reference, 1997, pp. 680-681.

¹¹³ De acuerdo con información del Grupo de Estudios Iraníes en el MIT, la población estimada de personas que afirman ser de ascendencia iraní primaria o secundaria es de 338 266 individuos (basado en el censo estadounidense del año 2000). Ali Mostashari, “Factsheet on the Iranian-American Community”, http://stuff.mit.edu/afs/athena/activity/i/isg/PUBLICATIONS/factsheet_dec_03.pdf (consultado el 10. de marzo de 2012). Sin embargo, la comunidad iraní-norteamericana afirma que existen alrededor de 540 000 individuos de ascendencia iraní en Estados Unidos. Sobre los musulmanes iraníes, véase George Sabagh, Mehdi Bozorgmehr, “Secular Immigrants: Religiosity and Ethnicity among Iranian Muslims in Los Angeles”, en Yvonne Y. Haddad, Jane Idleman Smith (eds.), *Muslim Communities in North America*, Albany, State University of New York, 1994 pp. 445-476.

¹¹⁴ Shirin Hakimzadeh, “Iran: A Vast Diaspora Abroad and Millions of Refugees at Home”, <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=424> (consultado el 5 de septiembre de 2010).

¹¹⁵ De acuerdo con Daniel Pipes y Khalid Durán, “the Iraqi invasion of Kuwait in 1990 brought [...] 10 000 Iraqis one-third of them soldiers (and their families)”, en “Muslim Immigrants in the United States”, <http://www.cis.org/articles/2002/back802.pdf> (consultado el 10. de marzo de 2012).

de Ciudadanía e Inmigración de ese país (USCIS, por sus siglas en inglés), a cargo del Departamento de Seguridad Nacional, ha aprobado el reasentamiento de 27 119.¹¹⁶

Sin embargo, de acuerdo con el Comité Internacional de Rescate, poco más de 60 000 refugiados fueron reubicados en Estados Unidos en 2008,¹¹⁷ a pesar de que más de 4.7 millones de iraquíes han sido desplazados y 2.5 millones han huido de su país.¹¹⁸ Muchos de los iraquíes que se han establecido en Estados Unidos trabajaban como intérpretes y traductores para los militares y la embajada estadounidenses en Bagdad, lo cual habla de su nivel educativo, y de los criterios selectivos que distinguieron a estos refugiados de quienes se han desplazado por razones económicas. Así pues, el impacto de la formación de clase en la admisión de refugiados sigue el patrón histórico de promover el excepcionalismo estadounidense, y de favorecer ciertas creencias políticas por encima del cumplimiento de objetivos “humanitarios”.

CONCLUSIÓN

Al ofrecer un panorama de los rasgos prominentes y de la evolución de la ley migratoria estadounidense, estudiando a los “malos” extranjeros y su exclusión, y explorando ejemplos de los “buenos” extranjeros y su admisión, que incluyen los de los refugiados, he argüido que los registros históricos del siglo XX muestran que los procesos de admisión pueden ser contradictorios —pues en ocasiones comprenden criterios imprecisos y opacos— e incluso abiertamente injustos. La admisión y exclusión de inmigrantes también revela las distintas formas en que los inmigrantes pueden integrarse a un Estado-nación. La dicotomía que contrasta a extranjeros “buenos” y “malos” no sólo ofrece un lente a tra-

¹¹⁶ Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos, “Fact Sheet: Iraqi Refugee Processing”, <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e-66f614176543f6d1a/?vgnextchannel=68439c7755cb9010VgnVCM10000045f-3d6a1RCRD&vgnextoid=df4c47c9de5ba110VgnVCM1000004718190aRCRD> (consultado el 5 de septiembre de 2010).

¹¹⁷ “Iraqi Refugees in the United States: In Dire Straits”, http://www.theirc.org/sites/default/files/resource-file/irc_report_iraqcommission.pdf (consultado el 5 de septiembre de 2010).

¹¹⁸ Charles Keyes, “U.S. Admits More Iraqi Refugees”, <http://www.cnn.com/2008/WORLD/meast/06/04/iraqi.refugees/> (consultado el 10. de marzo de 2012).

vés del cual observar e interpretar la complejidad de la ley migratoria de Estados Unidos, sino que también arroja luz sobre la manera en que las admisiones y exclusiones han servido los intereses del Estado-nación al mantener a los inmigrantes pobres o enfermos fuera de Estados Unidos, al tiempo que promueve la inmigración como parte de una narrativa de progreso económico autoconstruido y crecimiento de la nación.

Más aún, el surgimiento de la política de refugiados refleja cómo el gobierno estadounidense valora las creencias políticas de los individuos y, en consecuencia, establece criterios selectivos para la admisión, la asistencia social y la elegibilidad para la ciudadanía entre los refugiados, construyendo así una nueva categoría de “buenos extranjeros”. En su conjunto, estos aspectos de la política migratoria estadounidense demuestran cómo la inmigración se relaciona con las categorías de inclusión y exclusión que conforman las “relaciones productivas” entre inmigrantes, refugiados y ciudadanos.

La evolución de la política migratoria de Estados Unidos durante el siglo XX, y la creciente dicotomía entre extranjeros buenos y malos, ilustran la noción de clase que ofrece Thompson como un proceso social que se constituye a lo largo del tiempo. Las ideas del trabajo duro de los inmigrantes y de la meritocracia estadounidense se relacionan con políticas de admisión basadas, históricamente, en la clase, que siguen atrayendo a inmigrantes y silenciando a los inadmisibles. A pesar de las prácticas de exclusión que rechazan el excepcionalismo de “puertas abiertas” de Estados Unidos, el discurso y la dicotomía entre los buenos y los malos extranjeros pervive y alimenta la retórica tóxica y las políticas sesgadas que enmarcan los debates sobre inmigración en Estados Unidos, en las comunidades fronterizas que comparte con México y más allá.

CANADÁ Y SUS INMIGRANTES.
POLÍTICAS MIGRATORIAS Y CONSTRUCCIÓN NACIONAL
A PARTIR DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS, 1869-2015

CATHERINE VÉZINA

CIDE

Un gobierno nacional encargado de la política inmigratoria es como un barco golpeado por vientos contrarios. Los trabajadores soplan hacia un lado y los empleadores hacia otro; los francocanadienses dirigen una ráfaga poderosa contra la mayoría angloparlante; diversas asociaciones nacionales ejercen presión; y una helada corriente de prejuicios contra los extranjeros viene de los canadienses de viejo cuño.

DAVID C. CORBETT¹

Las políticas migratorias adoptadas por un país nos dan cuenta de la representación que esta nación tiene de sí misma. La exclusión o inclusión de ciertos grupos étnicos o sociales, el esfuerzo dedicado a atraer trabajadores u otros inmigrantes percibidos como valiosos para la sociedad, así como las tensiones entre el poder central y los estados o provincias para administrar la inmigración son un reflejo de los debates que se plantean en el proceso de construcción nacional. Intelectuales y políticos compiten para definir al ciudadano del futuro y así moldear el desarrollo del país. Aunque Canadá no pudo “naturalizar” a sus inmigrantes hasta 1947, desde los primeros años de vida “independiente”, el gobierno federal manifestó una preocupación constante, aunque no siempre primordial, por el tipo de inmigración que la confederación recién nacida iba a recibir. La inmigración no fue objeto de legislación hasta dos años después de la Confederación de Canadá (1867).

¹ David C. Corbett, *Canada's Immigration Policy: A Critique*, Toronto, University of Toronto Press, 1957, p. 37.

En 1869 se plantean algunas características que van a definir la política migratoria canadiense hasta los años de la Primera Guerra Mundial.

Por mucho tiempo las políticas migratorias canadienses se caracterizaron por su flexibilidad y la discrecionalidad de los poderes del gabinete ministerial para cerrar o abrir las puertas de Canadá a los inmigrantes. Los “*order-in-council*” (decretos en consejo) y otros reglamentos que no necesitan la aprobación del Parlamento en Ottawa afectaron efectivamente la gestión de la inmigración en varios momentos de la historia canadiense. Por esta razón, los debates parlamentarios han sido un poco desatendidos por los historiadores de la inmigración canadiense. Ninette Kelley y Michael Trebilcock afirman, incluso, que la política de inmigración del país sólo en raras ocasiones ha estimulado un debate real en la Cámara de los Comunes o en el Senado y que pocas veces ha constituido un tema electoral susceptible de cambiar el resultado de las votaciones.² En su reciente trabajo, que versa sobre la evolución del carácter liberal de la política migratoria canadiense y la dialéctica entre el control y el respeto a los derechos de los inmigrantes en Canadá, Christopher G. Anderson subraya, en cambio, que los debates parlamentarios no han sido lo suficientemente utilizados para explorar de manera histórica el tema de la inmigración a Canadá.³

Este tipo de archivos permite tomar el pulso de los debates sociales que pudieron haber influido en la elaboración de las políticas migratorias y hace posible, de igual modo, percibir el impacto de la inmigración en la sociedad canadiense. Por supuesto, esta ventana es imperfecta, pues ofrece, principalmente, el punto de vista de una élite (primordialmente masculina para la gran mayoría del periodo estudiado). Sin embargo, nos da entrada a los temas de discusión migratorios que constituyen desafíos importantes, en la medida en que están vinculados a la construcción de una sociedad canadiense en busca de identidad y deseosa de desarrollar una economía fuerte en este vasto territorio. Por supuesto, estos debates en torno a la inmigración canadiense deben analizarse teniendo en cuenta el contexto histórico en el cual se elaboraron. Preocupaciones de orden económico y político han marcado las decisiones relativas a las estrategias de control migratorio a partir de la

² Ninette Kelley y Michael Trebilcock, *The Making of the Mosaic. A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 2010, p. 319.

³ Christopher G. Anderson, *Canadian Liberalism and the Politics of Border Control, 1867-1967*, Vancouver/Toronto, UBC Press, 2013, p. 6.

Confederación e incluso antes, cuando el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda⁴ veía el porvenir de esta colonia intrínsecamente relacionado con los asuntos de la metrópoli.

Para fines de este análisis, limitaremos el examen de las políticas migratorias al periodo entre 1867, año de la creación del *Dominion of Canada*, y 2001, momento de la reforma a la Ley de Inmigración y Refugiados. Si bien Margaret Conrad afirma que es erróneo creer que Canadá obtiene su independencia en 1867, con la adopción de la Ley de la América del Norte Británica, que haría oficial el proyecto de Confederación canadiense (en oposición a la federación americana, que estaba desacreditada),⁵ elegimos esta fecha en razón de los debates en el Parlamento de Ottawa que reunieron a representantes de las provincias del *Dominion*. El texto, que se divide en dos grandes apartados, reconstruye la evolución de la percepción que los canadienses tenían de los inmigrantes, y de la adaptación de las políticas migratorias a las nuevas realidades económicas, identitarias y políticas del país. El año 1947 marca una ruptura en la política de inmigración que tiende ahora a refinarse, a hacerse más sofisticada, puesto que es entonces cuando Canadá se dota de su propia ciudadanía (con la Ley de la Ciudadanía Canadiense). Se ve, a partir de entonces, en condiciones de determinar con mayor claridad qué futuros ciudadanos admitirá en su seno.

Examinaremos, en primer lugar, los debates alrededor de la primera Ley de Inmigración de 1869 para conocer el papel que desempeñaba la inmigración en esos años de definición del *Dominion of Canada*. Hasta 1906, la Ley de Inmigración siguió siendo la misma, con algunas enmiendas aprobadas por el gobernador en Consejo. Veremos que la política de inmigración puede caracterizarse como “de puertas abiertas”, excepto para la inmigración china, que estuvo sujeta a restricciones desde 1885. Los debates sostenidos en 1906 y 1910, años en que las nuevas leyes de inmigración son aprobadas, nos permitirán identificar el tipo de control sobre los movimientos migratorios que esperaba la clase política canadiense. A pesar de tener un poder de deportación mayor y una definición más precisa del inmigrante deseable o no deseable desde

⁴ Hacemos referencia al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda; incluye a las islas británicas e Irlanda. Después de la independencia de Irlanda en 1937, cambia a Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En adelante, se utilizará la expresión “Reino Unido”.

⁵ Margaret Conrad, *A Concise History of Canada*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 152.

1906, la política canadiense de inmigración continúa siendo relativamente permisiva durante todo el periodo entre la Confederación y la Primera Guerra Mundial. Veremos que este estado de cosas cambia en 1914: además de extender la categoría de inmigrantes indeseables a más nacionalidades por decreto en Consejo, las leyes que limitan la inmigración china (1923) cierran las puertas de Canadá. La crisis económica de la década de 1930 confirma esta tendencia restrictiva en materia de inmigración, tendencia que no se verá revertida hasta la Segunda Guerra Mundial.

En un segundo momento estudiaremos las políticas de inmigración y naturalización de Canadá durante la segunda mitad del siglo XX. Los cambios en las políticas migratorias son significativos y reflejan la salud económica de Canadá y su posición internacional en un mundo bipolar, así como las preocupaciones identitarias y políticas que provocan debates nacionales centrales en el seno de la población canadiense. Este periodo se divide en dos grandes momentos. El primero es una etapa transitoria en la que Canadá no abandona por completo los criterios de selección étnicos para los inmigrantes, pero al mismo tiempo intenta servirse de su política migratoria como un instrumento para posicionararse internacionalmente. La segunda fase, más significativa para las políticas actuales de inmigración, concierne a la adopción de un sistema de puntos en 1967, y una legislación subsecuente (1976) que pretende eliminar los aspectos discriminatorios de la política de inmigración, y precisa los criterios de selección, haciéndolos corresponder con las necesidades económicas del país.

PRIMERA PARTE: CONSOLIDACIÓN NACIONAL Y POLÍTICAS MIGRATORIAS, 1867-1945

El proyecto de la Confederación, basado en el deseo de crear una nación canadiense fuerte que se extendiera de un océano al otro, implica que el poblamiento de este vasto territorio debe someterse por medio de políticas activas de colonización e inmigración.⁶ Canadá nace el 1º de julio de 1867 como una dependencia británica capaz de gobernarse de manera autónoma.⁷ Se reconoce el poder legislativo del Par-

⁶ Véase Kelley y Trebilcock, *The Making*, pp. 62-112.

⁷ En 1867 estaba conformado por las provincias de Quebec, Ontario, Nueva Escocia y Nuevo Brunswick. Se unen las provincias de Manitoba, Columbia Británica y la Isla

lamento canadiense, conformado por la Cámara de los representantes (electos) y por el Senado (nombrados), en todo lo que toca a los asuntos de política interna canadiense.⁸ Todas las leyes deben ser aprobadas por las dos Cámaras para luego obtener la sanción real. Aunque el monarca británico sigue siendo el jefe del Estado de Canadá, su papel es limitado y el jefe de gobierno, o sea el primer ministro de Canadá, es la persona que gobierna el país.

La Ley de la América del Norte Británica crea un sistema federal en el cual las provincias administran los asuntos relacionados con la educación, la salud, y otros asuntos internos, mientras el gobierno federal (Ottawa) se encarga de regular el comercio interprovincial e internacional, la defensa y la colonización del territorio, así como las relaciones con los pueblos autóctonos. En las primeras décadas de la Confederación, el Ministerio del Interior se encargaba de estas dos últimas responsabilidades y de la política de inmigración. A pesar de la colaboración estrecha con la antigua metrópoli, y aunque no se reconocen la nacionalidad y el pasaporte canadienses sino hasta 1947, Ottawa es soberano respecto a la política de inmigración canadiense.

A la hora de su nacimiento, el *Dominion of Canada* se siente como un gigante con pies de barro; la “superabundancia inhumana del territorio”⁹ y su identidad mal definida le dan un carácter poco común entre las naciones modernas. Esta inmensidad conlleva promesas de un futuro lleno de posibilidades, al tiempo que dificulta la consolidación nacional por la distancia enorme que se debe conectar y poblar para ocupar el territorio: “Segundo país más grande a escala planetaria, Canadá es un país de geografía monstruosa, con sus 10 millones de kilómetros cuadrados. Sin embargo [...], Canadá es un coloso con contornos lili-putienses, una criatura obnubilada por su precariedad frente a Estados Unidos de América [...]. La vecindad con Estados Unidos representa el peligro externo para la promoción de una identidad nacional distinta en Canadá”.¹⁰ Si la cercanía de Estados Unidos y su afán expansionista in-

del Príncipe Eduardo en 1870, 1871 y 1873, respectivamente, y se crean las provincias de Alberta y de Saskatchewan en 1905. No es sino hasta 1949 cuando Terranova entra en la Confederación canadiense (véase anexo 1).

⁸ El estatuto de Westminster confirmará apenas en 1931 la autonomía de Canadá en lo que respecta a su política exterior.

⁹ Expresión del historiador Fernand Braudel.

¹⁰ Guy Laforest, “La Commission Bouchard-Taylor et la place du Québec dans

centivan a Canadá a poblar su territorio y consolidar su “carácter nacional”, la provincia de Quebec es prisionera de una obsesión demográfica y de la angustia identitaria de desaparecer bajo la uniformidad anglófona del subcontinente.¹¹ Esta coexistencia de dos pueblos distintos (sin contar a la población autóctona) dentro de la misma nación complica la formación de una identidad canadiense común y fuerte; si algunos ven en esta excepcionalidad el punto de partida de la sociedad pluralista que se consolida después de la Segunda Guerra Mundial,¹² su carácter bicultural es también fuente de tensiones.

Es en este marco donde se elaboran las políticas de inmigración canadienses. Si la llegada de los inmigrantes participa activamente en la definición de la nación canadiense en varios momentos de su historia (particularmente en las dos primeras décadas del siglo XX, y a partir de la década de 1960), veremos que la dinámica de la apertura de las puertas del país refleja igualmente intereses específicos y realidades socioeconómicas cambiantes. Si en ciertos momentos los inmigrantes diseñaron a la nación,¹³ el Estado canadiense se preocupó, sobre todo a partir de la segunda década del siglo XX, por determinar el tipo de inmigrante que quería que participara en el devenir del país. El control sobre quién ingresa a la nación se vuelve entonces una herramienta para representar y articular una identidad nacional acorde con la imagen que se quiere consolidar; mediante las leyes de inmigración adoptadas, el Estado tie-

la trajectoire de l’État-Nation moderne”, manuscrito de una conferencia del CRIDAQ, 19/09/2008, p. 4, disponible en www.cridaq.uqam.ca/IMG/doc/Bouchard-Taylor.doc, consultado el 13 de noviembre de 2014.

¹¹ Cabe mencionar que, por su vía marítima y su posición geográfica, la provincia de Quebec es la puerta de entrada de gran parte de los inmigrantes provenientes de Europa; sin embargo, no es la principal receptora de estos inmigrantes. Por un lado, la inmigración de finales del siglo XIX y principios del XX se destinaba mayoritariamente a la colonización de los territorios del oeste. Por otro lado, Quebec manifestaba ciertas dudas frente a la recepción de inmigrantes porque la mayoría de los alófonas (que no hablan ninguna de los dos idiomas oficiales) se asimilaba a la minoría anglófona de Quebec. Laforest, “La Commission”. Véase también Sarah V. Wayland, “Immigration, Multiculturalism and National Identity in Canada”, *International Journal on Group Rights*, 5:33, 1997, p. 42.

¹² Wayland, “Immigration”, p. 34.

¹³ Nos inspiramos en el título del libro magistral de Aristide Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Nueva York/Cambridge, Russell Sage Foundation/Harvard University Press, 2006.

ne un papel de “constructor” de la nación.¹⁴ La política de inmigración de Canadá busca satisfacer los intereses económicos del país, al mismo tiempo que contribuye a la consolidación de una imagen nacional e internacional congruente con los principios proclamados en su Constitución.

La llegada de inmigrantes es entonces un elemento crucial para el desarrollo del territorio y de la industria canadienses; este estado de cosas explica en gran parte el desinterés de los gobiernos, tanto liberal como conservador, por imponer barreras a la inmigración. Ninette Kelly y Michael Trebilcock no comparten la idea de Anderson sobre la importancia del pensamiento liberal en la definición de la política migratoria canadiense, al menos en lo que concierne a las décadas que siguieron inmediatamente a la creación del *Dominion of Canada*. De acuerdo con ellos, los gobiernos del liberal-conservador John A. MacDonald (1867-1873, 1878-1891) y del liberal Alexander Mackenzie (1873-1878) no actuaron según los principios del *laissez-faire* característico del liberalismo de la época para instaurar un sistema que buscaba promover la inmigración a Canadá:

Si bien los valores liberales pueden haber desempeñado un papel al determinar la dirección de la política inmigratoria estadounidense y británica a lo largo del siglo XIX, poco sugiere que hayan ejercido gran influencia en Canadá. Aunque los intereses de los negocios estuvieran a favor del liberalismo económico, en lo referente a recibir trabajadores inmigrantes, no estaban completamente comprometidos con los valores liberales en otras áreas de actividad económica. La intervención gubernamental, a través del establecimiento de barreras arancelarias proteccionistas y el otorgamiento de importantes préstamos y subsidios a grandes empresas como los ferrocarriles, fueron bien recibidos por industriales y empresarios que, en tanto que beneficiarios de la generosidad del gobierno, no apoyaron con entusiasmo el liberalismo del *laissez-faire*.¹⁵

Sostienen, además, que debido a la composición misma de la élite política, donde los intereses empresariales estaban sobrerepresentados, no es sorprendente que el gobierno haya perseguido una política activa de reclutamiento de inmigrantes.

¹⁴ Roxanne Lynn Doty, “Immigration and National Identity: Constructing the Nation”, *Review of International Studies*, vol. 22, 3 (1996), p. 241.

¹⁵ Kelley y Trebilcock, *The Making*, pp. 109-110.

Veremos en esta sección que la política de inmigración canadiense, desde la Confederación hasta la Primera Guerra Mundial, podría definirse como “de puertas abiertas”. La promoción de la inmigración a Canadá, si no se debe directamente a principios liberales, responde a las necesidades de la consolidación nacional y se ajusta a los intereses económicos y políticos del nuevo país. Por ejemplo, las restricciones que se aplican a la inmigración asiática (particularmente china) a finales del siglo XIX no son aprobadas hasta que la construcción del ferrocarril transcontinental concluye y esta mano de obra ya no es deseable. Constituiremos, de igual manera, que los resultados de la promoción de la inmigración están sujetos a las variaciones de la economía canadiense: de 1867 a 1896 son decepcionantes y Canadá no logra que el índice de crecimiento demográfico natural sea positivo.¹⁶ A lo largo de este periodo, la economía canadiense sigue siendo frágil y la inmensidad del territorio, mal conectado hasta finalizar la construcción del ferrocarril transcanadiense en 1885,¹⁷ no favorece la inmigración europea masiva. Falta esperar la introducción de nuevos tipos de granos de trigo y de nuevas tecnologías agrícolas para que las planicies recientemente adquiridas susciten el interés —y prometan el éxito— de los inmigrantes. El año 1896 marca el principio de un flujo más importante de inmigrantes. Con la nominación de Clifford Sifton como ministro del Interior (y, como consecuencia, de la inmigración), la promoción de Canadá como destino de elección para los agricultores europeos se intensifica y aporta resultados más convincentes. Esta política activa de reclutamiento en Europa se consolida, entonces, en las postrimerías del siglo XIX; con el cambio de ministro del Interior en 1905, se sigue promoviendo a Canadá como país destino, pero cambia el público al que se dirige esta política. En reacción al crecimiento de la inmigración a partir de 1896, la cuestión identitaria adquiere un lugar más importante que antes y lleva a la adopción de nuevas leyes que vuelven al sistema más selectivo. Esta tendencia irá en aumento y falta esperar el final de la Segunda Guerra Mundial para que se invierta.

¹⁶ *Ibid.*, p. 64.

¹⁷ Considerando la pequeña población y la economía limitada de Canadá, la compleción del *Canadian Pacific Railway* representa una obra sin precedente para el país recién creado que le permite estimular la economía y unir a la nación.

Inmigrantes y apertura del Oeste, 1867-1896

En los años siguientes a la Confederación, las preocupaciones alrededor del movimiento migratorio en Canadá se orientan principalmente a la colonización de los territorios recientemente adquiridos y al problema de la emigración de canadienses a Estados Unidos. Por un lado, ciertos diputados, como Wemyss Mackenzie Simpson (Algoma, Ont., conservador), felicitan al gobierno por la adquisición del territorio controlado por la Compañía de la Bahía del Hudson y se muestran optimistas con respecto a la llegada de jóvenes inmigrantes deseosos de cultivar esas tierras.¹⁸ Por otro lado, algunos diputados se muestran más pesimistas sobre la capacidad de Canadá para atraer y mantener un número importante de inmigrantes. En este sentido, Antoine Dorion (Hochelaga, Qc., liberal) señala el problema de la emigración de canadienses procedentes de Quebec y de Ontario a Estados Unidos y lo atribuye a la anulación, por parte de los estadounidenses, del Tratado de Recíprocidad en 1866:¹⁹

Otro hecho sorprendente es el número de emigrantes que dejan el país. Escuchó decir que, en el Bajo Canadá, más de 10 000 personas tomaban el ferrocarril para irse a Estados Unidos. La mayoría de ellos tienen la intención de volverse residentes. Sólo en el Bajo Canadá contamos 1 000 o 1 500 emigrantes por semana y, frente a tal disminución de nuestra población, parece inútil enviar agentes de emigración a Europa o hacer esfuerzos para atraer inmigrantes a Canadá. Nota el mismo estado de cosas en Ontario. Constató recientemente que un gran número de granjas situadas al este de Kingston son puestas en venta porque los ocupantes dejan el país. A su parecer, este fenómeno de emigración se debe a la anulación del Tratado de Recíprocidad.²⁰

¹⁸ *Débats de la Chambre des Communes*, 1ère législature, 2e session, vol. 1, 16/04/1869, 1869, pp. 5-6.

¹⁹ Durante gran parte del siglo XIX, Canadá se había beneficiado de la política mercantilista británica que permitía el comercio del trigo canadiense en el imperio británico con aranceles muy bajos (*Canada Corn Act* de 1843). La cancelación de este tipo de arreglos a lo largo de los años 1850 y 1860 por parte del Reino Unido, que se inclinaba a favor de una política de libre comercio, incentivó a Canadá a buscar otros socios comerciales. Así, Estados Unidos y Canadá firmaron un Tratado de Recíprocidad en 1854 que resolvía disputas relativas a la pesca y eliminaba o reducía los aranceles en muchas materias primas. Véase Michael Brescia y John C. Super, *North America: An Introduction*, Toronto, Toronto University Press, 2009, p. 172.

²⁰ Brescia, Super, *North America*, 29/04/1869, p. 124.

Este Tratado de Reciprocidad, que resultaba importante para la economía del Bajo y Alto Canadá, fue cancelado por Estados Unidos debido a las tensas relaciones entre la Unión (Norte) y el Reino Unido durante la Guerra Civil estadounidense, augurando efectos económicos desastrosos para la América del Norte Británica. El cónsul estadounidense en Montreal, John Potter, presagiaba además que el impacto del abandono del tratado sería tal que los canadienses pronto demandarían formar parte de Estados Unidos: “a dos años de la abrogación [...] el pueblo de Canadá mismo solicitará admisión a Estados Unidos”.²¹ Aunque esta predicción no haya resultado ser cierta y los canadienses hayan optado por el proyecto de la Confederación, las consecuencias económicas de la anulación del Tratado de Reciprocidad se hicieron sentir durante casi dos décadas: la incipiente industria canadiense no logró compensar la pérdida del mercado del vecino del sur y resistió mal este “precursor del dumping” de los estadounidenses. Habrá que esperar la política nacional de John A. Macdonald (1867-1873, 1878-1891) para ver aparecer nuevas manufacturas, aumentar la demanda y desarrollarse redes de distribución.²²

En los primeros años de la Confederación, la cuestión de la inmigración, intrínsecamente vinculada con la del transporte, en ocasiones se ve relegada por los debates sobre el desarrollo de la red ferroviaria necesaria para unir al país:

²¹ Citado en John H. Thompson y Stephen R. Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montreal/Kingston, McGill/Queen's University Press, 2008 (1994), p. 38.

²² En 1876 John A. Macdonald anuncia su “política nacional” en respuesta a la política del “precursor del dumping” de los manufactureros estadounidenses que invaden el mercado canadiense con productos de bajo precio para reducir sus inventarios durante las recesiones económicas en Estados Unidos. La política proteccionista puesta en marcha en 1878 por los conservadores de Macdonald busca fomentar el desarrollo de la industria canadiense: “El principio fundamental consiste en fomentar, mediante una política de protección aduanera, el desarrollo de la industria canadiense: por una parte, permitimos la entrada al país de materias primas a bajo precio [...]; por otro lado, imponemos derechos de aduana elevados (25 a 30%) a los productos que pueden competir con los productos canadienses [...]. El segundo principio de la Política nacional es la permanencia. [...] Un periodo de veinticinco años tal vez basta para consolidar una joven industria”. Peter Waite, “Un défi continental, 1840-1900”, en Craig Brown (dir.), *Histoire générale du Canada*, Montreal, Les Éditions du Boréal, 1990, p. 410.

Sr. Mackenzie: [...] la cuestión en este momento ante la Cámara no es saber cómo colonizar mejor la región situada entre la Bahía des Chaleurs y el curso inferior del Miramichi. Se trata, sobre todo, de determinar la mejor manera de proyectar el ferrocarril que va a conectar las diferentes provincias.²³

El diputado Pierre-Joseph-Olivier Chauveau (Quebec, Qc., conservador) abunda igualmente en el estrecho vínculo que existe entre la inmigración y la colonización, y subraya que es importante no sólo invitar al inmigrante, sino también hacer al país atractivo para él y otorgarle las mismas condiciones y derechos que a todos los colonos. Da como ejemplo a Quebec, que había votado más de \$200 000 para las vías de colonización.²⁴ Matiza, sin embargo, los resultados positivos que esta apertura del territorio había producido, afirmando que la provincia no había podido atraer a más migrantes europeos debido a la activa promoción realizada por Estados Unidos. Concluye reiterando la importancia, en la eventualidad de la próxima adquisición de los territorios del Noroeste, de no descuidar este último aspecto, crucial para el poblamiento de esas vastas regiones desocupadas. Para el diputado de Quebec, la inmigración necesariamente desempeña un papel primordial en la construcción del país; de ello depende el futuro de Canadá como nación fuerte y orgullosa: “Si adquirimos este vasto territorio [el Noroeste], nos hará falta tomar medidas para poblarlo, para ocupar las vastas regiones desocupadas del dominio, en cuyo defecto nuestro país jamás será digno del nombre de dominio”.²⁵ El presupuesto asignado a la inmigración no satisface a todos los miembros del Parlamento, quienes subrayan la importancia de mostrar mayor vigor para atraer a los migrantes británicos:

El honorable Sr. Dunkin afirma que los créditos del dominio previstos para la inmigración son indudablemente insuficientes. [...] El dominio gastará \$4 800 en Europa con miras a promover ahí la inmigración. Es, a su parecer, un crédito grotesco; están previstos \$1 800 para la paga de dos agentes, de los cuales uno trabajará en Londres y el otro en el continente, y están previstos \$3 000 para gastos diversos. ¿Qué podemos esperar lograr,

²³ *Débats de la Chambre des Communes*, 1ère législature, 2e session, vol. 1, 17/05/1869, p. 342.

²⁴ *Ibid.*, 25/05/1869, p. 444.

²⁵ *Idem*.

razonablemente, con semejante presupuesto? [...] Juzgaremos la importancia que accordamos a esta cuestión por el monto del crédito obtenido.²⁶

Cabe mencionar que la inmigración se mantiene más o menos constante durante las primeras décadas después de la Confederación, pero el índice natural del crecimiento de la población canadiense es negativo.²⁷ En esta época, las provincias y el gobierno federal comparten la responsabilidad de promover la inmigración. La importancia de la contribución de los diferentes niveles de gobierno es más polémica que la cuestión del “control” de los inmigrantes. Algunos diputados (como Jones) proponen que las provincias hagan un esfuerzo adicional para abrir las tierras a los inmigrantes.²⁸ Otros (como Wood y Howe) secundan esta propuesta, pero señalan que, en razón de los gastos en que han incurrido las provincias para tener tierras disponibles y recibir a los inmigrantes, resulta injusto que sea el gobierno federal el que tenga la carga de promover la inmigración en Europa.²⁹ El asunto de la división de competencias en materia de inmigración y colonización presenta un problema a los ojos de ciertos diputados. Dunkin (Brome, Qc., conservador) alega que es difícil concebir cómo los gobiernos provinciales y federal podrían trabajar en armonía en este tema: “no es posible suponer que todas las provincias estén de acuerdo respecto al modo de disponer de sus tierras públicas”.³⁰ Algunos, como John Henry Pope (Compton, Qc., liberal-conservador), concluyen que, no importa la manera, Canadá debería hacer todo lo posible para fomentar la inmigración: “Es el deber del gobierno del dominio”.³¹

Por medio de debates que tuvieron lugar durante este periodo, el énfasis está puesto, sobre todo, en la promoción de la inmigración. Como señala Ninette Kelley, los resultados continúan siendo decepcionantes durante las primeras décadas de la Confederación, lo que crea un sentimiento de urgencia por atraer inmigrantes europeos. La preocupación por atraer agricultores aparece en los debates parlamentarios desde 1869. Con la adquisición de los territorios del Noroeste, y su poste-

²⁶ *Ibid.*, p. 439.

²⁷ Véase Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 64.

²⁸ *Débats de la Chambre des Communes*, 1ère législature, 2e session, 25/05/1869, p. 440.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibid.*, p. 445.

³¹ *Ibid.*, p. 442 (25/05/1869).

rior apertura progresiva gracias al ferrocarril, la urgencia por colonizar las praderas contribuye a mantener una política activa de fomento a la inmigración. Generalmente, los desacuerdos entre los miembros del Parlamento surgen sólo alrededor de las modalidades de esta gestión. Hasta 1896 la expansión hacia el Oeste, la construcción de ferrocarriles, la colonización y la promoción de la inmigración se encuentran íntimamente relacionadas. Los intereses empresariales predominan durante este periodo e intensifican su influencia sobre las políticas migratorias hasta la Primera Guerra Mundial. Cabe mencionar que gran parte de la élite política es también integrante de la élite económica del país.³² Cuando Canadá entra a su primera fase industrial a finales del siglo XIX, la influencia de los grandes empresarios se consolida durante los gobiernos de Wilfrid Laurier y Robert Borden, lo que explica la continuidad de una política migratoria relativamente permisiva.³³

La primera ley de inmigración, aprobada en 1869, es un reflejo de esas consideraciones.³⁴ Marcada por un espíritu de *laissez-faire*, no menciona qué tipos de inmigrantes pueden ser admitidos o no al país. Confiere al gobernador en consejo el poder de enmendar la ley para asegurar cierta flexibilidad en la gestión de la inmigración.³⁵ Las primeras cláusulas que limitan la inmigración de los criminales y pobres son agregadas a la ley mediante un decreto en consejo, que no es debatido por el Parlamento. Algunos diputados ponen sobre la mesa, sin embargo, la cuestión del tipo de inmigrante que el país desea recibir.³⁶

³² Como ejemplo, Alexander Galt, miembro importante de la coalición a favor de la Confederación, es un magnate de los ferrocarriles y un hombre de negocios. George Étienne Cartier es, por su parte, un abogado especializado en la administración de ferrocarriles y derecho civil. Además, en las elecciones federales de 1872, la mayor parte del financiamiento de la campaña de los conservadores (dirigidos por John Macdonald) proviene de sir Hugh Allan, magnate de la navegación en Montreal y presidente de la Canada Pacific Railway. Véase Peter Waite, “Un défi continental, 1840-1900”, en Brown (dir.), *Histoire générale*, pp. 390 y 401.

³³ Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 119.

³⁴ Para consultar el texto de la ley: *Canadian Museum of Immigration at Pier 21, “Immigration Act, 1869”*, <http://www.pier21.ca/research/immigration-history/immigration-act-1869>.

³⁵ Valerie Knowles, *Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2006*, Toronto, Dundurn Press, 2007, p. 71.

³⁶ Consideremos que en esta época y hasta 1949, la cuestión de la naturalización del inmigrante no se plantea directamente; la ciudadanía de los habitantes de Canadá sigue siendo británica.

Pueden observarse dos grandes tendencias: una en el sentido de favorecer al inmigrante agricultor sobre el urbano, y la otra corresponde a la exclusión de la inmigración no europea, sobre todo la que proviene de Asia. En un intercambio en el que todos los diputados estuvieron de acuerdo en realizar mayores esfuerzos para recibir inmigrantes de Europa, el diputado de Shefford, Lucius Huntington (Qc., liberal), frena el entusiasmo de los miembros del Parlamento. Llama a reflexionar sobre el tipo de inmigrantes que el país puede permitirse acoger. El éxodo masivo hacia Estados Unidos que experimenta Canadá constituye para él una prueba de los límites a la capacidad de absorción de inmigrantes que tiene el dominio:

El país no tiene necesidad de obreros, sino de inmigrantes que, al colonizar las tierras de la Corona, hagan prosperar la agricultura. Aunque el sistema previsto por el gobierno traiga un número considerable de inmigrantes, sería un fracaso lamentable si las personas no pudieran desempeñar apropiadamente las tareas que los esperan aquí. Un gran número de personas deja la provincia. Pero ¿por qué este éxodo? [...] Porque no hay trabajo.³⁷

De acuerdo con el diputado Huntington, el hecho de que la inmigración sea menor a Canadá que a Estados Unidos no constituye una debilidad. Al contrario, ese estado de cosas permitirá a Canadá conservar su carácter nacional y le evitará ver sus “instituciones absorbidas y destruidas”.³⁸

El historiador verá en cincuenta años que nuestra seguridad reside en un progreso lento y constante de la inmigración; una inmigración que no sucede más rápidamente de lo que el país pueda absorberla y que nos permite conservar nuestro carácter nacional.³⁹

Las preocupaciones manifestadas por el diputado de Shefford dan el tono a un debate de mayor contenido identitario, que surge desde esa época, pero que adquirirá un papel más importante en el proceso

³⁷ *Débats de la Chambre des Communes*, 1ère législature, 2e session, 25/05/1869, p. 446.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Idem*.

de construcción nacional a partir del siglo XX. El asunto de la identidad canadiense es complejo; desde la confederación, los regionalismos, el reconocimiento de dos idiomas oficiales y la proporción importante de la población nacida en el extranjero trataron la consolidación de una identidad canadiense fuerte.⁴⁰

Por un lado, Canadá ha sido influido fuertemente por la cultura, el pensamiento, el capital y el sistema político británicos. Por el otro, la persistencia de la cultura francófona en la provincia de Quebec y su presencia en otras regiones del nuevo *Dominion* (como Manitoba) repercutió en la definición identitaria. La coexistencia de dos “pueblos fundadores” se incluyó dentro de los principios de la Confederación canadiense y se reconocieron características culturales e instituciones particulares como el idioma francés, un código civil diferente para la provincia de Quebec y un sistema educativo diferenciado.⁴¹ Sin embargo, las diferencias se admitieron, pero no se expandieron con la creación del *dominion*; frente a estas divisiones identitarias dentro de la sociedad canadiense, varios representantes del Canadá británico (o angloparlante) abogaron por privilegiar a los migrantes procedentes del Reino Unido y así fortalecer el carácter británico del país. Con la expansión al Oeste, que se acelera después de la construcción del Canadian Pacific Railroad en 1885 y con la aniquilación de la última rebelión de los *métis*⁴² en Manitoba ese mismo año, se confirma el predominio de la “*Canadian rule*”.⁴³

A pesar de estas reflexiones identitarias que surgen en los debates en el Parlamento, durante las primeras décadas de la Confederación, el consenso sobre la necesidad de poblar el territorio domina las discusiones en torno de la gestión de la inmigración. Como condición esencial

⁴⁰ Wayland, “Immigration”, p. 34.

⁴¹ *Idem*.

⁴² Movimiento de resistencia de grupos mestizos (poblaciones francesas y autóctonas) para preservar los derechos y la cultura mestiza frente a la expansión de la esfera de influencia canadiense en los territorios del noroeste.

⁴³ Utilizamos la expresión de Sarah V. Wayland que refiere al predominio de la cultura británica y del idioma inglés. Además, la procedencia de los inmigrantes que se establecen en Canadá durante las últimas décadas del siglo XIX fortalece el carácter británico del país y acelera la asimilación de los otros inmigrantes a la conformidad anglofona. Estas décadas verán también el tercio de la población franco-canadiense, que no se benefició de las políticas de colonización del Oeste, emigrar al sur de la frontera. Wayland, “Immigration”, pp. 34, 35.

para el poblamiento, la apertura del territorio pasa por la construcción de ferrocarriles. Hasta 1885, año en que se termina el ferrocarril transcanadiense, los diferentes gobiernos permiten la entrada de trabajadores extranjeros considerados “de raza inferior”.⁴⁴ Después de esa fecha, la entrada de chinos a Canadá se somete a restricciones severas y constituye la excepción más importante a la política migratoria liberal de la época. A principios de 1885 se presenta en el Parlamento un reporte sobre la inmigración china.⁴⁵ Basado en una investigación hecha en San Francisco y teniendo en cuenta las políticas estadounidenses, la comisión nombrada por el gobierno recomienda limitar el flujo de inmigrantes chinos.

Esta comisión se establece en 1884 en respuesta a presiones de Columbia Británica. En la presentación que Chapleau —uno de los dos comisionados— hace del proyecto de ley para restringir y controlar la inmigración china, resulta evidente que los miembros del Parlamento que representan a esta provincia son quienes se movilizan para promover una ley que limite esa inmigración. Afirma que esta demanda por parte de Columbia Británica lo sorprendió, puesto que contravenía los principios del imperio británico:

Me invadió un sentimiento de sorpresa [...] respecto a que se hiciera una petición de legislación en la que uno de los primeros principios, que siempre han guiado al pueblo inglés en la promulgación de sus leyes y normas para el mantenimiento de la paz y prosperidad en el país, fuera violada al excluir de las costas de este gran país, que es parte del Imperio Británico, a miembros de la familia humana.⁴⁶

Admite, sin embargo, esa solicitud. A lo largo de su discurso ante la Cámara de los Comunes, Chapleau parece ambivalente;⁴⁷ aunque

⁴⁴ Joshua Homer (representante de New Westminster, C.B., liberal-conservador), que se había opuesto hasta entonces a restringir la inmigración china para evitar todo prejuicio a los empresarios encargados de la construcción del ferrocarril, cambia de opinión a medida que los trabajos del Canadian Pacific Railway avanzan. *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3022.

⁴⁵ Report of the Royal Commission on Chinese Immigration. Report and Evidence, Ottawa, 1885.

⁴⁶ *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3003.

⁴⁷ Se trata, por cierto, de un reproche que le dirige el diputado conservador de Victoria (C. B.), Edgar Crow Baker. *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3013.

subraya el carácter potente, incluso invasor, de la “raza” china en las diferentes colonias donde ha sido perseguida, también advierte sobre las atrocidades cometidas en contra de los chinos en países reconocidos como democráticos, como Estados Unidos.⁴⁸ Aunque señala el carácter irracional de la repulsión que experimenta la mayoría de las poblaciones blancas contra los chinos,⁴⁹ defiende una política clara del gobierno canadiense que restrinja esta inmigración y limite así los prejuicios que puede generar entre los blancos. Nota que la antipatía que se manifiesta en contra de los trabajadores chinos se explica, por una parte, por la competencia que representan, tanto en términos salariales como en otros sectores de la economía:

¿Por qué existe tal antipatía? Esa antipatía existe y la única razón, o la razón principal, es el antagonismo entre los chinos y los otros trabajadores. [...] Donde los chinos se han establecido, han tenido éxito en todas las ocupaciones que han emprendido, y se han vuelto un rival de lo más formidable, en verdad un rival exitoso, para el hombre blanco. [...] los prejuicios y las rivalidades son las fuentes principales de oposición a su presencia entre nosotros. Pero ¿por esa razón vamos a dejar de considerar la condición moral y social del país en el que viven? ¿Vamos a ignorar sentimientos y antipatías? ¿No es necesario para un gobierno que está lidiando con cuestiones bajo su responsabilidad respetar incluso los prejuicios? ¿No estamos obligados a respetar prejuicios con enorme frecuencia? ¿No los respetamos frecuentemente en nuestra legislación? Considero que esto,

⁴⁸ Hace un recuento histórico de las medidas discriminatorias contra los chinos, señalando, en particular, las masacres perpetradas por los españoles en Filipinas y por los holandeses en Java, y termina presentando el caso de California como ejemplo, donde los chinos fueron víctimas de malos tratos sin que las autoridades del estado o las federales se atrevieran a intervenir. *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3005.

⁴⁹ Se pregunta sobre las razones que puedan explicar la antipatía hacia los chinos, pero no logra dar cuenta de ella en términos racionales: “La inmigración china ha sido útil; sin duda ha hecho mucho bien; [...] pero preferimos inmigrantes blancos a chinos. Existe cierta repulsión natural a esta gente. ¿Cuál es la razón de esta clase de repulsión que, debo decir, es casi general y natural? ¿Es por el color de la raza? Seguramente no. Aunque la población negra es ciertamente más distinta y debería ser más repulsiva, no vemos que la inmigración negra haya sido prevenida por los medios que se han usado para prevenir la migración china a diferentes países del mundo”. *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3006.

por sí solo, constituiría una razón suficiente para cualquier legislación que el gobierno elija promulgar respecto a los chinos: que son un obstáculo para el desarrollo del país, para cualquier gobierno, por causa de aquellos prejuicios que están basados en hechos que no pueden ignorarse. El hecho de que el trabajo chino haya tomado el lugar del trabajo blanco [...] probablemente creará un sentimiento en el país que el gobierno no puede ignorar. [...] nadie discrepa de eso, de que preferiríamos infinitamente que inmigrantes blancos ocuparan el campo.⁵⁰

El diputado Chapleau se extiende ampliamente sobre este aspecto de la inmigración china, que amenaza las condiciones de trabajo de los habitantes de Canadá, que están poco acostumbrados a vivir con los pequeños ingresos que aceptan los trabajadores chinos. A pesar de las reservas que mantiene sobre los sindicatos, sostiene que el gobierno debe tratar de mantener condiciones decentes para su población. Estas consideraciones propiamente económicas se encuentran en el centro de su argumentación a favor de una legislación que limite la inmigración china. Como lo menciona el diputado de Victoria, Edgar Crow Baker (C.B., conservador), la coalición “antichinos”, formada principalmente por sindicatos y clases trabajadoras, se enfrenta a intereses económicos poderosos que se benefician de la mano de obra barata.⁵¹ La protección de los trabajadores del *Dominio* se vuelve entonces el principio que reúne a los miembros del Parlamento alrededor del proyecto de ley. Sin embargo, el tema de la asimilación de la “raza” china reaparece en varias ocasiones, complementando la argumentación:

Ellos [los chinos] sólo vienen al país a conseguir trabajo, y haciendo esto persiguen un objetivo loable, pero no quieren asimilarse a nosotros y nosotros no queremos asimilarnos a ellos. Como una astilla en los tejidos del cuerpo humano, a menos que sea removida, causa enfermedad en los lugares a su alrededor y en última instancia en todo el cuerpo, así la civilización de los chinos, introducida en la civilización cristiana, debe desaparecer o será causa de peligro para la comunidad.⁵²

⁵⁰ *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3008.

⁵¹ *Ibid.*, p. 3013.

⁵² Chapleau, *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3010.

El proyecto de ley prevé un impuesto de capitación de 50 dólares a los inmigrantes chinos, limita el número de inmigrantes de ese país que pueden ser transportados en barco (1 inmigrante chino/50 toneladas de carga), obliga a los capitanes a proporcionar la lista de pasajeros chinos antes del desembarque y a la inspección médica de esos pasajeros. Aunque en el reporte de la Comisión Real enviada a San Francisco y a Columbia Británica en 1884 figura en forma destacada la ley estadounidense de exclusión de chinos (*Chinese Exclusion Act, 1882*), las recomendaciones de la comisión no van en el mismo sentido; en lugar de favorecer la exclusión directa de los inmigrantes chinos, como está previsto en la ley estadounidense, Canadá opta por la adopción de medidas económicas (el impuesto de capitación) para desalentar esta migración.⁵³ Como lo demuestra la intervención del diputado conservador de Victoria, Noah Shakespeare (Columbia Británica, conservador), parece haber un consenso sobre la necesidad de aprobar tal restricción:

La gente de esa provincia está unida en esta cuestión [la exclusión de la inmigración china], como lo mostraron peticiones anteriores, y me alegra decir que el pueblo del dominio de Canadá se está dando cuenta de este asunto, como lo muestra el hecho de que se hayan enviado peticiones a este Parlamento, en esta sesión, desde diferentes partes de Canadá, pidiendo que el gobierno legisle en este sentido para prevenir una mayor inmigración de esta gente a este país. Eso muestra que el pueblo del dominio está unánimemente a favor de la legislación [...]⁵⁴

Otros diputados de Columbia Británica presionaron también a la Cámara de los Comunes para que adoptara medidas que restringieran la inmigración china, y señalaron que la gran mayoría de la población de

⁵³ Algunos autores notan, sin embargo, que el impuesto de capitación es tal vez suficiente para desincentivar la inmigración china a Canadá, pero no es lo suficientemente elevado como para disuadir a los chinos de emprender la migración hacia Canadá para después atravesar a Estados Unidos: “Canadá era una puerta trasera hacia Estados Unidos tan conveniente que el impuesto reducía el atractivo de la inmigración a Canadá, pero no el de la inmigración indirecta a Estados Unidos a través de Canadá”. Erika Lee, “Enforcing the Borders: Chinese Exclusion along the U.S. Borders with Canada and Mexico, 1882-1924”, *The Journal of American History*, vol. 89, núm. 1 (2002), p. 57.

⁵⁴ *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3012.

Canadá compartía este sentimiento de rechazo.⁵⁵ Así, la ley que limitaba y controlaba la inmigración china fue presentada a la Cámara de los Comunes a principios de julio de 1885, y fue leída y aprobada sin debate por el Senado el 17 de julio.⁵⁶

Aprobada después de haberse terminado el ferrocarril transcontinental, para no perjudicar los intereses de empresarios influyentes de la región, la ley se mantiene y se endurece progresivamente hasta 1923, cuando una nueva legislación sobre inmigración llega a reemplazarla.⁵⁷ Esta legislación constituye la excepción principal a la política “de puertas abiertas” que Canadá adopta en los años posteriores a la Confederación. Aunque refleja ciertos prejuicios raciales de la época, también se inserta en un contexto de competencia entre los trabajadores “blancos” del dominio y la mano de obra barata importada de Asia.

Apertura selectiva del sistema migratorio, 1896-1914

Debido a la estrecha relación entre la colonización de las tierras recién adquiridas, la política interna, la apertura del territorio por parte de las grandes compañías ferrocarrileras y la promoción de la inmigración, en 1892 la gestión de las políticas migratorias se convirtió en responsabilidad del Ministerio del Interior.⁵⁸ Clifford Sifton, encargado de ese ministerio de 1896 a 1905, dio un nuevo impulso a la promoción de la inmigración. Mientras que los resultados en términos de inmigración y economía fueron decepcionantes durante las décadas que siguieron a la Confederación, estos dos sectores tuvieron un fuerte crecimiento desde finales del siglo XIX. La introducción de nuevas variedades de trigo, mejor adaptadas a las condiciones del campo canadiense, ciertas innovaciones

⁵⁵ Edgar Crow Baker: “No puedo concebir que se requiera mayor testimonio para probar que el pueblo, con muy pocas excepciones —siendo las excepciones los interesados en ciertas industrias que requieren trabajo chino y que desean obtener la mayor cantidad de trabajo por la menor cantidad de dinero posible—, no presenta ninguna objeción a la legislación que ahora se encuentra frente a la Cámara”. *Debates of the House of Commons*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 3016.

⁵⁶ *Debates. Senate of the Dominion of Canada*, 5th Parliament, 3rd Session, 02/07/1885, p. 1410.

⁵⁷ En 1900 el impuesto de capitación se elevó a 100 dólares y después a 500 dólares en 1903.

⁵⁸ De 1869 a 1892, el Ministerio de Agricultura estaba a cargo de la inmigración.

tecnológicas que permitieron la consolidación de industrias como la hidroeléctrica, las de la pulpa de madera y del papel, el ajuste a la baja en los precios del transporte y el crecimiento en la demanda de exportaciones canadienses favorecieron el crecimiento de la economía del *Dominion*.⁵⁹ El primer ministro liberal Wilfrid Laurier (1896-1911) dirige un país que finalmente logra salir de la depresión de los años 1890 y que entra al siglo XX más optimista que nunca. Esta vez, las políticas agresivas de promoción de la inmigración completan el camino de Canadá hacia la industrialización y una explotación agrícola más intensa.

El ministro Clifford Sifton concentra sus energías en atraer agricultores y trabajadores agrícolas británicos y europeos. Con el fin de hacer más eficaz la gestión de la inmigración, Sifton reorganiza el ministerio para centralizar su administración en Ottawa y conferirle mayor poder en la definición de las políticas de inmigración.⁶⁰ Asimismo, establece acuerdos con la Compañía de la Bahía de Hudson y con la Canadian Pacific Railway para que accedan a vender las tierras que les estaban reservadas. También busca simplificar el proceso de adquisición de los *homesteads*.⁶¹ Como lo mencionan Kelley y Trebilcock, estas reformas parecen haber tenido resultados interesantes: más de 55% de las 200 000 solicitudes de lotes de colonización otorgados entre 1874 y 1905 fueron adjudicadas durante los últimos cinco años de la gestión de Sifton.⁶²

Otro aspecto característico de la política de inmigración es el énfasis puesto en su promoción en Europa. El objetivo principal de esta política es atraer a agricultores para que se establezcan en el campo canadiense y desarrollen la agricultura del país. El número de agentes de inmigración aumenta de manera significativa en el Reino Unido y Estados Unidos, mientras que el presupuesto asignado a la promoción aumenta casi 30% entre 1901 y 1907.⁶³ La actitud activa del gobierno en el reclutamiento de inmigrantes produce resultados impresionantes: mientras que en 1896 sólo 16 835 inmigrantes entran a Canadá, más de

⁵⁹ Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 113.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 120.

⁶¹ Propiedades rurales, indivisibles e inembargables que ocupan 160 acres de tierra, el cortijo y sus dependencias, y que han sido concedidas a colonos por el Estado, tanto en Canadá como en Estados Unidos.

⁶² Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 120.

⁶³ *Idem*.

140 000 llegan en 1905.⁶⁴ Esta inmigración afecta el tamaño de la población canadiense, así como la proporción rural-urbano y su composición étnica. En 1891, un tercio de la población habitaba en ciudades de más de 1 000 habitantes; en 1911, alrededor de 50% de la población es considerada urbana y ciudades como Montreal, Toronto, Winnipeg y Vancouver experimentan un crecimiento de entre 50 y 300%. Además, al darle prioridad al carácter agrícola de los nuevos inmigrantes, la política de Sifton resulta lo suficientemente liberal para atraer inmigrantes de diversas regiones de Europa. Entre los grupos que Canadá acoge, los *dukhobors*⁶⁵ y los gallegos que se establecen sobre todo en la región de las praderas canadienses son sin duda los que provocan la mayor suspicacia.

Severamente criticada por numerosos miembros del gobierno y ciertos sectores de la sociedad (sindicatos y grupos nacionalistas de Quebec, entre otros), esta política transforma la composición de la sociedad canadiense:

Al momento de la Confederación, 60% de la población canadiense era de origen británico, 30% de origen francés y aproximadamente 7% de otro origen europeo. Para 1911, la población británica había caído a 55% y la francesa a 29%, mientras que el otro componente europeo había subido a aproximadamente 9 por ciento.⁶⁶

Estos cambios provocan ciertas reacciones racistas en Canadá y la cuestión identitaria adquiere nueva importancia en el debate en torno a la inmigración. Además, con la nominación de Frank Oliver como sucesor de Clifford Sifton en el Ministerio del Interior, la política de inmigración adopta una línea más restrictiva.

Los primeros años del siglo XX están llenos de esperanza para Canadá. El desarrollo del campo, así como la consolidación del cultivo y de la exportación del trigo, permiten a Canadá emprender su industrializa-

⁶⁴ Reg Whitaker, *La politique Canadienne d'immigration depuis la Confédération*, Ottawa, Société Historique du Canada, 1991, p. 2.

⁶⁵ Los *dukhobors* son una secta cristiana pacifista, perseguida en Rusia, que no reconoce ninguna autoridad más que la de Dios. Clifford Sifton les había permitido establecerse en Canadá para escapar de la persecución religiosa y los había exentado del servicio militar y del juramento de lealtad que era condición para la posesión de la tierra. Se puede considerar como el primer gesto “humanitario” de Canadá respecto a los refugiados víctimas de persecución política o religiosa.

⁶⁶ Kelley y Trebilcock, *The Making*, pp. 120, 115.

ción y beneficiarse de una creciente demanda mundial de sus materias primas. Cambia el panorama del campo canadiense; al desarrollarse rápidamente a finales del siglo XIX, cambia bajo el impulso de una inmigración masiva. En 1905, las provincias de Alberta y Saskatchewan, creadas a partir de los territorios del noroeste, ingresan a la Confederación al tiempo que el gobierno liberal de Laurier, que preside el desarrollo económico, se muestra optimista con respecto al futuro del joven país: “El primer ministro Wilfrid Laurier [...] comprende bien el espíritu de la época y proclama que si el siglo XIX fue el siglo de Estados Unidos, el XX será el de Canadá”.⁶⁷ La tarea de dibujar las fronteras de las nuevas provincias recae en Frank Oliver como ministro del Interior. También le corresponde la tarea de modificar la política de inmigración de Canadá. Durante su mandato se adoptan medidas más selectivas. A diferencia de Clifford Sifton, que prioriza la inmigración de agricultores sobre la británica (aún se le asocia con la imagen de los “inmigrantes con abrigo de borrega”),⁶⁸ Oliver dirige la promoción de la inmigración a los ciudadanos británicos. Lo que el nuevo ministro del Interior busca son “ready made citizens”,⁶⁹ capaces de integrarse a la sociedad canadiense y participar en el desarrollo de su economía.

El primer proyecto de ley presentado ante la Cámara de los Comunes en junio de 1906 buscaba precisar la ley de 1869, pero no efectuar una completa reestructuración del sistema de inmigración.⁷⁰ Como mencionamos, la ley de 1869 era vaga respecto al tipo de inmigrantes que Canadá privilegiaba o rechazaba. Cuando presenta el proyecto de ley al Parlamento, Oliver tiene claro el objetivo perseguido con esta legislación: “[...] la iniciativa proporciona los medios para vigilar la inmigración y alejar a los malos inmigrantes que la ley actual no nos da”.⁷¹ Los debates en torno a este proyecto de ley se atrasan en la de-

⁶⁷ Ramsey Cook, “Triomphe et revers du matérialisme”, en Cary Brown (ed.), *Histoire générale du Canada*, p. 450.

⁶⁸ Knowles, *Canadian Immigration*, p. 91. La expresión “immigrants in sheepskin coats” fue utilizada por Sifton, y luego por el ministro Oliver, para designar a los inmigrantes eslavos, y particularmente a los ucranianos.

⁶⁹ Knowles, *Canadian Immigration*, p. 106.

⁷⁰ Respuesta de Frank Oliver a Robert L. Borden, *Compte-rendu officiel des débats de la Chambre des Communes du Canada*, 2e session, 10e Parlement, 13/06/1906, pp. 5325-5326.

⁷¹ *Compte-rendu officiel des débats de la Chambre des Communes du Canada*, 2e session, 10e Parlement, 13/06/1906, p. 5326.

finición de quién es un inmigrante. Cuando esta definición se debate, los criterios utilizados para designar a un inmigrante se relacionan con la categoría de viajero; quienes viajaban en primera clase no eran considerados inmigrantes, y quedaban exentos de los exámenes médicos y cívicos.⁷² Esta definición fue objeto de la oposición de varios miembros del Parlamento, que no vieron la pertinencia de vincular la modalidad del transporte del inmigrante con la definición de quién y qué era:

Frank Oliver: “La expresión ‘inmigrante’ significa y comprende a todo viajero o pasajero de entrecubierta o de segunda clase, todo individuo, llamado ‘work-a-day’ [jornalero], que gana su pasaje trabajando en un buque [...]”⁷³

Foster: “[...] supongamos que yo u otras personas del otro lado del Atlántico decidiéramos, por ahorrar o por cualquier otro motivo, hacer la travesía en segunda clase; ¿caeríamos por ese hecho en la categoría de inmigrantes?”

Oliver: “Es lo que la iniciativa decreta”.⁷⁴

Borden: “Me parece que al dar la definición de inmigrante debimos haber dicho que consiste en una persona cuyo domicilio permanente está fuera de Canadá y que viene a este país con la intención de establecerse aquí. ¿Por qué hablamos de buques?”⁷⁵

Además, surge cierta incoherencia porque los sujetos del *Dominion* son de nacionalidad británica, al igual que quienes vienen de Inglaterra, Irlanda y Escocia, entre otros. Después de un largo debate y de modificaciones hechas por el Senado, la definición de inmigrante tiene en cuenta el lugar de residencia de la persona y el tipo de transporte

⁷² En un reportaje periodístico publicado en 1913 en el diario de la provincia de Quebec *Le Devoir* (fundado por Henri Bourassa), George Pelletier denuncia la falta de personal médico en el puerto de Quebec para llevar a cabo los exámenes a los inmigrantes. Lamenta también la exención del examen médico para los pasajeros de primera clase, mencionando que en Estados Unidos no se da este tipo de privilegios. Véase George Pelletier, “L'immigration canadienne”, *Les enquêtes du Devoir*, Montreal, 1913, p. 8.

⁷³ *Compte-rendu officiel des débats de la Chambre des Communes du Canada*, 2e session, 10e Parlement, 13/06/1906, p. 5327.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 5328.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 5330.

que utiliza para llegar a Canadá: “Toda persona que llegue a Canadá en tren [...] o por cualquier otro modo de transporte; pero esto no aplica a quienes ya residen en Canadá ni a los turistas que pasan simplemente por Canadá en camino a otro país”.⁷⁶

Los debates en torno al proyecto de ley se alargan en la Cámara pero, como lo menciona Valerie Knowles, una vez que se dejan de lado los tecnicismos, el fondo de las discusiones se centra en la definición de inmigrante, en los poderes del ministro del Interior y de sus funcionarios, y en el impuesto de derecho de entrada al país (capitación).⁷⁷ Por un lado, el diputado liberal de Welland (Ont.), William Manly German, se opone a cualquier impuesto de capitación, argumentando que Estados Unidos pudo crecer gracias a una política activa de inmigración.⁷⁸ Por otro lado, el diputado conservador de Jacques Cartier (Qc.), Frederick Monk, y el representante de Grey East (Ont., conservador), Thomas Sproule, aprueban del principio de gravar el derecho de entrada, pero subrayan la incoherencia que esto supone respecto a la política de promoción de la inmigración a Canadá en Europa.⁷⁹ La posición de Monk, nacionalista y crítica de una política “de puertas abiertas”, puede también interpretarse como una denuncia del trabajo de los agentes inmigratorios en Europa y del sistema de primas que favorecen una inmigración masiva a Canadá.

La cuestión de los inmigrantes que Canadá decide excluir no presenta grandes problemas en el seno de la Cámara de los Comunes. La ley prevé la exclusión de ciertas categorías de inmigrantes que padecen problemas psicológicos, de salud, de higiene o de orden criminal.⁸⁰

⁷⁶ *Ibid.*, p. 7318.

⁷⁷ Knowles, *Canadian Immigration*, p. 109.

⁷⁸ *Ibid.*, 13/06/1906, pp. 5364-5365.

⁷⁹ *Compte-rendu officiel des débats de la Chambre des Communes du Canada*, 2e session, 10e Parlement, 13/06/1906, p. 5365-5366.

⁸⁰ El artículo 28 prevé la exclusión por razones psicológicas y médicas: “No puede ser admitido el débil mental, idiota, epiléptico, quien es demente o haya sufrido un ataque de locura en los últimos cinco años [...], quien es sordomudo, ciego, inválido, a menos que pertenezca a una familia que lo acompañe o esté ya en Canadá y que dé garantía suficiente a los ojos del ministro [...] que lo mantendrá a perpetuidad si se le permite entrar a Canadá”. El artículo 29 trata, por su parte, de restricciones impuestas a los inmigrantes que presenten indicios o a quienes se les haya diagnosticado una enfermedad contagiosa o infecciosa. El artículo 30 contiene las cláusulas que limitan

Si bien existe un consenso sobre la necesidad de impedir el acceso a personas con enfermedades infecciosas, que tengan un pasado criminal o que vivan a expensas del Estado o de la beneficencia, no tienen apoyo unánime las medidas que prevén la deportación de personas que se vuelven una carga para los fondos públicos, una vez admitidas en Canadá:

Lennox (Simcoe South, Ont., conservador): Esta última parte no tiene razón de ser. [...] Es sumamente injusto decretar que el inmigrante que desembarcó en Canadá en las más felices circunstancias, gozando de buena salud y teniendo algo de dinero, pueda ser expulsado porque en el espacio de dos años se haya vuelto, por circunstancias extraordinarias, una carga para los fondos públicos, municipales, provinciales o federales, o pensionario de alguna institución de caridad. [...] eso sería infame. [...] que a esos pobres diablos, cuyo único crimen es no tener dinero [...] tuviéramos que expulsarlos.⁸¹

A pesar de las objeciones de un pequeño grupo, principalmente de miembros de la oposición conservadora, se aprueban las cláusulas que facilitan la deportación de inmigrantes que son o se han vuelto indeseables. Esta cláusula resulta importante en la medida en que permitirá a Canadá, particularmente durante la década de 1930, deportar a un número importante de inmigrantes debido a los males que la crisis económica les haya causado.⁸² Los diputados conservadores Haughton Lennox (Simcoe South, Ont.) y William Wright (Muskoka, Ont.) se oponen vigorosamente a la deportación de personas que se vuelvan una carga pública una vez recibidos en Canadá y critican el poder discrecional del ministro en este tema. El ministro Oliver y ciertos diputados liberales defienden, por su parte, la necesidad de dar al gobierno la flexibilidad para administrar la política de inmigración.⁸³

la entrada a individuos considerados criminales o susceptibles de volverse una carga para los fondos públicos. *Compte-rendu officiel des débats de la Chambre des Communes du Canada*, 2e session, 10e Parlement, 13/06/1906, pp. 5379-5380.

⁸¹ *Ibid.*, p. 5382.

⁸² Véase Barbara Roberts, *Whence They Came: Deportation from Canada, 1900-1935*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1988.

⁸³ *Compte-rendu officiel des débats de la Chambre des Communes du Canada*, 2e session, 10e Parlement, 13/06/1906, p. 5383.

Los poderes discrecionales del ministro del Interior en materia de inmigración son el blanco de varios ataques por parte de miembros del Parlamento, principalmente dirigidos por los diputados conservadores de Ontario, Lennox y Foster.⁸⁴ El artículo 32 del proyecto de ley es objeto de un comentario del diputado Lennox, quien señala que esta medida autoriza al gobierno a dirigir la política de inmigración de manera discrecional, puesto que permite al gobernador en consejo decretar qué tipo de inmigrantes podrá echar de Canadá.⁸⁵ Sin embargo, estas críticas en contra de la arbitrariedad no tienen impacto alguno y la política de inmigración canadiense seguirá caracterizándose por los poderes del gobernador en consejo, quien es capaz de aprobar diversos reglamentos que afectan sustancialmente la política de inmigración sin la anuencia del Parlamento. El proyecto de ley es finalmente aprobado por las dos Cámaras a principios de julio de 1906.⁸⁶

Esta legislación, que formaliza el proceso de deportación, restringe el acceso a Canadá a ciertos tipos de inmigrantes y confirma los poderes discretionarios, responde a las inquietudes de ciertos sectores sindicales y nacionalistas de la población que reaccionan al aumento y a la diversificación de la inmigración a principios del siglo XX.⁸⁷ A pesar de tales restricciones, el número de inmigrantes que llega a Canadá aumenta significativamente en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, como lo hacen también las críticas a la gestión de la inmigración, que es vista como una inundación.⁸⁸

Mientras que muchos de los inmigrantes que llegan a Canadá a principios del siglo XX sólo se quedan el tiempo suficiente para ganar

⁸⁴ *Ibid.*, p. 5383.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 5386.

⁸⁶ Para consultar el texto de la ley: *Canadian Museum of Immigration at Pier 21, “Immigration Act, 1906”*, disponible en <http://www.pier21.ca/research/immigration-history/immigration-act-1906>.

⁸⁷ David Goutor, *Guarding the Gates: The Canadian Labour Movement and Immigration, 1872-1934*, Vancouver, UBC Press, 2007, pp. 23-25. Los nacionalistas francófonos siguen presentando algunos reclamos en relación con esta ley de inmigración que pretende favorecer a los ciudadanos británicos. La rapidez y el descuido con los cuales se llevan a cabo los exámenes médicos en el puerto de Quebec para los ciudadanos británicos provocan la indignación de algunos portavoces nacionalistas que ven en esta complacencia una amenaza a la salud del cuerpo (físico) de la nación. Véase George Pelletier, “L’immigration canadienne”, p. 11.

⁸⁸ En esta época numerosos organismos de caridad, tales como la Salvation Army, se movilizan en Inglaterra para organizar la travesía a través del Atlántico, hacia Canadá, para cantidades importantes de personas sin recursos.

algunos dólares, otros se establecen y provocan ciertas reacciones desfavorables a la inmigración. Se diversifican tanto los países de procedencia como los lugares donde se establecen. Aunque dos tercios de los inmigrantes provienen del Reino Unido y Estados Unidos, el número de personas que llegan a Canadá de otros países es suficiente para alterar la composición étnica de ciertas regiones y sentar así las bases de una sociedad plural;⁸⁹ en una nación en la que el tema identitario no está fácilmente resuelto entre los “dos pueblos fundadores”, esta ola migratoria preocupa. Los nacionalistas francocanadienses se muestran inquietos por la llegada de tantos inmigrantes de lengua inglesa, mientras que ciertos anglocanadienses, la mayoría conservadores, esperan que el carácter británico del país no se diluya con la llegada de gente de diversos países europeos.

Además, ciertos grupos cuya inmigración había sido alentada por Sifton conservan sus tradiciones, al tiempo que otros siguen desembarcando en Canadá. A finales del siglo XIX, el ministro del Interior había apoyado abiertamente la inmigración gallega, puesto que veía en ella la posibilidad de poblar con agricultores las llanuras del Oeste. Sifton también había favorecido la relocalización de casi 7 500 “refugiados” *dukhobors*, exentos del servicio militar y del juramento de lealtad.⁹⁰ Mientras que las críticas dirigidas al primer tipo de inmigrantes conciernen al carácter modesto, la pobreza, de los gallegos, las que se formulan en respuesta a la llegada de los *dukhobors* subrayan el pase gratuito que se les ha concedido, así como su “falta de respeto” por la ley del dominio. Por ejemplo, las manifestaciones de protesta de principios de siglo, a las que los *dukhobors* asisten desnudos, molestan y dan la impresión de que estos inmigrantes no saben integrarse a la sociedad canadiense.⁹¹ En reacción al malestar que producen, el nuevo ministro del Interior los obliga a prestar juramento al gobierno del dominio para acreditar su propiedad sobre los *homesteads* que les habían sido otorgados.⁹² Los reglamentos aprobados entre 1906 y 1910 buscan también

⁸⁹ Conrad, *A Concise*, p. 170.

⁹⁰ Anderson, *Canadian Liberalism*, p. 63.

⁹¹ Conrad, *A Concise*, p. 174.

⁹² Esta amenaza provoca una ruptura dentro de este grupo religioso. Algunos, los más acomodados, conservan su religión, pero abandonan el modo de propiedad colectiva para beneficiarse de la ley de los *Homestead* de la *Dominion Lands Act* de 1872; la mayoría participa en la formación de una comunidad a nombre de quien se registran

restringir la entrada de ciertos tipos de inmigrantes, con el fin, apenas disimulado, de preservar la “identidad” canadiense. Canadá intenta atraer inmigrantes británicos y estadounidenses al tiempo que busca desalentar la inmigración europea y del este de Asia. En un primer momento, el ministro Oliver busca limitar la influencia de las compañías de transporte en la promoción de la inmigración, cancelando el contrato con la North Atlantic Trading Company y el sistema de primas por reclutar inmigrantes en diversas regiones de Europa.

Por otra parte, ciertos acuerdos, enmiendas y decretos en consejo añaden restricciones en materia de inmigración cuyo objetivo específico es la población proveniente de Asia. En 1907, luego de un motín en protesta en contra de la presencia masiva de inmigrantes japoneses en Vancouver,⁹³ el gobierno canadiense envía a William Lyon Mackenzie King, entonces viceministro del Trabajo, a evaluar la situación. Aunque su investigación atribuye la responsabilidad a la disposición de buques provenientes de Hawái a transportar jornaleros japoneses a América, las autoridades canadienses entran en contacto con el gobierno japonés para acordar que éste ejerza una mayor vigilancia de la emigración japonesa.⁹⁴ Poco después de este incidente se agrega una cláusula a la Ley de Inmigración, la de “continuous journey”. Esta enmienda, aprobada en 1908, exige a los inmigrantes llegar directamente de su país de origen, imposibilitando así la inmigración proveniente de la India, puesto que ninguna ruta marítima la conecta con Canadá. Esta cláusula también elimina la posibilidad de que los trabajadores japoneses establecidos en Hawái emprendan el viaje a América, como sucedió en el verano de 1907.

En 1910, cuando Frank Oliver introduce la iniciativa para enmendar la Ley de Inmigración de 1906, tranquiliza a la Cámara de los Comunes al mencionar que no cuestiona los principios de aquella legisla-

las pertenencias del grupo; finalmente, otros, llamados los Hijos de la Libertad, se radicalizan y organizan manifestaciones que chocan, por su carácter nudista, con las leyes y costumbres de Canadá.

⁹³ Sólo en julio de 1907, más de 2 300 japoneses desembarcan en Vancouver; esta ola de inmigración es percibida como una “invasión” de una población no asimilable. Véase Knowles, *Canadian Immigration*, pp. 119-120.

⁹⁴ Se trata de un acuerdo similar al establecido entre Japón y Estados Unidos el mismo año, conocido como *Gentlemen's Agreement*, que busca limitar la inmigración japonesa en este país.

ción, sino que busca introducir ciertos cambios en su aplicación para hacer más eficientes las medidas de exclusión a lo largo de la frontera.⁹⁵ Afirma que se trata de adaptar la legislación a la realidad y definir no sólo la gestión de la inmigración que llega por barco, sino también la que entra al país por vía terrestre. El proyecto de ley también establece un ajuste en el sistema de inmigración que dota a los funcionarios de mecanismos esenciales para la aplicación de cláusulas restrictivas, de las cuales el ministro había sido hasta entonces el único responsable:

Cuando se introdujo la ley actual no se esperaba que las cláusulas de exclusión se aplicaran de manera tan exhaustiva y prácticamente no se había provisto ningún mecanismo [...]. Si bien planteamos una comisión de investigación para considerar casos cuyo rechazo se ha propuesto en los puertos o la frontera, también establecemos que hasta haber sido recibido en Canadá [...] un inmigrante no puede hacer uso de la protección de las cortes.⁹⁶

La ley de 1910 pretende limitar la posibilidad de que quienes no son ciudadanos canadienses recurran al sistema judicial para apelar la decisión de deportación. Esta medida, que no es objeto de verdadera oposición en la Cámara de los Comunes, restringe los derechos de los inmigrantes a la protección judicial, y lo hace hasta 1967. La vulnerabilidad de los derechos de los inmigrantes verá un cambio sólo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el problema de las personas desplazadas en Europa obligue a Canadá a reconsiderar ciertos fundamentos de su política de inmigración.

Aunque la iniciativa que Oliver propone no busca directamente cambiar los principios de base de la política de inmigración canadiense, el debate que acompaña a la presentación de la ley se orienta rápidamente hacia la cuestión identitaria y pone en duda las decisiones migratorias del gobierno. El tema de la inmigración *dukhobor* no tarda en resurgir. El diputado Glenlyon Campbell (Dauphin, MB, conservador) critica el recibimiento que se dio a los *dukhobors*, una categoría de inmigrantes que considera nefasta para Canadá: “Han sido un detimento a la ci-

⁹⁵ *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, 2nd Session, 11th Parliament, 19/01/1910, p. 2134.

⁹⁶ *Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, 2nd Session, 11th Parliament, 19/01/1910, pp. 2134-2135.

vilización occidental de todas las formas posibles. Han sido personas tan moralmente indecentes que, quizás sin querer, se han convertido en una desgracia [...].⁹⁷ Se pregunta sobre los costos que tal recibimiento y la integración de las “mascotas de Sifton”⁹⁸ han causado a las autoridades canadienses. En respuesta a los cuestionamientos de su colega conservador, Frederick Monk señala que el gasto ocasionado por la inmigración *dukhhobor* ha sido de varias decenas de miles de dólares y que ha llegado el momento de preguntarse tanto sobre el tipo de inmigrantes que Canadá desea recibir como sobre la pertinencia de mantener agentes en diversos países para promover la inmigración a Canadá.⁹⁹ Aunque critica severamente la política de inmigración de Sifton, subraya la pertinencia de los cambios que se han llevado a cabo y los atribuye, entre otros, a las críticas y la presión ejercidas por los estadounidenses:

El objetivo de [...] Sifton [...] era llenar el país a cualquier costo, con quien fuera [...]. Nosotros criticamos ese sistema [...]. Nos secundaron los oficiales de inmigración estadounidenses, quienes reclamaron a este gobierno que no ejercía la severidad debida al examinar a los inmigrantes [...] que luego se iban a Estados Unidos [...]. Los estadounidenses se quedaban con la crema y nata, y a los que rechazaban se quedaban en este país, con sus enfermedades y deficiencias.¹⁰⁰

Se logra un consenso a partir de los debates en la Cámara de los Comunes en materia de la política de inmigración que debe adoptarse: debe ser más selectiva. Más que considerar la inmigración una manera de obtener una oferta mayor de mano de obra o de fomentar la colonización, se vuelve “un problema”.¹⁰¹ En el mejor de los casos, constituye una manera de compensar la emigración de numerosos canadienses que se establecen en Estados Unidos. Incluso en esta situación, los diputados insisten en que es necesario asegurarse de sólo recibir a los inmigrantes

⁹⁷ *Ibid.*, 14/03/1910, p. 5504.

⁹⁸ Retomo la expresión del diputado Campbell, “Sifton pets”. *Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, 2nd Session, 11th Parliament, 19/01/1910, p. 5504.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 5506.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 5507-5508.

¹⁰¹ Retomamos las palabras de Robert Borden, *ibid.*, p. 5523.

de la mejor calidad: “Si no hay forma de prevenir esa gran emigración de este país a Estados Unidos, debemos hacer lo posible por obtener a las mejores clases de inmigrantes para que tomen su lugar”.¹⁰² Los diputados presentan diversos argumentos para apoyar las solicitudes de una mayor selectividad de inmigrantes. Varios de ellos hacen comparaciones, algunas más exactas que otras, entre la política de inmigración canadiense y la de Estados Unidos. La mayoría de los miembros del Parlamento no hace más que elogiar los diferentes mecanismos que Estados Unidos ha establecido para asegurar la calidad de los inmigrantes; se considera que los exámenes médicos y de alfabetismo, las multas a las compañías marítimas y ferroviarias que transporten inmigrantes “indeseables” y el impuesto de capitación son medidas que Canadá debería imitar.¹⁰³

Aunque felicita al actual gobierno por la mayor selectividad en el proceso de inmigración, Frederick Monk hace notar que la legislación vigente no garantiza la “moralidad” de la inmigración. Preocupado por el tipo de hombre que constituirá esta “gran horda” que será la nación, solicita al gobierno que establezca un mecanismo para poder certificar las cualificaciones morales de los inmigrantes antes de embarcarse hacia Canadá.¹⁰⁴ De acuerdo con Monk, la función de los agentes de inmigración en ultramar debería ser la de asegurar la calidad moral y física de los inmigrantes, en vez de promover la inmigración.

Cabe señalar que la insistencia de Monk en mejorar el proceso de selección de los inmigrantes no se basa tanto en criterios raciales como morales. En este sentido difiere de ciertos miembros del Parlamento que militan a favor de la imposición de restricciones raciales. Según Monk, no es tan importante que el inmigrante tenga en el bolsillo cierta cantidad de dinero cuando llegue a Canadá¹⁰⁵ o que provenga de una región y no de otra. Sin embargo, sí debe ser trabajador: “¿Por qué no admiríamos a este país a hombres de esa raza [sirial], o de cualquier otra raza, si están dispuestos a trabajar y están calificados en todos los demás sentidos para convertirse en excelentes colonos?”.¹⁰⁶ Otras propuestas

¹⁰² William Wright (Ont., cons.), *ibid.*, p. 5528.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 5519-5526.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 5508-5509.

¹⁰⁵ De esta manera hace referencia a uno de los criterios de selección de inmigrantes, según el cual toda persona que llegue a Canadá debe poseer una cantidad mínima de \$25 si desembarca durante los meses de verano y de \$50 si llega en invierno.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 5510.

de ley resultan decididamente selectivas, casi racistas. Tal es el caso de la iniciativa núm. 135, presentada por el diputado de West Huron, E.N. Lewis, a principios de febrero de 1910. La enmienda que propone hace referencia a la nacionalidad de los inmigrantes considerados indeseables. Desea que se incluya en la ley la prohibición de inmigrar a Canadá a toda persona que provenga de los países europeos situados bajo el grado 44 de latitud y aquellos que se sitúen al este del grado 20 de longitud. Busca así limitar la afluencia de italianos, gallegos y *dukhobors*; una cláusula adicional prohíbe específicamente la llegada de inmigrantes turcos. Las bases raciales del argumento del diputado se expresan claramente:

Los reportes muestran que el ciudadano promedio de Estados Unidos se está deteriorando física, mental y moralmente, claro, el promedio considerando a todos los extranjeros [...]. Queremos que ellos [los inmigrantes] sean uno con los ciudadanos de Canadá, que son felices, libres e independientes, al formar una nación; y yo sostengo que la única forma de hacerlo es dejando fuera a todas las personas, excepto a los provenientes de Europa occidental, que tienen la misma herencia que nosotros.¹⁰⁷

La legislación que se aprueba finalmente en 1910 permite a las autoridades canadienses demostrar una gran selectividad en su política de inmigración sin tener necesidad de incluir cláusulas tan específicas como las propuestas por el diputado Lewis. La ley de 1910 autoriza al gabinete a emitir decretos según los cuales la entrada a Canadá se prohíbe a ciertas nacionalidades o tipos de inmigrantes, de manera inapelable.

A pesar de la nueva selectividad del sistema de inmigración, numerosos inmigrantes llegan a Canadá antes de la Primera Guerra Mundial. Las reacciones a este flujo migratorio no se hacen esperar y en 1909 James Shaver Woodsworth publica un libro titulado *Strangers within Our Gates*, en el que expresa sus preocupaciones sobre los efectos de aquella ola de inmigrantes sobre la identidad canadiense. En el Canadá francés, Henri Bourassa se asegura de mantener a la población al tanto de los cambios que la composición de la sociedad canadiense está atravesando.¹⁰⁸ A pesar de la actitud más restrictiva de Canadá, el nú-

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 3134.

¹⁰⁸ Henri Bourassa califica de “crimen de lesa identidad” la actitud del gobierno canadiense. No solamente reclama más inmigración procedente de los países de habla francesa, también exhorta a las autoridades a ser más selectivas con la inmigración bri-

mero de personas que migran a este país sigue muy alto durante toda la primera década del siglo XX. Entre 1903 y 1913 un promedio de 237 000 inmigrantes se establecen anualmente en territorio canadiense;¹⁰⁹ a principios de la segunda década del siglo XX, la población nacida en el extranjero llega a representar más de 20% de la población total del país, proporción que no alcanza ni siquiera Estados Unidos (véase anexo 2). Si el proceso de selección de inmigrantes no logra disminuir el movimiento hacia Canadá, la Primera Guerra Mundial llega a ponerle término. Después del año récord de 1913, durante el cual llegan más de 400 000 inmigrantes, la corriente migratoria hacia Canadá disminuye radicalmente a 150 484 en 1914 y a 36 665 en 1915.¹¹⁰ Puesto que el transporte atlántico se vuelve más difícil durante ese periodo, el número de llegadas cae en picada. El contexto internacional repercute fuertemente en los movimientos migratorios a partir de 1914 y contribuye a cerrar las puertas del país por muchos años.

Aplicación de las leyes preexistentes, 1915-1946

La época que comienza con la Primera Guerra Mundial y termina con el final de la Segunda Guerra Mundial presenta un aspecto más bien sombrío de la política inmigratoria canadiense. Durante todo el periodo de entreguerras, la política de inmigración sigue siendo restrictiva, lo que se refleja en el número de migrantes recibidos. De 1919 a 1929, poco más de 124 000 inmigrantes llegan a Canadá; de 1930 a 1939 esa cifra baja a sólo 25 200 al año; 1935 ve desembarcar en Canadá a menos de 12 300 inmigrantes.¹¹¹

En un primer momento, el conflicto en Europa corta el camino de numerosos inmigrantes, lo que explica la drástica reducción en la migración a Canadá. Por otro lado, la Ley de Medidas de Guerra (1914) y

tánica y de otros países de Europa. “Que esta masa heterogénea, compuesta por elementos étnicos menos propicios a fusionarse, adopten el inglés como idioma, es posible. Pero ya no tendrán la mentalidad inglesa ni el espíritu francés. Destruirán en su raíz al árbol todavía frágil de la nacionalidad canadiense, fruto de la alianza de dos razas.” Véase Henri Bourassa, “Le péril de l’immigration”, en George Pelletier, *L’immigration canadienne*, p. III.

¹⁰⁹ Whitaker, *La politique*, p. 2.

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ *Idem*.

la Ley de Elecciones en Tiempos de Guerra (1917) confirman la atmósfera xenófoba que rodea a la gestión de la inmigración durante esos años difíciles. La ley de medidas de guerra confiere poderes extraordinarios al gobierno para arrestar, detener, excluir y deportar a todo inmigrante que sea considerado “enemigo”. La xenofobia que se apodera de la sociedad canadiense también se manifiesta en la adopción de la Ley de elecciones en tiempos de guerra, que retira el derecho a votar a personas de origen “enemigo” o que hablen una lengua “enemiga”, luego de que un decreto en consejo prohíba la impresión o publicación de todo documento en lengua extranjera.¹¹²

La revolución bolchevique y el vigor de los movimientos anarquistas provocan miedo de que se produzca una “contaminación” en América. Después de la Primera Guerra Mundial, las autoridades canadienses temen que los sindicatos sean infiltrados por elementos comunistas o anarquistas que rompan el orden y amenacen la frágil prosperidad del país. Varios dirigentes sindicales serán amenazados con la deportación durante la huelga general de Winnipeg de 1919, lo que refleja el espíritu de la época. Ciertas enmiendas a la política de inmigración durante el momento crítico de esta huelga en Manitoba facilitan la deportación de los inmigrantes que constituyen una “amenaza” para el país, permiten una gestión más selectiva, casi restrictiva, del sistema migratorio.¹¹³

En la discusión que tiene lugar en el Parlamento respecto a las enmiendas por realizarse en la legislación, una vasta mayoría de los diputados apoya enérgicamente las nuevas restricciones que se aplicarán y tendrán como efecto la exclusión de ciertas categorías de inmigrantes. Los menonitas, *dukhhobors* y huteritas son el blanco de un gran número de miembros del Parlamento que se oponen a su manera de concebir la propiedad y su modo de vida. A pesar de la prioridad otorgada a inmigrantes dedicados a la agricultura y provenientes de países tradicionales

¹¹² Knowles, *Canadian Immigration*, pp. 128-132.

¹¹³ Las enmiendas hechas a la ley de 1910 cierran las puertas de Canadá a las personas que sufren de alcoholismo crónico o “inferioridad psicopática constitucional” (*constitutional psychopathic inferiority*), a quienes tienen hábitos de vida y formas de propiedad curiosos, así como a los mayores de 15 años que no saben leer francés, inglés o alguna otra lengua. Determina también negar la entrada o deportar a toda persona que, mediante palabras o acciones, busque derrocar por la fuerza o violencia el gobierno constitucionalmente establecido del Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda o Canadá, o a quien sea miembro de una organización anarquista. Véase Knowles, *Canadian Immigration*, pp. 132-137.

de migración, la mayoría de los diputados establecen con claridad que no quieren más miembros de estas comunidades, que son frecuentemente rechazadas por los estadounidenses:

Buchanan: Es cierto que queremos a un sinnúmero de personas para que vengan a los campos a cultivar la tierra y producir riqueza, pero al mismo tiempo queremos más que eso: queremos personas que sean buenos ciudadanos canadienses [...]. Yo veo a un ciudadano deseable en alguien que viene a este país preparado a asociarse con el resto de la gente [...]. Los llamados menonitas [...] no viven en lo que llamaríamos hogares individuales. Todas las familias viven juntas en una gran casa.¹¹⁴

[...]

Green: Éste es un periodo de reconstrucción. [...] Deseo felicitar al gobierno que con esta iniciativa se prepara para asegurar que obtengamos una mejor clase de inmigrantes en Canadá. [...] Si vamos a construir una Canadá unida debemos tener a gente que podamos asimilar y que finalmente se una a la familia de vida canadiense. La gente que he mencionado [*dukobors*, huteritas, menonitas] no son de ese tipo y desearía que fuera posible no sólo impedir el acceso a cualquiera de ellos, sino [...] también deportar a los que viven en comunidades.¹¹⁵

Las formas de propiedad y las costumbres de estas tres comunidades son criticadas por la mayoría de los miembros del Parlamento, quienes no dudan en apoyar las proposiciones de enmienda que vuelven la ley más selectiva. Además, el resentimiento hacia Alemania después de la Primera Guerra Mundial provoca sospechas entre varios miembros del Parlamento respecto a estos inmigrantes, gran parte de los cuales proviene de ese país. Cuando el problema no es su origen étnico, el tema del reconocimiento de las leyes de Canadá y su modo de vida comunitario hacen temer a ciertos diputados como Robert Richardson (Springfield, MB, unionista), una rebelión contra el dominio.¹¹⁶

Durante este debate, en el que los miembros del Parlamento dejan correr libremente las calumnias contra estos grupos de inmigrantes,

¹¹⁴ *Debates of the House of Commons*, 13th Parliament, 2nd Session, 30/04/1919, p. 1913.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 1915.

¹¹⁶ *Debates of the House of Commons*, 13th Parliament, 2nd Session, 30/04/1919, pp. 1916-1918.

incluso los objetores de conciencia se adhieren a la posición mayoritaria, según la cual es necesario prohibir su paso a Canadá.¹¹⁷ Además, la noción de “capacidad de absorción” se encuentra de nuevo inscrita en los debates de la Cámara de los Comunes. Esta noción, imprecisa, regresa regularmente a las discusiones sobre la política de inmigración canadiense, y lo hace desde la Confederación: “Lo que necesitamos hoy no es más gente, sino más canadienses. Necesitamos la cantidad de personas que podamos asimilar, pero sólo la cantidad que podamos asimilar. Los números no son la consideración más importante en este momento”.¹¹⁸ Despues de la Primera Guerra Mundial, las consideraciones cualitativas prevalecen sobre las cuantitativas en lo que se refiere a la supuesta “capacidad de absorción” de Canadá.

El ejemplo más claro de los principios restrictivos que predominan durante este periodo es, sin duda, el de la inmigración china. En 1923, el largo camino hacia la exclusión de la inmigración asiática, sobre todo china, desemboca en la adopción del *Chinese Immigration Act*. Con la iniciativa que presenta el ministro interino de Inmigración y Colonización, Charles Stewart, la inmigración a Canadá se vuelve más difícil para toda persona de nacionalidad china que no sea estudiante, comerciante o miembro del cuerpo diplomático. La legislación concede el poder al gobernador en consejo para asignar oficiales en ciertos países para que aseguren la verificación de pasaportes, y prevé la imposición de una visa a toda persona que viaje de China a Canadá.¹¹⁹

¹¹⁷ Por ejemplo, el diputado albertano Daniel Lee Redman (East Calgary, unionista) se opone a que las restricciones a la inmigración se establezcan en función de criterios religiosos, pero admite que él se opone también a la llegada de los huteritas y los menonitas: “Sr. Redman: Considero que si deseamos curar este sentimiento de hostilidad contra el pueblo alemán. [...] deberíamos notar que el sentimiento de los soldados canadienses, y de los canadienses en general, no es de molestia contra la llegada de gente que habla el idioma alemán, sino de sangre alemana. [...] no es deseable admitir a esa gente a Canadá. No creo que sea la política de este país, y espero que nunca lo sea, excluir a personas de Canadá por su religión; nunca deberíamos actuar bajo ese principio. [...] considero que el gobierno haría bien en aprovechar las provisiones de la Ley de Medidas de Guerra y pasar un decreto en consejo que excluya a los huteritas, menonitas y *dukhobors*”. *Ibid.*, p. 1922.

¹¹⁸ Diputado Howard Whidden (Brandon, MB, unionista), *ibid.*, p. 1923.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 2308.

Los términos del debate sostenido en la primavera de 1923 tienen enormes similitudes con los del debate de 1885 sobre el mismo tema. Para no ser reiterativos, mencionaremos sólo que el consenso sobre la necesidad de excluir a la inmigración china se basa en el argumento económico (competencia desleal para los trabajadores). Aunque aún está omnipresente en la discusión, el elemento racial (amenaza a la raza blanca de degeneración) cede el lugar a un discurso que hace hincapié en el factor socioeconómico. Esta estrategia hace de esta ley la más claramente discriminatoria de la historia canadiense. Aunque suprime el impuesto de capitación de \$500 a cada inmigrante chino, prohíbe ahora toda inmigración proveniente de China, exceptuando a estudiantes y mercaderes. Esta legislación se propone en reacción a la relativa ineeficacia de las medidas aprobadas en 1885 para impedir que los trabajadores chinos inmigren a Canadá. Puesto que la capitación podía pagarse para permitir la entrada de los inmigrantes chinos, se privilegia la vía legislativa para dar al gobierno los instrumentos necesarios para impedir esta inmigración.

Frente a las declaraciones más bien radicales de ciertos diputados que, como el diputado conservador Henry Herbert Stevens (Vancouver Centre, B.-C.), desean la completa exclusión de todo inmigrante chino, William Lyon Mackenzie King recuerda que Canadá busca mantener una relación diplomática y comercial amistosa con China; una exclusión total de la inmigración no podría ser recibida por el gobierno chino más que como un insulto. De acuerdo con él, China será capaz de comprender la exclusión de los trabajadores chinos que representen una competencia desleal para los obreros canadienses, pero no podrá tolerar la ofensa de ver que a sus intelectuales, estudiantes y hombres de negocios se les prohíba el acceso a Canadá.¹²⁰ La ley, que recibe un amplio apoyo en el Parlamento, se mantendrá hasta 1947, cuando el contexto internacional y la situación económica canadiense hagan difícil la justificación de tales medidas.

Un breve periodo de recuperación económica que comienza en 1923 lleva al gobierno a reemprender el reclutamiento de inmigrantes, pero busca invitar sólo a las personas provenientes de las “fuentes tradicionales” de inmigración (Reino Unido, Estados Unidos) para que se instalen en Canadá. Este mismo año, mediante varios reglamentos apli-

¹²⁰ *Ibid.*, p. 2313.

cados a la Ley de Inmigración, se establecen nuevas restricciones a la inmigración procedente de ciertas regiones y de ciertos grupos, creando las clases “preferidas”, “no preferidas” y “con permiso especial”. La primera categoría refiere a esta inmigración “tradicional” que no cambia el “carácter” de la nación canadiense; la segunda excluye a los inmigrantes de Europa del Este, pero establece excepciones para las personas que se dedican o que demuestran la intención de dedicarse a la agricultura. La última categoría excluye a todos los judíos, sin considerar su lugar de procedencia (excepto Gran Bretaña) ni su ocupación; se otorga un permiso especial solamente a los parientes de primer grado de residentes en Canadá.¹²¹ Estos reglamentos ponen de manifiesto la continuidad con las disposiciones de finales del siglo XIX, que buscaban fomentar la colonización de tierras agrícolas en la región de las Praderas y el Oeste del país. Los resultados de esta iniciativa no fueron lo que se esperaba; al decidir promover la inmigración proveniente de Estados Unidos y el Reino Unido, las autoridades canadienses no habían previsto las nuevas y muy restrictivas leyes de inmigración que se establecieron en 1924 en el vecino del sur, que redujeron el flujo de personas que partían de la Europa continental. Combinada con la continua emigración de canadienses hacia Estados Unidos —ninguna legislación había prohibido la entrada de canadienses—, el pequeño flujo de inmigrantes provenientes de ese país contribuye a alarma a los industriales y agricultores canadienses sobre una eventual escasez de mano de obra. En respuesta a estas inquietudes, el gobierno canadiense establece un acuerdo con las compañías ferroviarias (Canadian Pacific Railway y Canadian National Railways), a las cuales autoriza para reclutar inmigrantes europeos.¹²² Buscando obtener mano de obra barata y ganancias rápidas, estas com-

¹²¹ Para 1930, la población judía en Canadá superaba un poco las 150 000 personas. De carácter urbano más que rural, este grupo fue víctima de prácticas discriminatorias tanto en la parte francófona como en la angloparlante de Canadá. Véase Irving Arbella y Harold Troper, *None Is Too Many: Canada and the Jews of Europe, 1933-1948*, Toronto, University of Toronto Press, 2012 (1983), pp. i-vii.

¹²² “Joint Agreement between Canadian Pacific Railway, Canadian National Railways and Department Relating to Immigration”, *Bibliothèque et Archives Canada*, R1206- 127-4-E, Microfilm C-7810, 01/09/1925, disponible en http://collectionscanada.gc.ca/pam_archives/index.php?fuseaction=genitem.displayItem&lang=fre&rec_nbr=1432864&rec_nbr_list=1433693,1433545,1432906,1432871,1432870,1432864,1432727,1432641,1432568,1432428.

pañías reclutarán a personas provenientes de países europeos considerados “no preferenciales”.¹²³ El arreglo con aquellas compañías, que se extiende hasta 1930 —cuando el subempleo es demasiado elevado como para mantenerlo—, constituye el único paréntesis liberal en esta era restrictiva en términos migratorios.

Con la crisis, que afecta duramente a la economía canadiense y al mercado laboral, Canadá, como muchos países, cierra sus puertas a la inmigración durante los años treinta. Su situación económica es preoculante, particularmente en la región de las Praderas, que ve caer rápidamente la demanda mundial de su trigo, dejando a los agricultores en un estado de precariedad durante toda la década. Las ciudades industriales atribuyen el golpe sufrido a las políticas proteccionistas de los estadounidenses, el cliente principal de las exportaciones canadienses. En 1933, 32% de la población activa de Canadá está desempleada y 15% de la población total depende de alguna forma de asistencia social del gobierno federal, provincial o municipal.¹²⁴ En 1933, una ligera recuperación de la economía ofrece algunas esperanzas a la población canadiense, pero resulta ser irregular y una nueva recesión azota al país en 1937.

En marzo de 1931 se toma la decisión de no aceptar más que a inmigrantes británicos y estadounidenses, y se suspenden todas las campañas de promoción de la inmigración.¹²⁵ Los resultados de estas restricciones, combinados con las condiciones económicas difíciles y poco atractivas de Canadá, se traducen en un nivel bajo de inmigración: mientras que en 1931 llegan 88 000 inmigrantes, sólo 26 000 desembarcan en 1932 y menos de la mitad lo hace en 1936.¹²⁶ Al mismo tiempo, las deportaciones se hacen más expeditas. Además de ser una solución relativamente barata para evitar conceder asistencia a los inmigrantes que se vuelven una carga para los fondos públicos en este oscuro periodo, la deportación constituye una manera de deshacerse de agentes políticos “revolucionarios”. En total, son deportados más de 25 000 inmigrantes entre 1930 y 1937, mientras que la media anual de deportaciones entre 1906 y 1928 se situaba en alrededor de 1 000 por año.¹²⁷

¹²³ Knowles, *Canadian Immigration*, pp. 141-142.

¹²⁴ Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 221.

¹²⁵ Por inmigrantes británicos se entendía que se trataba de los provenientes de Gran Bretaña, Irlanda, Terranova, Nueva Zelanda, Australia y Sudáfrica.

¹²⁶ *Ibid.*, *The Making*, p. 230.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 221 y 231.

Aunque la política de inmigración restrictiva no es el objeto de críticas severas, la política de deportación provoca la indignación de ciertos grupos.¹²⁸ El descontento también proviene del exterior: el Reino Unido, que también sufre la crisis, exige que Canadá no expulse a los inmigrantes británicos sólo porque tienen la mala suerte, como la mayoría, de verse afectados por la situación económica. Es también durante este difícil periodo de la historia canadiense cuando ciertos grupos antisemitas presionan para que los judíos residentes en Canadá sean deportados.¹²⁹ Aunque las autoridades no acceden a estas demandas, la política de inmigración canadiense tampoco favorece su establecimiento en América; como otros países, Canadá conservará las barreras a la inmigración judía.

El carácter discrecional de la política inmigratoria se hace evidente durante el periodo de entreguerras. Las numerosas restricciones que se aplican a la inmigración son, principalmente, el resultado de reglamentos y decretos en consejo aprobados por el ejecutivo. Los parlamentarios manifiestan muy poco al respecto y, cuando pueden hacerlo, la mayoría aprueba los principios que favorecen el cierre a diversas categorías de inmigrantes. Los fundamentos de la ley en materia de inmigración permanecen sin cambios hasta la Segunda Guerra Mundial. Exceptuando ciertas modificaciones —más de carácter administrativo que de principio— que se efectúan en la ley durante la primera década del siglo XX para hacerla más selectiva, aquélla se mantiene bastante general. Deja así un espacio considerable al ejecutivo, que puede ajustar los criterios de selección mediante reglamentos y decretos en consejo para responder a las necesidades inmediatas del país. Es necesario esperar hasta la segunda

¹²⁸ La ampliación del proceso de deportación durante los años treinta fue posible gracias a los mecanismos previstos en la ley desde 1906, a la flexibilidad del sistema y a los poderes discretionales del ministro. Las administraciones municipales y los gobiernos provinciales apoyan la deportación de los inmigrantes pobres en razón de los costos que representan para ellos. Sin embargo, ciertas municipalidades, como Winnipeg, manifiestan su objeción y deciden no colaborar con el gobierno federal en la deportación de sus conciudadanos. Organismos como la Cooperative Commonwealth Foundation (en adelante CCF), constituida en 1932 y formada por agricultores, trabajadores agrícolas y socialdemócratas, denuncia las deportaciones “abusivas”.

¹²⁹ Ninette Kelley y Michael Trebilcock mencionan a la Canadian Society for German Culture, al Canadian Nationalist Movement (Ontario y Manitoba), al Parti National Social Chrétien (Partido Nacional Social Cristiano, Quebec) y al Italian Fascist Party (Ontario y Quebec). *Ibid.*, pp. 223-225.

mitad del siglo XX para que Canadá emprenda una redefinición de su política migratoria en función de sus nuevas responsabilidades internacionales, de los cambios en su economía y de los debates identitarios que se dan justo después de la Segunda Guerra Mundial.

SEGUNDA PARTE: POLÍTICA MIGRATORIA Y NUEVA IMAGEN NACIONAL CANADIENSE, 1946-1978

Internacionalmente, Canadá es reconocido por su tolerancia a la diversidad, sus esfuerzos por el mantenimiento de la paz y la protección de los derechos humanos, su Estado de bienestar y su economía estable y desarrollada. Esta percepción se ha ido consolidando a lo largo de la época de posguerra y de los años de la Guerra Fría. Durante esta época, la sociedad canadiense sufre cambios mayores, tanto en la definición de su política exterior o migratoria como en la vitalidad de su economía, en la afirmación de su identidad plural y en su demografía cambiante.

La Segunda Guerra Mundial constituye un giro fundamental en la historia de Canadá. Dirigido por los liberales de William Lyon Mackenzie King, el país se afianza en términos militares, diplomáticos, económicos y políticos mediante su participación activa del lado de los aliados en el conflicto mundial.¹³⁰ Lo anterior tiene repercusiones diversas y significativas en la situación internacional de Canadá, pero también en la vida cotidiana de los y las canadienses. Durante la guerra, Canadá sufre menos pérdidas humanas y materiales que las potencias europeas y se beneficia de la importante industria de guerra que acompaña al conflicto. Después de 1945 logra efectuar una transición a la industria civil sin obstáculos importantes; el crecimiento del poder de compra estimula la producción industrial y ahuyenta la amenaza de una rece-

¹³⁰ Canadá declara la guerra a Alemania en forma independiente, después de un voto en el Parlamento, a diferencia de lo que había ocurrido en 1914. El estatuto de Westminster (1931) otorga más poderes al país en lo que respecta a su política exterior. La participación canadiense en la Segunda Guerra Mundial no se hace bajo el “mando colonial” que había caracterizado su participación durante la guerra de los Boers y en la Primera Guerra Mundial; aunque en Canadá el monarca británico sigue siendo oficialmente el jefe del ejército, el primer ministro es el que *de facto* desempeña este papel. El ejército canadiense participa en la Segunda Guerra Mundial con más de un millón de soldados y la Aviación Real de Canadá recibe el mando del programa de capacitación aérea de la Commonwealth.

sión.¹³¹ Las exportaciones canadienses encuentran compradores más fácilmente en el contexto de reconstrucción de la posguerra y el producto nacional bruto pasa de 5.7 millones de dólares en 1939 a 36 millones de dólares en 1962.¹³²

Con el inicio de la Guerra Fría, los estadounidenses buscan mantener una colaboración económica estrecha con Canadá. Esperando aumentar sus exportaciones, el país se adhiere rápidamente al General Agreement on Trade and Tariff (GATT), poniendo fin a la era de políticas proteccionistas en vigor desde Macdonald.¹³³ La expansión de la industria manufacturera —que implica una demanda de capital, maquinaria y fuerza de trabajo calificada—, así como una baja tasa de natalidad durante los años treinta, crea oportunidades de empleo para la mano de obra, especializada o no. Los intereses de los industriales se consolidan para promover una política de inmigración más liberal; incluso los sindicatos, aunque les entusiasme poco la idea de que se migre a Canadá en proporciones masivas, se muestran más inclinados a apoyar el aumento de la inmigración, percibida entonces como un elemento que favorece el desarrollo económico.¹³⁴ El país crece de manera sostenida, excepto por ciertas fluctuaciones de corta duración, hasta principios de la década de 1970, favoreciendo así la apertura de la política de inmigración.

El contexto internacional también repercute en el reajuste del sistema migratorio. Canadá se consolida como potencia media en la escena internacional y participa activamente en la United Nations Relief and Rehabilitation Administration, encargada de ayudar en la reconstrucción de países devastados por la guerra. Además, su participación en la guerra misma le había conferido un renombre que le permite formar parte tanto de conferencias de paz como de la creación de organismos tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1945) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, 1949). Después del reconocimiento de la independencia de la India, Pakistán, Ceylán e Israel en 1947 y 1948, Canadá participa activamente en la creación de la Commonwealth multirracial. Sobre el escenario nacional, los programas sociales adoptados durante la guerra y todavía después para

¹³¹ Desmond Morton, “Crises d’abondance, 1945-1988”, en Brown, *Histoire générale*, p. 570.

¹³² Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 316.

¹³³ Desmond Morton, “Crises d’abondance”, pp. 572-575.

¹³⁴ Corbett, *Canada’s Immigration*, pp. 7-9, 16.

minimizar los efectos de la reconversión confieren a Canadá una nueva imagen progresista, que se convertirá en su seña de identidad en el curso de las décadas siguientes.

Época transitoria, 1946-1966

Canadá entra entonces en un debate identitario de fondo. En este periodo, las leyes de inmigración y ciudadanía están marcadas por un cuestionamiento más dirigido a los derechos de las personas y a esfuerzos por eliminar las cláusulas discriminatorias. Tales leyes se ajustan también a las nuevas realidades económicas que exigen que Canadá repiese el modo de selección de sus inmigrantes y se cuestione sobre el tipo de política de inmigración que desea adoptar; la era de las políticas excesivamente restrictivas parece haber terminado.

Aunque un gran número de cambios importantes en la política de inmigración se producen mediante reglamentos provenientes del ejecutivo (decretos en consejo), los debates en torno a la Ley de Ciudadanía y a la Ley de Inmigración de 1952 dan cuenta de la ambivalencia que continúa existiendo en cuanto a la actitud que ha de adoptarse en la materia. El discurso del primer ministro Mackenzie King de 1947 hace referencia a esta ambigüedad, que se manifiesta aún en la definición de la política inmigratoria después de la Segunda Guerra Mundial:

[...] Canadá está en todo su derecho de elegir a las personas a quienes consideramos futuros ciudadanos deseables. No es un “derecho humano fundamental” de cualquier extranjero entrar a Canadá. Es un privilegio. Es un asunto de política interna. La inmigración está sujeta al control del Parlamento de Canadá. Esto no significa, sin embargo, que no debamos buscar eliminar de nuestra legislación lo que pueda parecer discriminación objetable. [...] El pueblo de Canadá no desea, como resultado de la inmigración masiva, hacer alguna alteración fundamental en el carácter de nuestra población.¹³⁵

Al considerar la inmigración no como un derecho, sino como un privilegio, resulta claro por qué la apertura del sistema migratorio se

¹³⁵ William Lyon Mackenzie King, citado en Anderson, *Canadian Liberalism*, p. 134; Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 317.

toma con circunspección y prudencia. El país parece dividido entre sus nuevas responsabilidades internacionales y la salvaguarda de su soberanía en la definición de sus políticas nacionales. La orientación del país hacia el reconocimiento de los derechos humanos y la armonización del sistema migratorio con las necesidades económicas de la nación es articulada por varios miembros del Parlamento, pero el abandono del carácter discriminatorio de la política inmigratoria tarda en concretarse plenamente. Si numerosos decretos en consejo facilitan la instalación de personas desplazadas provenientes de Europa entre 1945 y 1948, la inmigración asiática permanece sujeta a cuotas considerablemente limitadas hasta los años sesenta, aun a pesar de haberse abandonado la Ley de Inmigración China en 1947.¹³⁶ No obstante la participación de Canadá en organismos internacionales y en la redacción del texto de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU, la administración liberal de Lester B. Pearson se rehúsa a firmarla en 1951. Afirmando que la protección que esta convención otorga a los refugiados podría constituir una amenaza a la seguridad nacional, en tanto que limita los poderes de deportación, el gobierno canadiense espera hasta el año 1969 para adherirse. Se trata, entonces, de una época de transición que finalmente resulta en la instauración de una legislación en 1977 que marcará el último cuarto del siglo XX.

La Ley de Ciudadanía de Canadá, 1947

En 1946, el secretario de Estado, Paul Martin, presenta una iniciativa que modifica la Ley de Ciudadanía.¹³⁷ Hasta entonces, quien naciera o se naturalizara canadiense se consideraba sujeto británico y la expresión “ciudadanos canadienses”, utilizada en ciertas leyes, no tenía significado jurídico alguno.¹³⁸ La legislación propuesta en 1946 busca entonces

¹³⁶ Para el tema de los reglamentos que restringen la inmigración china y asiática, véase Anderson, *Canadian Liberalism*, pp. 136-140. El caso de los refugiados europeos se explica en el mismo texto, pp. 140-146.

¹³⁷ Representante liberal del condado de Essex East (Ontario), es una de las figuras más importantes del partido liberal y es conocido como uno de los miembros más de izquierda del gabinete.

¹³⁸ Antes de 1914, un inmigrante podía presentar una demanda a un tribunal y recibir un certificado de naturalización si se confirmaba su buena fe. A partir de 1914,

disipar la ambigüedad que existe entre las leyes de los súbditos, la inmigración y la naturalización.¹³⁹ Además de remediar el problema de definición del concepto de ciudadanía, el proyecto de ley refleja las ambiciones de Canadá de afirmar su independencia y consolidar su posición como nación fuerte. Como dijimos, la participación de Canadá en la Segunda Guerra Mundial, así como en conferencias internacionales del lado de las potencias victoriosas, le permite soñar con un futuro prometedor. El asunto de las personas desplazadas durante el conflicto, en busca de un nuevo país, lleva a Canadá a enfocarse en los criterios y la definición de derechos de los nuevos y los viejos ciudadanos:

En aras de la unidad nacional de Canadá, y también del futuro y la grandeza de nuestro país, resulta de la mayor importancia que cada uno de nosotros —tanto los nuevos ciudadanos como los viejos— tenga conciencia de este objetivo y de los intereses comunes a todos los canadienses; que cada uno de nosotros pueda decir con convicción: “Yo soy ciudadano canadiense”.¹⁴⁰

En su anuncio a la Cámara de los Comunes, el secretario de Estado insiste en la importancia de hacer oficial la naturalización de los inmigrantes, de concederles los mismos derechos que a los canadienses por nacimiento y mostrarles que son parte del futuro del país.¹⁴¹ La legislación preexistente ahondaba el reconocimiento del título de sujetos británicos para los y las naturalizados/as canadienses, pero no hacía del “estatuto de ciudadano canadiense el estatuto nacional trascendente de los canadienses”.¹⁴² Este proyecto de ley, redactado conjuntamente por los funcionarios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Inmigración y de la Secretaría de Estado, busca entonces reducir los problemas de interpretación concernientes a la ciudadanía canadiense y restablecer el significado de la naturalización. El secretario de Estado subraya, además, que considera importante que la ceremonia de entrada de los inmigrantes a la “familia canadiense” adquiera más relevancia para recordar-

el plazo para este proceso es de cinco años.

¹³⁹ *Débats de la Chambre des Communes*, 20e législature, 2e session, 21/03/1946, p. 133.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 02/04/1946, p. 512.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 515.

¹⁴² *Ibid.*, p. 514.

les que “deben compartir plenamente con nosotros [los canadienses] las ventajas que implica la calidad de miembro de la colectividad”.¹⁴³

El proyecto de Ley de Ciudadanía incluye ciertas disposiciones nuevas que manifiestan el cambio en las mentalidades canadienses. Por un lado, abre la puerta al reconocimiento de inmigrantes que residan en el país desde haría más de veinte años sin haberles sido posible, por una razón u otra, aprender alguna de las dos lenguas oficiales. Aplaudida por el diputado Anthony Hlynka (Vegreville, AB, creditista),¹⁴⁴ esta medida reconoce la contribución de los inmigrantes, pioneros de las provincias de las Praderas, que no se beneficiaban de servicios educativos ni de otros programas de ayuda para el aprendizaje de las lenguas.¹⁴⁵

Haciendo alarde de valores que consideran progresistas, los liberales de Mackenzie King aprueban, al principio de la guerra, una serie de medidas keynesianas para prevenir una posible depresión de posguerra; un programa de seguro contra el desempleo, un programa de subsidios familiares, la ley nacional de la vivienda y las pensiones de la tercera edad son los nuevos fundamentos del Estado de bienestar que se pone en marcha. Además de nuevas medidas sociales que entran en vigor después del conflicto, Canadá participa en lo que Margaret Conrad denomina “la revolución de los derechos [*rights revolution*]”.¹⁴⁶ Los horrores de la guerra y del Holocausto habían suscitado una reacción importante y había llegado el momento de reconocer la igualdad entre los sexos y las razas. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU en 1948 manifiesta este cambio en las mentalidades. Canadá no es la excepción y adapta ciertos aspectos de su legislación a las nuevas realidades. Así, el proyecto de Ley de Ciudadanía canadiense presenta ciertos componentes que buscan ser igualitarios. Por un lado, pone fin a la disposición que preveía que una mujer extranjera que contrajera matrimonio con un canadiense perdiera automáticamente su ciudadanía para adquirir la de su esposo, es decir, la británica. De la misma manera, una canadiense que contraía matrimonio con un extranjero perdía la ciudadanía británica. La nueva legislación afirma, entonces, el principio de libre elección de la mujer:

¹⁴³ *Ibid.*, 02/04/1946, p. 515.

¹⁴⁴ El partido Crédito Social fue creado por el pastor bautista de Alberta, William Aberhart, durante la Gran Depresión.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 05/04/1946, p. 601.

¹⁴⁶ Conrad, *A Concise*, p. 226.

Si queremos permitir a las esposas intervenir en la elección de su nacionalidad, es necesario evitar todo lo que podría actuar en forma automática y someterse a su decisión. [...] Para atenerse al principio que consiste en otorgar a las mujeres las mismas ventajas que a los hombres, les permitiremos decidir si desean o no sacrificar su ciudadanía canadiense.¹⁴⁷

El principio de igualdad entre hombres y mujeres no es el único que se incorpora en la Ley de Ciudadanía canadiense. Con la ley de 1946, todos los inmigrantes, incluyendo los británicos, deben someterse a un periodo de cinco años de residencia en Canadá para obtener la ciudadanía. Lejos de recibir apoyo unánime, esta medida escandaliza a quienes otorgan una importancia particular a los vínculos británicos de Canadá. Incluso algunos miembros del Parlamento, como John Diefenbaker,¹⁴⁸ que apoyan apasionadamente la propuesta —llegan a afirmar que esta iniciativa cumple el sueño de su vida—, señalan, sin embargo, que la unidad de la ciudadanía británica en el seno del imperio puede ser amenazada con esta legislación.¹⁴⁹

Mientras que varios diputados denuncian el trato no diferenciado a los inmigrantes británicos para la obtención de la ciudadanía canadiense, a algunos les indignan las disposiciones discriminatorias que continúan existiendo entre los ciudadanos por nacimiento y los naturalizados en lo que respecta a la revocación de la ciudadanía:

Frank Jaenick:¹⁵⁰ Un ciudadano naturalizado puede perder la ciudadanía canadiense si, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en la que se volvió ciudadano canadiense, es condenado por un tribunal a prisión por más de un año. Como lo he dicho, me opongo a tal disposición. Efectivamente, hoy buscamos obtener buenos ciudadanos exigiendo más

¹⁴⁷ *Débats de la Chambre des Communes*, 20e législature, 2e session, 02/04/1946, p. 518.

¹⁴⁸ Diputado del condado de Lake Centre (Saskatchewan), es un miembro importante del partido Progresista-conservador. Se convertirá en su líder en 1956 y lo llevará al poder en las elecciones federales de 1957.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 523.

¹⁵⁰ Diputado de Kindersley (Saskatchewan) por la CCF. Este partido progresista, creado en 1932, reúne grupos socialistas, agrarios, sindicales y cooperativos; goza de un apoyo particularmente fuerte en Saskatchewan y se vuelve el Nuevo Partido Democrático en 1961.

de los aspirantes a la ciudadanía y deberíamos tomarlos tanto durante los días buenos como durante los malos.¹⁵¹

Anthony Hlynka: El inconveniente principal que veo es que la iniciativa mantiene de la ley anterior la distinción entre los ciudadanos canadienses por nacimiento y los canadienses naturalizados. [...] Si queremos lograr los objetivos que el ministro ha expuesto, es necesario eliminar la desconfianza y sospecha entre nosotros. Así pues, no deben consignarse en los estatutos medidas que perpetúen las diferencias y distinciones.¹⁵²

La cuestión del trato diferenciado de los inmigrantes originarios de los dominios británicos y las cláusulas que reconocen una diferencia entre los ciudadanos por nacimiento y ciudadanos naturalizados reflejan realidades complejas en cuanto a la identidad canadiense y su definición como país autónomo. La presentación de esta iniciativa, hecha por el secretario Martin, nos introduce también a un nuevo nacionalismo canadiense, un nacionalismo mediante el cual se busca integrar a los inmigrantes no como sujetos británicos, sino como ciudadanos canadienses. La Ley de Ciudadanía de 1946 responde a estas preocupaciones:

Debemos dar a los nuevos canadienses que acogeremos, y con quienes queremos compartir nuestras aspiraciones nacionales, la impresión de que entran a una sociedad poco común, que les asegurará la libertad y ventajas que tal vez no hubieran conocido en otros lugares, mientras subrayamos la naturaleza de sus obligaciones y les informamos del carácter de nuestro país, así como de la naturaleza de los fundamentos políticos en los que se basa la sociedad canadiense.¹⁵³

Este nacionalismo canadiense se inscribe en un contexto de consolidación de la identidad nacional a partir de su participación en la Segunda Guerra Mundial y una mayor presencia en el seno de organizaciones internacionales como la ONU y la Commonwealth. Sin embargo, no todos los miembros del Parlamento se muestran dispuestos a alejarse del componente británico que forja la identidad canadiense. La pertenencia de Canadá a la Commonwealth y su lealtad a la Corona británica es objeto de debates, en los que algunos cuestionan los principios

¹⁵¹ *Ibid.*, 05/04/1946, p. 600.

¹⁵² *Ibid.*, p. 602.

¹⁵³ *Ibid.*, 02/04/1946, p. 512.

contenidos en la iniciativa de ciudadanía canadiense. Considerándose a favor de la adopción de una ley más adaptada a la realidad canadiense de 1946, el miembro del Parlamento Edouard Rinfret (Outremont, Qc., liberal) subraya la incoherencia entre la lealtad a la Corona de un país extranjero y la idea de una ciudadanía canadiense. Buscando conservar ese vínculo con la Corona, lazo que considera esencial para unir a Canadá con el Reino Unido y con las otras naciones de la Commonwealth, propone remplazar en la legislación propuesta la expresión “ciudadanos canadienses” por la de “sujetos canadienses”.¹⁵⁴

Algunos opositores más enérgicos al proyecto de ley se rebelan contra la traición y la falta de respeto a la unidad del imperio que puede significar. Tal es el caso de Thomas Church (Broadview, Ont., progresista-conservador), que privilegia una Commonwealth unida y fuerte para asegurar el crecimiento de Canadá:

Yo me opongo al principio en el que se inspira el proyecto de ley. La política canadiense de aislamiento, de separatismo y de alejamiento ha hecho de nuestro país el punto débil del Imperio británico entre las dos guerras. [...] No es cualquier cosa poder decir: “Yo soy ciudadano británico”, porque cuando se viajaba por mar era suficiente declararse sujeto británico y mostrar un pasaporte inglés para poder llegar sin obstáculos al término del viaje. La hegemonía británica de los mares salvó al mundo durante cuatro siglos [...]. ¿Vamos a sacrificar ahora todo esto a causa de esta insignificancia? [...] si los dominios no permanecen unidos, perecerán separados, puesto que ninguno de ellos puede volar con sus propias alas, se trate de ciudadanía o de otras cuestiones, y Canadá tendrá una voz débil en [...] la conferencia de paz.¹⁵⁵

Haciéndose portavoz de los elementos monárquicos de Canadá, Church no se cansa de elogiar al Imperio británico y sostiene que esta legislación no es más que “separatismo llevado al punto máximo” y que corre el riesgo de llevar a Canadá por el camino de Sudáfrica e Irlanda.

Mientras que el secretario de Estado y el jefe de la oposición presentan el proyecto de ley como la mejor vía para cohesionar al pueblo canadiense, para promover la creación de una comunidad realmente unida y solidaria, ciertos miembros del Parlamento ven en él más bien

¹⁵⁴ *Ibid.*, 03/04/1946, pp. 603-610.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 05/04/1946, p. 613.

riesgos de desunión. Considerando que la ciudadanía de los canadienses está estrechamente vinculada con la noción de “sujetos británicos”, Donald M. Fleming (Eglinton, Ont., progresista-conservador) arguye, fundamentalmente, que esa iniciativa rompe con los principios fundadores de la identidad canadiense:

Nuestra lealtad a Su Majestad el rey [...] es la mejor garantía de la unidad canadiense. [...] ¿Consideran [quienes demandan la supresión del artículo 26] que la ruptura de este vínculo que nos une a la Commonwealth constituye una base conveniente de la unidad canadiense? No es de esa manera como lograremos la unidad.¹⁵⁶

Este enfrentamiento entre quienes se muestran a favor de una mayor autonomía de Canadá y quienes buscan conservar un lazo fuerte y privilegiado con la Commonwealth manifiesta la complejidad de la identidad canadiense y su modificación después de 1945. El estatuto de Westminster de 1931, que definía a los dominios y al Reino Unido como partes iguales en el seno de la Commonwealth, había conferido a Canadá el derecho de extraterritorialidad y asegurado la soberanía del Parlamento. Sin embargo, varios diputados consideran que la independencia de Canadá no se ha logrado por completo sin una ciudadanía y Constitución propias. La Ley de Ciudadanía canadiense es entonces percibida por varios diputados como un paso adicional hacia una autonomía real del país. En este sentido, la posición de Roch Pinard (Chambly-Rouville, Qc., liberal) es compartida por un gran número de representantes en el Parlamento:

La proclamación de nuestra nacionalidad es una afirmación definitiva y perentoria de nuestra total autonomía. Acompañan a esta proclamación de nacionalidad principios de los cuales el mayor es, sin duda, el que permite a Canadá entrar como una unidad distinta y libre al concierto de las relaciones internacionales. [...] Canadá dejó el valle humillante del colonialismo hace muchos años. Ha ido con lentitud, pero con perseverancia, por el sendero, a veces difícil, de la conquista de sus libertades. Podemos decir ahora que, gracias a todos los canadienses, ha llegado a las puertas de la vida cívica [*de la Cité*].¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibid.*, 09/04/1946, p. 702.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 05/04/1946, p. 619.

Otro diputado de Quebec, Liguori Lacombe (Laval-Deux Montagnes, Qc., independiente) va más allá de la intervención del diputado de Chambly-Rouville al afirmar que espera que nadie se levante en nombre del colonialismo para impedir al Parlamento que otorgue mayor libertad y justicia al ciudadano de Canadá:

Los coloniales nos han acostumbrado, desde hace tiempo, a sus gritos y protestas cuando se trata del derecho de gobernarnos nosotros mismos. En el momento en que Canadá tenga necesidad de restaurar su vida económica y social, debemos ir con firmeza por la vía de nuestra evolución política y nacional.¹⁵⁸

La posición intransigente de ciertos diputados de la provincia francesa no resulta muy sorprendente. Los gobernantes y pensadores políticos quebequenses se opusieron a la participación de Canadá en la Primera y la Segunda Guerras Mundiales, particularmente a la conscripción, y reclamaron un nuevo nacionalismo que cuestiona la lealtad a la Corona británica. Ya a principios de siglo, Henri Bourassa soñaba con una Canadá autónoma; su posición se percibe mediante la viva oposición que mantiene frente a la guerra de los Boers y luego frente al reclutamiento que parece inevitable desde 1916.

La Primera Guerra Mundial había causado en Canadá un sentimiento parecido al de su vecino del sur: un vivo deseo del regreso a la normalidad, lejos de los conflictos europeos:

Cuando llega el 11 de noviembre de 1918, la mayoría de los canadienses están hartos de estar involucrados en guerras extranjeras. Los francocanadienses, aún más que los otros. [...] Es el mismo sentimiento de aislacionismo en el que se sostiene la búsqueda de autonomía en el seno del Imperio británico o de la Commonwealth.¹⁵⁹

Durante la década de 1920, los escritos del abad e historiador Lionel Groulx reavivan un sentimiento nacionalista en Quebec.¹⁶⁰ Este nacio-

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 620.

¹⁵⁹ Ramsay Cook, “Triomphes et revers du matérialisme, 1900-1945”, en Brown (ed.), *Histoire générale*, pp. 527-528.

¹⁶⁰ Durante los años veinte, dirige la revista *Acción Francesa* [*L'Action Française*] y funda el Instituto de Historia de la América Francesa en 1946. Estará a la cabeza de la

nalismo francocanadiense será explotado durante los años treinta por Maurice Duplessis, quien defiende la autonomía de Quebec y se niega a colaborar con la Comisión Real de Investigación para las relaciones entre el dominio y las provincias en 1937.¹⁶¹ En 1948, varios intelectuales, dirigidos por Paul-Émile Borduas, impugnan la ortodoxia del gobierno duplessista; firman un manifiesto en el que denuncian la corrupción y la estrecha relación entre el Estado y la Iglesia católica en Quebec;¹⁶² entre sus reclamaciones, militan por una mayor autonomía para la provincia.

El debate en torno a la Ley de Ciudadanía se sitúa en un momento trascendente para la historia de Canadá, un momento en que los canadienses demandan ser reconocidos por los sacrificios que han hecho en la guerra, un momento en que esperan obtener un dominio pleno sobre su futuro. La iniciativa se inscribe en un contexto de redefinición identitaria y permite presagiar la importancia que el otorgamiento de la ciudadanía canadiense a los inmigrantes tendrá en la consolidación de la nación moderna en la que Canadá promete convertirse: “Ahora que hemos logrado esa ciudadanía, Canadá deberá forjarse una unidad dirigida a su diversidad, una diversidad que deriva de elementos heterogéneos y de diversas confesiones religiosas”.¹⁶³ La ley, que fue aprobada en mayo de 1946 y que entró en vigor en 1947, otorga reconocimiento jurídico a los términos “ciudadano canadiense” y “ciudadanía canadiense”. También establece los criterios que definen quiénes pueden acceder a la ciudadanía canadiense y a quiénes se les puede retirar. Se trata de la afirmación de una mayor autonomía de Canadá mediante la gestión de

Revue d'histoire de l'Amérique française de 1947 a 1967.

¹⁶¹ Maurice Duplessis se encuentra entre las figuras más controvertidas de la historia de Quebec. Asociado al conservadurismo y a la “Gran Oscuridad” (*Grande Noirceur*) por el carácter clientelista de su gobierno y su proximidad a la Iglesia católica, protectora de los valores y de la sociedad quebequense, funda la Unión Nacional en 1936. El ocupa el puesto de primer ministro, presidente del consejo ejecutivo y procurador general de la provincia de 1936 a 1939 y después, de 1944 a 1959. Cook, “Triomphes”, p. 547; Yvan Lamonde, “Un arc en ciel”, *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 60:3, 2007, pp. 377-381.

¹⁶² Entre otras personalidades artísticas y literarias que apoyan el manifiesto, figuran los pintores Jean-Paul Riopelle, Claude Gauvreau, Pierre Gauvreau, Marcel Barbeau, Fernand Leduc y Marcelle Ferron.

¹⁶³ John Diefenbaker, *Débats de la Chambre des Communes*, 20e législature, 2e sesión, 02/07/1946, p. 521.

su política exterior e interior. Mantiene, sin embargo, el trato diferenciado a los sujetos británicos, mostrando una vez más la prioridad conferida a los inmigrantes de los “viejos dominios”.

La política migratoria de Canadá resulta más difícil de justificar durante los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, particularmente las cláusulas migratorias que se mantienen contra la inmigración asiática. Aunque se firmaron acuerdos en 1951 con la India, Pakistán y Ceylán para autorizar 150, 100 y 50 inmigrantes respectivamente por año, además de las cuotas aplicadas a inmigrantes de Asia por el decreto 2115, en el contexto de la Guerra Fría varios miembros del Parlamento se pronuncian en contra de la incoherencia entre la discriminación de la política de inmigración y la imagen democrática y respetuosa de los derechos humanos con la que Canadá busca presentarse sobre la escena internacional.¹⁶⁴ En 1952, el debate sobre la inmigración obliga a los parlamentarios a concentrarse en el tipo de política migratoria que debe establecerse en Canadá. La discusión excede las simples “formalidades” destinadas a revisar los reglamentos administrativos; a diferencia de lo que presentaba el ministro Oliver en 1906 y 1910, los parlamentarios deben comenzar a pensar en un reajuste al sistema de inmigración.

Ley de Inmigración, 1952

Ciertos partidarios de una política de inmigración decididamente más abierta se imponen durante las discusiones en la materia. David Croll, diputado liberal de Ontario, felicita al ministro de Inmigración, Walter Harris, por el excelente año 1951 y los aproximadamente 200 000 inmigrantes recibidos en Canadá. Siendo él mismo un inmigrante judío de Rusia, milita por mantener un número elevado de inmigrantes y espera que el alza de la posguerra no sea pasajera;¹⁶⁵ espera, incluso, ver el número de inmigrantes volver a los niveles anteriores a la Primera Guerra Mundial. En su exposición sobre la importancia de mantener una inmigración fuerte, se basa en argumentos de tipo económico que ya no son los de finales del siglo XIX. Ya no es sólo cuestión de exhortar

¹⁶⁴ Anderson, *Canadian Liberalism*, p. 151.

¹⁶⁵ Nacido en Rusia, David Croll fue alcalde de Windsor de 1931 a 1934, tiempo en el que ganó reputación de reformador social. Fue miembro del Parlamento de 1945 a 1955, después senador (el primer senador judío) de 1955 a 1959.

a los inmigrantes a poblar y explotar los campos del Oeste canadiense; la prioridad se otorga a la expansión de un mercado interno, a la creación de empresas y a la constitución de una fuente de mano de obra suficiente para sostener la industrialización del país. Subrayando que la mayoría de los inmigrantes que se establecen en Canadá en 1951 son trabajadores, y que ellos han contribuido a aumentar en 2% la fuerza de trabajo en el país, sostiene que los inmigrantes no “roban” empleos, como lo consideran varios miembros del Parlamento.¹⁶⁶ Añade que esta inmigración ha inyectado alrededor de 300 millones de dólares en capital entre 1945 y 1951, ha fundado más de 75 industrias y creado casi 6 000 empleos. Subraya, además, que Canadá tiene ahora una economía industrial y ya no principalmente agrícola, lo que exige, de acuerdo con él, una revisión de los principios de la política de inmigración.

Así, para David Croll, no se trata ya de considerar esta política de acuerdo con la “capacidad de absorción”, sino en términos de posibilidades de colocación: “Nuestros inmigrantes deben colocarse en lugar de ser absorbidos”.¹⁶⁷ Recalca que los inmigrantes son necesarios para el desarrollo económico, comercial e industrial del país y critica duramente a quienes culpan a los inmigrantes por el subempleo, denunciando la necesidad de ciertos miembros del Parlamento que llegaron a responsabilizar a los inmigrantes por la fiebre aftosa que afectó a Canadá a principios de los años cincuenta.¹⁶⁸ El ministro Harris también tiene en cuenta la contribución económica de los inmigrantes, ya sea en su aportación de capital extranjero, de saberes y capacidades, en la creación de empresas o como consumidores para la economía canadiense.¹⁶⁹

El diputado Croll se posiciona claramente en contra de una política restrictiva y se esfuerza por subrayar la incoherencia entre la voluntad de mantener una inmigración baja, la inmensidad del territorio y el dinamismo industrial de Canadá:

¹⁶⁶ Se estima en aproximadamente 115 000 el número de inmigrantes en la categoría de trabajadores y en menos de 80 000 a quienes corresponden a la categoría de dependientes familiares. De esos trabajadores, 25 890 se dedican al trabajo agrícola, 33 682 son trabajadores calificados, 6 531 son trabajadores domésticos y 31 007 son trabajadores no calificados. *House of Commons Debates*. 21st Parliament, 6th Session, 10/03/1952, p. 289.

¹⁶⁷ *Ibid.*, 10/03/1952, p. 289.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 290.

¹⁶⁹ *Ibid.*, 04/07/1952, p. 4270.

Me pregunto si los opositores a la inmigración creen que Canadá ya está sobrepoblado, cuando tenemos un área territorial mayor que la de Estados Unidos y sólo un décimo de su población. [...] Hoy una nación más de dos veces mayor en población de lo que era en 1913, y muchas veces más fuerte, sólo está recibiendo la mitad del número de inmigrantes que recibía entonces.¹⁷⁰

Frente a estas consideraciones, le parece esencial formular una política de inmigración real, y ya no sólo contar con agentes de inmigración para reclutar a una veintena de carpinteros y albañiles; sin una visión a mediano y largo plazos, esta forma de gestionar la inmigración no puede caracterizarse como una “política”.¹⁷¹ Esta “falta de visión” sin duda influyó a Manuel García y Griego en su análisis de la gestión de la inmigración a Canadá: “Canadá no tenía una política de inmigración formal hasta que adoptó una ley exhaustiva de inmigración en 1952, aunque había establecido una práctica administrativa que promovía la inmigración [...].”¹⁷² Para David Croll, había llegado el momento de hacer frente a las nuevas realidades canadienses y adaptarse a ellas: “Frecuentemente me pregunto por qué vivimos con miedo de las cosas por venir y por qué no enfrentamos problemas como el de la inmigración con valor y confianza”.¹⁷³

Aunque la posición de Croll refleja un gran consenso sobre la necesidad de recibir a más inmigrantes, no todos los miembros del Parlamento comparten ese optimismo y apertura respecto a la inmigración.¹⁷⁴ La iniciativa de 1952 prevé ayuda financiera, principalmente en forma de préstamos, para facilitar el viaje a los inmigrantes británicos, estadounidenses y de la Europa continental. Temiendo una recesión similar a la que siguió a la Primera Guerra Mundial, ciertos diputados se muestran poco dispuestos a abrir las puertas de Canadá a personas des-

¹⁷⁰ *Ibid.*, 10/03/1952, p. 290.

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² Manuel García y Griego, “Canada: Flexibility and Control in Immigration and Refugee Policy”, en Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James F. Hollifield, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, San Diego, University of California Press, 1994, p. 122.

¹⁷³ *House of Commons Debates. Official Report*. 21st Parliament, 6th Session, 10/03/1952, p. 290.

¹⁷⁴ Anderson, *Canadian Liberalism*, p. 135.

plazadas. George Randolph Pearkes, diputado progresista-conservador de Nanaimo (B.C.), menciona que en un periodo de subempleo y de dificultades económicas le parece poco sensato pagar por el transporte de inmigrantes como las *displaced persons*, que tendrán dificultades para encontrar trabajo.¹⁷⁵ Su colega, George Hees (Ontario, progresista-conservador), reitera esta observación y propone que la política de inmigración no se limite a atraer gente a Canadá, sino que considera también la posibilidad de “distribuir” mejor a esos inmigrantes para evitar que se mantengan sin empleo mientras que varias empresas, principalmente agrícolas, tengan escasez de trabajadores.¹⁷⁶ Los agricultores canadienses han subrayado en varias ocasiones este problema recurrente y buscan obtener una política activa de reclutamiento de trabajadores agrícolas extranjeros.

La necesidad de mantener un crecimiento demográfico fuerte para satisfacer las exigencias de mano de obra es poco discutida. En cambio, el método privilegiado difiere. En efecto, el crecimiento de la población puede lograrse mediante una política de inmigración activa o por el crecimiento natural de la población. El diputado liberal de Portneuf (Qc.), Pierre Gauthier, recuerda enfáticamente que Quebec por tradición se ha inclinado por la segunda opción y presenta la posición de *Acción Católica*, diario conservador y católico de Quebec, en materia de inmigración: de acuerdo con la herencia católica quebequense, Gauthier sostiene que más vale restringir la inmigración que controlar los nacimientos con “medidas inmorales” como los métodos anticonceptivos.¹⁷⁷ El diputado progresista-conservador Gordon Churchill (Manitoba) también abunda en la importancia que Canadá debería conferirle al crecimiento natural. Añade que en lugar de promover una inmigración más masiva, el gobierno debería concentrarse en retener a sus propios conciudadanos. Considerando que más de 130 000 canadienses han dejado el país para irse a Estados Unidos, le resulta poco claro por qué los esfuerzos se dirigen a promover la inmigración.¹⁷⁸

Otras cuestiones morales surgen durante el debate en la Cámara de los Comunes. Los criterios raciales de selección comienzan a ponerse en

¹⁷⁵ *House of Commons Debates. Official Report*. 21st Parliament, 6th Session, 28/03/1952, p. 898.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 900.

¹⁷⁷ *Ibid.*, 13/03/1952, p. 426.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 04/07/1952, p. 4274.

duda. Aunque esta época no se caracteriza por haber eliminado la discriminación de las políticas migratorias de Canadá, constituye, de cualquier modo, un giro en la reflexión sobre la inmigración y la imagen que el país desea proyectar internacionalmente. Los criterios raciales no son el único objeto de cuestionamientos; los poderes de deportación del ministro de Inmigración y Ciudadanía también son criticados. El ministro Harris demandaba un presupuesto mayor para estar en condiciones de deportar no sólo al inmigrante, sino también a su familia canadiense:

Harris: Cuando resulta necesario deportarlos [a personas que han llegado a Canadá con buena salud y se han enfermado y, así, sujetas a deportación], no hay ley que permita la deportación de la esposa canadiense o los hijos nacidos en Canadá; sin embargo, sería el deseo de la esposa y de los hijos ir con el padre al país de origen. Esta disposición consiste en permitir que el gobierno de Canadá comparta los gastos para que la familia no se separe.¹⁷⁹

Algunos miembros se muestran impresionados por las prerrogativas gubernamentales que permiten deportar a inmigrantes que, por razones médicas u otras, se vuelven cargas públicas. David Croll pone en duda la pertinencia de esta medida que podría incluso autorizar la deportación del inmigrante y de su hijo nacido en Canadá. El diputado de Ontario Joseph W. Noseworthy (York South, CCF) subraya, por su parte, que este tipo de poder que el ministro busca consolidar no hace más que contribuir a la precariedad del inmigrante, que tiene dificultades económicas y no se atreve a recurrir a los servicios de asistencia por temor a ser deportado. El progresista-conservador Agar R. Adamson (York Ouest, Ont.) señala la diferencia que, de acuerdo con él, existe entre el hecho de ser una carga pública antes de la entrada a Canadá y de volverse tal, por mala suerte, una vez aceptado en el país:

Por supuesto, si la mala fe puede probarse; si puede mostrarse que para llegar a Canadá un inmigrante ha mentido sobre su condición, ése es un asunto totalmente distinto. Pero si el inmigrante ha venido a este país de buena fe, pensando que tiene buena salud y cuando llega aquí desarrolla una tuberculosis, parece injusto que la orden de deportación sea obliga-

¹⁷⁹ *Ibid.*, 02/06/1952, p. 2810.

toria, independientemente de cómo esta persona se haya desenvuelto en este país.¹⁸⁰

Estas objeciones logran convencer a los miembros del Parlamento de aprobar la enmienda sometida por Agar Adamson sobre los inmigrantes sanos que se enferman una vez que están en Canadá: la deportación de esos inmigrantes ya no es obligatoria ni automática.¹⁸¹ En lo que concierne a la categoría de personas no deseables, aunque la definición de la clase de inmigrante que puede ser rechazado por “conducta inmoral” se vuelve menos severa,¹⁸² la noción de actividades subversivas adquiere una nueva importancia en el contexto de la Guerra Fría. Numerosos diputados se preguntan sobre la coherencia entre la política de inmigración y la política exterior canadienses. Alistair Stewart (Winnipeg Nord, MB, CCF) sugiere, por ejemplo, establecer un acuerdo migratorio entre los países signatarios de la OTAN para aumentar el grado de integración entre estas naciones, desde las cuales la inmigración se percibiría favorablemente. Esta proposición no tiene ningún resultado, en tanto que la OTAN es un pacto militar y no un esfuerzo de integración regional más extenso. Stewart afirma también que intentar establecer tales acuerdos no significa que la política migratoria canadiense excluya al resto de los países. Denuncia, al contrario, la discriminación que se muestra aún en esta propuesta de ley:

Sin embargo, parece haber palabras en la iniciativa ante nosotros que sugieren, a mi parecer, que el concepto de exclusión permanece en las mentes de los encargados del departamento. Uno piensa, por ejemplo, en el hecho de que los sujetos británicos de las Indias Occidentales Británicas han tenido dificultades para tener acceso a Canadá porque se creía que les resultaría difícil ajustarse a las condiciones climáticas del país. [...] bajo la iniciativa [en cuestión] estamos preparados para negar el acceso por buenas razones

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 2811.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 3075.

¹⁸² El inmigrante que haya cometido un delito pero haya purgado su condena y lleve más de 5 años en rehabilitación, puede immigrar a Canadá. Sin embargo, el inmigrante que cometa un crimen antes de volverse ciudadano canadiense permanece sujeto a deportación y no puede más que someterse a la decisión discrecional del ministro de Inmigración y Ciudadanía, lo que el diputado ontariano Donald Fleming (progr.-conser.) objeta vehementemente, pero sin éxito. *Ibid.*, 19/06/1952, p. 3591.

y parecería que estamos igualmente preparados para negar el acceso por razones raciales. De hecho, la palabra ‘raza’ se usa en la medida.¹⁸³

No es el único que cuestiona las medidas restrictivas para ciertos sujetos británicos que no provienen de las “zonas tradicionales” de inmigración como el Reino Unido. James Coldwell (Rosetown-Biggar, SK; CCF)¹⁸⁴ subraya la falta de coherencia entre la reiteración, en 1949, del principio de igualdad entre los países miembros de la Commonwealth, como la India, y la política migratoria canadiense: “Aunque pueda haber cierta igualdad entre los componentes de la Commonwealth en tanto que países, Canadá no está otorgando a los ciudadanos de todos los países de la Commonwealth asociados con él un estatus igual cuando se trata de inmigración”.¹⁸⁵ Existe, así, una tensión entre el deseo de Canadá de participar en la consolidación de organizaciones internacionales como la Commonwealth y la voluntad de miembros del Parlamento de no alterar el carácter de la sociedad canadiense (para retomar la expresión de Mackenzie King, 1947). Por ejemplo, el diputado Solon E. Low (Peace River, AB, Crédito Social) dice apoyar el argumento del diputado Croll a favor de los vínculos más sólidos con las otras partes de la Commonwealth, pero continúa defendiendo el sistema de cuotas impuestas a los inmigrantes asiáticos.¹⁸⁶ La posición del jefe del partido Progresista-conservador, George Drew (Carleton, Ont.), se adhiere también a esta idea:

[...] pocas cosas pueden ser más importantes hoy que buscar fortalecer los lazos de amistad entre las naciones libres de la Commonwealth británica. [...] Los exhorto a que, en todo lo que hagamos, consideremos que cualquier gesto que demuestre nuestro deseo por reconocer nuestra asociación con India, Pakistán y Ceylán como una agrupación real y permanente de naciones dentro de la Commonwealth, puede resultar inmensamente ventajoso para todo el mundo. Simplemente cierro mis observaciones sobre este punto en particular diciendo que me gustaría que el gobierno considerara la importancia y la ventaja de que cualquier acuerdo que se firme con esas tres naciones de la

¹⁸³ *Ibid.*, 10/06/1952, p. 3079.

¹⁸⁴ Co-operative Commonwealth Federation.

¹⁸⁵ *House of Commons Debates. Official Report*. 21st Parliament, 6th Session, 04/07/1952, pp. 4260-4261.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 4261.

Commonwealth se haga en un decreto en consejo separado y como un acuerdo separado. Bajo ninguna circunstancia deberán simplemente ser considerados con la población general de Asia, como lo han estado en el pasado.¹⁸⁷

Considerando este apego a la Commonwealth manifestado por diputados de diversos partidos, no es sorprendente que se plantee el asunto de los inmigrantes provenientes de dominios británicos. Mientras que los parlamentarios no ponen en duda las restricciones a la inmigración proveniente de Asia, prevén que India, Pakistán y Ceylán estén exentos de estas medidas. Sin embargo, la prioridad se sigue otorgando a los inmigrantes de los viejos países de la Commonwealth y de ciertas naciones europeas.¹⁸⁸

La intensidad del debate en torno a la iniciativa no se refleja en el contenido de la ley aprobada. La ley no sienta bases verdaderamente novedosas a la política de inmigración canadiense ni constituye una restructuración integral del sistema, tal como lo sugiere el anuncio del ministro Harris. En la presentación de los principios fundamentales de la política de inmigración que él hace algunas semanas después en la Cámara de los Comunes, la continuidad es más perceptible que el cambio: “Esa política es para admitir a Canadá, en números que no excedan la capacidad de absorción de nuestro país y sin alterar el carácter fundamental de nuestro pueblo, a aquellas personas que sean propensas a contribuir a nuestra vida nacional”.¹⁸⁹

Decepcionante para quienes militaban a favor de una apertura en la inmigración y del abandono de principios discriminatorios y discrecionales de la vieja legislación, la ley de 1952 identifica numerosas categorías de personas no admisibles y deja a la discreción del “Special Inquiry Officer” determinar la admisibilidad de un candidato. Entre los factores que pueden tenerse en cuenta para negar la entrada a un inmigrante se encuentran la nacionalidad, la ciudadanía, el grupo étnico, la ocupación, la clase, la proveniencia geográfica (origen), los hábitos

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 4262.

¹⁸⁸ Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Estados Unidos, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Suecia y Suiza. Los trabajadores agrícolas y domésticos de países como Holanda, Alemania, Austria, Grecia y Finlandia también son admitidos fácilmente, mientras que la inmigración italiana se somete a más restricciones.

¹⁸⁹ *House of Commons Debates. Official Report*. 21st Parliament, 6th Session, 04/07/1952, p. 4263.

y costumbres, los modos de vida o de propiedad poco habituales, la adaptabilidad respecto a factores climáticos, económicos, sociales, industriales, laborales, educativos, de salud o toda probable incapacidad de asimilarse y asumir los deberes y las responsabilidades de la ciudadanía canadiense en un periodo razonable.¹⁹⁰ Se trata pues de una ley que no promueve una apertura marcada en el sistema de inmigración canadiense. El principio de la capacidad de absorción sigue siendo central en la política de selección adoptada, pero sin dar bases claras.

Una administración de la política de inmigración que funciona mediante un arsenal de reglamentos y decretos en consejo continúa durante los años y las décadas por venir, reservando al ejecutivo un poder impresionante en materia de inmigración. Mientras que ciertos ministros de Inmigración y Ciudadanía, como Jack Pickersgill,¹⁹¹ verán en estos poderes discretionales los instrumentos adecuados para abrir las puertas de Canadá a algunos refugiados palestinos y a 18 000 húngaros en 1956, sus sucesores —como Ellen Fairclough—¹⁹² los utilizarán principalmente para limitar la inmigración patrocinada, particularmente la italiana, emitiendo decretos en consejo que limitarán el patrocinio a parentes cercanos.¹⁹³ Sin embargo, estas maniobras no logran restablecer la preeminencia de la inmigración de origen británico, que se reduce considerablemente durante los años cincuenta para ceder el lugar a una inmigración compuesta mayoritariamente por alemanes, italianos y holandeses. Además, las medidas adoptadas por la ministra Fairclough no tardan en ser denunciadas por varios miembros del Parlamento, por el primer ministro Diefenbaker y por ciertos grupos étnicos cuya creciente participación en la vida pública se ha vuelto ineludible; bajo presión, estas medidas serán eliminadas poco después de haberse impuesto. Aunque la intensidad de la reacción provocada por estas medidas lleva a su eliminación, también convence al gobierno conservador de que más vale no abrir el debate sobre la inmigración. Ninguna propuesta legislativa tendrá efecto durante los años de gobierno conservador, incluso a pesar de la nominación en 1962 de un ministro de Inmigración y Ciudadanía entusiasta de la idea de aumentar el número de inmigran-

¹⁹⁰ Al respecto, véase Anderson, *Canadian Liberalism*, pp. 152-153.

¹⁹¹ Ministro liberal de Inmigración y Ciudadanía de 1954 a 1957.

¹⁹² Ministra progresista-conservadora de Inmigración y Ciudadanía de 1958 a 1962.

¹⁹³ Knowles, *Canadian Immigration*, pp. 173-176, 180-183.

tes.¹⁹⁴ Es necesario esperar al regreso de los liberales al poder en 1963 para que se proyecte una revisión de la política de inmigración.

*Necesidades económicas
y eliminación de los criterios raciales de selección, 1966-1976*

Durante los años sesenta, la política de inmigración se modifica mediante reglamentos que favorecen una mayor apertura. Veremos que, contrariamente a lo que podría creerse, las dificultades económicas que atraviesa Canadá a partir de 1973 no ponen en jaque el aspecto liberal de la gestión de la inmigración, sino que llevan a los gobiernos a ajustar aún más la selección de inmigrantes a las necesidades económicas del país. Diversos autores explican esta dinámica a partir del creciente peso de los grupos étnicos como clientelas electorales; los beneficios políticos que pueden resultar del apoyo a un régimen de admisión fundamentalmente liberal fueron perseguidos por los partidos principales (Liberal, Progresista-conservador, Nuevo Partido Democrático),¹⁹⁵ contribuyendo así a consolidar un consenso respecto al tipo de política de inmigración que debía adoptarse.¹⁹⁶ Una revisión de la gestión de la inmigración en Canadá para armonizarla a la situación socioeconómica del país, a sus responsabilidades internacionales y a la orientación identitaria se privilegia desde principios de la década de 1960. Certo consenso parece lograrse durante las décadas de 1960 y 1970: la política de inmigración no debe ser discriminatoria, debe privilegiar la reunión de las familias, asegurar el apoyo a los refugiados y beneficiar a la economía canadiense.

¹⁹⁴ Richard Bell, ministro progresista-conservador de Inmigración y Ciudadanía de 1962 a 1963.

¹⁹⁵ El bipartidismo que había caracterizado la política canadiense después de la Confederación dejaba lugar a cierto multipartidismo desde los años cuarenta; esto se consolida en 1961 con la creación del Nuevo Partido Democrático. Es necesario considerar, sin embargo, que este partido nunca forma parte de la oposición oficial durante el siglo XX; en este sentido, el bipartidismo tradicional (liberales contra conservadores o progresistas-conservadores) se perpetúa. No es sino hasta 2011 cuando los neodemócratas de Jack Layton logran formar la oposición oficial, a expensas de los liberales.

¹⁹⁶ Triadafilos Triadafilopoulos, *Becoming Multicultural: Immigration and the Politics of Membership in Canada and Germany*, Vancouver, UBC Press, 2012, pp. 86-118; Robert F. Harney, “So Great a Heritage as Ours’ Immigration and the Survival of the Canadian Polity”, *Daedalus*, 117:4, 1988, pp. 51-97; Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 356.

El principio de no discriminación resulta coherente en un contexto de redefinición identitaria basada en el reconocimiento de la aportación de diversas culturas a Canadá. En 1960, un reporte sobre bilingüismo y biculturalismo introduce el concepto de multiculturalismo, que se convertirá en la piedra angular de la política de gestión de la diversidad canadiense. Las conclusiones de la Comisión Real de Investigación en materia de bilingüismo y biculturalismo, particularmente las contenidas en el libro IV sobre “los otros grupos étnicos”, tendrán un impacto significativo en la definición de los parámetros que enmarcarán la política sobre el multiculturalismo en los años siguientes (especialmente la política oficial canadiense sobre el multiculturalismo adoptada en 1971 y luego la Ley de Multiculturalismo de 1988).¹⁹⁷ Este reporte reconocía los derechos de las minorías culturales al tiempo que establecía los límites aceptables a la diversidad.¹⁹⁸ Aunque aparecen ciertos problemas en la adopción de políticas multiculturales y facilitan así el uso político de preocupaciones multiétnicas con fines electorales, el “multiculturalismo en un marco bicultural”¹⁹⁹ ha llegado a formar parte de la identidad nacional o, al menos, de la representación que los canadienses tienen de sí mismos y que quieren proyectar al extranjero.²⁰⁰ En este contexto multicultural, el principio de no discriminación se impone y se aplica a la política de inmigración canadiense. El primer paso importante en esta dirección se da en 1962, cuando los reglamentos en materia de inmigración instauran un nuevo sistema de selección basado en las aptitudes de los inmigrantes, antes que en su origen nacional:

¹⁹⁷ Harney, “So Great a Heritage”, pp. 51-97; respecto a la política oficial del multiculturalismo, véase *Débats de la Chambre des Communes*, 28e Parlement, 3e session, 08/10/1971, pp. 8545-8548 y 8580-8585, disponible en http://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_HOC2803_08/811?r=0&s=2, consultado el 10. de abril de 2014. Para el texto de la Ley de Multiculturalismo, véase el sitio web de la ley (Justicia) de Canadá, “Loi sur le multiculturalisme canadien”, disponible en <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-18.7/page-1.html>, consultada el 10. de abril de 2014.

¹⁹⁸ Promueve, por ejemplo, la supervivencia e incluso el impulso de diferentes culturas, pero menciona la imposibilidad de tolerar una pluralidad lingüística.

¹⁹⁹ Expresión de Pierre Elliott Trudeau.

²⁰⁰ Anderson, *Canadian Liberalism*, p. 190. Robert Harney señala que la concreción de las políticas de multiculturalismo no es sencilla: “Los políticos y la intelligentsia han probado ser más hábiles para usar metáforas del multiculturalismo que para redactar legislaciones y programas que promuevan el surgimiento de un *etos* público de pluralismo [...]”. Harney, “So Great a Heritage”, p. 78.

El cambio hacia la selección universal basada en aptitudes de 1962 tenía como objetivo principal apaciguar las críticas internas e internacionales de discriminación racial y no el de abrir nuevas fuentes de inmigrantes calificados. [...] Los cambios propuestos a la Regulación 20 fueron únicos en tanto que eliminaron “toda referencia a cuestiones de nacionalidad, geografía o regiones del mundo”.²⁰¹

A pesar de este cambio, Canadá conserva una preferencia hacia los inmigrantes provenientes de regiones tradicionales, limitando, por ejemplo, el derecho de patrocinio para los no europeos y manteniendo un número muy limitado de empleados administrativos fuera de Europa. Esta persistencia en la preferencia por fuentes tradicionales de inmigración es fuertemente criticada.²⁰²

Cuando los conservadores pierden las elecciones federales en 1963, el gobierno liberal de Lester B. Pearson (1963-1968) hereda una situación compleja en materia de inmigración y debe defender a Canadá de las acusaciones de racismo que le dirigen la prensa nacional e internacional. Tales críticas se vuelven difíciles de ignorar cuando la ley estadounidense de inmigración de 1964 confirma la eliminación de los elementos discriminatorios de la política inmigratoria durante la administración de Lyndon B. Johnson. La respuesta del primer ministro Pearson consistirá en fusionar, en enero de 1966, el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía con el de Trabajo para crear el Ministerio de Empleo e Inmigración, para asegurarse así de que el tema migratorio se gestione en forma complementaria al empleo.²⁰³ En 1965, el nuevo ministro de Empleo e Inmigración, Jean Marchand, conduce una encuesta sobre la política de inmigración canadiense para introducir los cambios necesarios.²⁰⁴ El Libro Blanco de 1966 y sus recomendaciones constituyen la tan esperada respuesta a las críticas concernientes al carácter discriminatorio del sistema de inmigración en Canadá.

²⁰¹ Triadafilopoulos, *Becoming Multicultural*, p. 89.

²⁰² Louis Parai, “Canada’s Immigration Policy, 1962-1974”, *International Migration Review*, 9:4, 1975, pp. 456-457.

²⁰³ Triadafilopoulos, *Becoming Multicultural*, p. 98.

²⁰⁴ Diputado de Québec-Ouest, es una figura importante del Partido Liberal. En las elecciones federales de 1965, con Pierre Elliott Trudeau y Gérard Pelletier, Jean Marchand era uno de los “Tres Hombres Sabios” (*Three Wise Men*) de ese partido.

Este reporte marca el paso hacia una era más liberal en lo que respecta a las políticas migratorias canadienses. Se muestra favorable a una inmigración que sigue siendo selectiva, pero que se basa en nuevas etiquetas para definir los términos de selección de los inmigrantes. Considerando que el crecimiento de la población, la expansión del mercado interno, la reducción de los costos *per capita* de la administración de servicios y el enriquecimiento cultural de Canadá están fuertemente vinculados con una política que promueve la inmigración, el Libro Blanco propone una política destinada a fomentar la llegada de elementos educados o formados profesionalmente, que responda así a las necesidades económicas del país. Favorece también la reunión familiar, sin considerar el historial escolar o profesional de los parientes inmediatos de los ciudadanos canadienses. En respuesta a estas recomendaciones, se adoptan nuevos reglamentos en 1967. Éstos buscan eliminar toda discriminación por consideraciones raciales o nacionales de los inmigrantes, a favorecer la reunión familiar (*Sponsored Category* y *Assisted Relatives Category*) y a establecer nuevos métodos de selección basados en criterios profesionales.²⁰⁵

El cambio en la política inmigratoria es significativo: “Marchand y [Tom] Kent [el secretario de Orientación Política para el primer ministro] lograron crear una política inmigratoria relativamente transparente y no discriminatoria que abrió Canadá a la inmigración a gran escala de Asia, África, Medio Oriente y otras fuentes ‘no tradicionales’ por primera vez en la historia del país”.²⁰⁶ El sistema de puntaje así establecido permite al gobierno canadiense armonizar el flujo migratorio con las necesidades económicas de Canadá. Limita, asimismo, el poder discrecional de los agentes de inmigración al atribuir sólo un número limitado de puntos a su apreciación general del candidato.²⁰⁷ Sin embargo, se siguen haciendo escuchar críticas que afirman que la discriminación se perpetúa, indirectamente, mediante el sistema de puntaje; los inmigrantes más educados, los que tienen una mayor especialización profesional o dominan una de las dos lenguas oficiales, frecuentemente provienen de lugares de inmigración “tradicionales”, como Estados Unidos o ciertos países europeos. No obstante la importancia del cambio introducido

²⁰⁵ Iain R. Munro, *Immigration. Canada: Origins and Options*, Toronto, Wiley Publishers of Canada, 1978, pp. 70-71.

²⁰⁶ Triadafilopoulos, *Becoming Multicultural*, p. 108.

²⁰⁷ Parai, “Canada’s Immigration”, p. 458.

mediante el sistema de puntaje —que se hace a partir de un reglamento ejecutivo— el Parlamento no es invitado a pronunciarse sobre esa decisión. La recepción del sistema, sin embargo, es ampliamente positiva y los opositores constituyen más la excepción que la regla.²⁰⁸

Otros reglamentos adoptados en 1967, que buscan asegurar un tratamiento equitativo de las solicitudes, instituyen el *Immigration Appeal Board* (Comisión de Apelaciones de la Inmigración) y permiten a los extranjeros no residentes que se encuentren en Canadá presentar una solicitud de residencia.²⁰⁹ Estas últimas medidas serán causa de un aumento significativo de expedientes y un retraso administrativo considerable: [...] al cabo de un par de años era evidente que Canadá estaba recibiendo un número creciente de visitantes de Estados Unidos, América Latina, Europa, Asia, el Caribe, entre otros lugares. Estos recién llegados se habían enterado de que la forma más rápida de evadir los procedimientos inmigratorios normales era viajando a Canadá, solicitando estatus de residente permanente y, si era rechazado, presentar una apelación ante la Comisión de Apelaciones de Inmigración. El resultado fue una cantidad enorme de casos pendientes ante la comisión.²¹⁰

En respuesta a esta situación problemática, en 1972 los liberales, dirigidos por Pierre Elliott Trudeau, establecen visas para toda persona que permanezca más de tres meses en Canadá. Esta medida, sin embargo, no soluciona el problema:

Mientras que esos cambios restringieron el flujo de visitantes que entraban a Canadá para solicitar visas de inmigrante, no atendían las preocupaciones que causaban los grandes números de personas que llevaban en Can-

²⁰⁸ Triadafilopoulos, *Becoming Multicultural*, p. 107.

²⁰⁹ Un reporte encargado en 1964 por el ministro de Justicia, Guy Favreau, al abogado Joseph Sedwick, buscaba evaluar las quejas relativas a la detención y la imposibilidad de ciertos extranjeros de tener acceso a un abogado. El reporte, presentado en 1965, había establecido ciertos principios y categorías respecto al poder discrecional del ministro, el cual proponía limitar por medio de la Comisión de Apelaciones de Inmigración. Esas recomendaciones influyeron considerablemente en la adopción del *Immigration Appeal Board Act* de 1967, que crea un tribunal de apelación completamente independiente del Ministerio de Empleo e Inmigración. Véase Freda Hawkins, *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern*, Montreal, McGill/Queen's University Press, 1988, pp. 145-169.

²¹⁰ Knowles, *Canadian Immigration*, p. 198.

dá más de lo permitido o la acumulación de casos irresueltos con los que se enfrentaba la Comisión de Apelaciones de Inmigración.²¹¹

En 1973, el gobierno se ve forzado a poner en marcha un programa de ajuste del estatus migratorio; esta “amnistía” permite a 39 000 personas, de más de 150 países, obtener el estatus de residente permanente (*landed immigrant*).²¹² Esta medida es acompañada de mayores restricciones en los procedimientos de apelación y de un incremento en el número de empleados en la Corte de Apelación de Asuntos Inmigratorios. Las críticas al sistema de inmigración muestran que el gobierno ha elegido tratar los síntomas en lugar de atacar la fuente de los males. El nuevo ministro de Inmigración, Robert Andras,²¹³ supervisa el establecimiento de una comisión encargada de atender la situación inmigratoria e invita a cada provincia y grupo interesado a colaborar en esta iniciativa. El Libro Verde de la Inmigración, presentado en 1974, es el resultado de este estudio.²¹⁴ Producido en un periodo de dificultades económicas, el reporte invita al gobierno a adoptar una política más selectiva y restrictiva. La validez del argumento que sostiene que una inmigración regular y elevada favorece el crecimiento económico es puesta en duda por el Libro, en el que se señala la importancia de considerar los costos vinculados a la afluencia masiva de inmigrantes en una sociedad en urbanización creciente.²¹⁵

Antes de adoptar las recomendaciones del Libro Verde para crear una nueva Ley de Inmigración, el ministro Andras instaura un comité parlamentario especial, encargado de recoger la opinión de la población y de los distintos actores implicados en la gestión de la migración. Formado por senadores y diputados de diversos partidos, el comité somete sus conclusiones a la Cámara de los Comunes en noviembre de 1975. Las recomendaciones del comité especial divergen de las del

²¹¹ Tradafilopoulos, *Becoming Multicultural*, p. 107.

²¹² Valerie Knowles, *Canadian Immigration*, p. 203.

²¹³ Diputado liberal de Port Arthur (Ont.) y luego de Thunder Bay (Ont.), Andras dirige varios ministerios antes de ser atraído al de Empleo e Inmigración de 1972 a 1976.

²¹⁴ El Libro Verde se presenta en cinco volúmenes: “Perspectivas de la política de inmigración”, “El programa de inmigración”, “Estadísticas de la inmigración y la población”, “Tres años de vida en Canadá” y “Primer reporte del estudio longitudinal de la adaptación económica y social de los inmigrantes”.

²¹⁵ En *Livre vert fédéral sur la politique canadienne d'immigration*, Ottawa, Main-d’œuvre et Immigration, 1974, vol. 1: “Perspectives de la politique d’immigration”, pp. 21-31.

Libro Verde, sosteniendo fundamentalmente que, por consideraciones demográficas, económicas, familiares y humanitarias, Canadá debe continuar siendo un país de inmigración. Sin apoyar una política de puertas abiertas ni de puertas cerradas, el comité sugiere adoptar una política que favorezca una inmigración moderada y emite más de sesenta recomendaciones sobre la manera de formular una nueva legislación en la materia. En la primavera de 1977, algunos meses después de adoptarse una nueva Ley de Ciudadanía que reducía el tiempo de residencia requerido a tres años (en lugar de cinco) y ponía fin al trato especial a los “sujetos británicos”, el nuevo ministro de Empleo e Inmigración, Bud Cullen (Sarnia, Ont., liberal), presenta a la Cámara de los Comunes un proyecto de Ley de Inmigración que considera la mayoría de las recomendaciones del comité especial.²¹⁶

Esta nueva Ley de Inmigración se debate en 1977 y entra en vigor en 1978. Los debates en la Cámara de los Comunes son relativamente moderados. Es necesario observar, como lo menciona John Gilbert (Broadview, Ont., NPD), que los diputados de todos los partidos confluyen en los principios que se encuentran en la base de esta legislación: “¿Cómo podríamos objetar una política que pone énfasis en la reunificación familiar, la no discriminación, la preocupación por los refugiados y la promoción de los objetivos económicos, sociales y culturales de Canadá?”²¹⁷ Las tres clases de inmigrantes establecidas en la ley reflejan, además, las nuevas prioridades de Canadá en materia de inmigración: la clase familiar (en la que la definición se aplica de manera más extendida a los parientes de un residente de Canadá), la de inmigrantes independientes (sometidos al sistema de puntaje) y la clase humanitaria, que se aplica a los refugiados (como se definen en la Convención de 1951 de la ONU) y a las personas perseguidas.

Además de reajustar la política de inmigración a los intereses económicos y a las directrices de la política exterior canadienses, la nueva legislación actualiza el tipo de prohibiciones a la inmigración:

La iniciativa remueve aquellas prohibiciones ofensivas, especialmente la prohibición contra los epilépticos, los retrasados mentales y quienes han sido pacientes en instituciones [para atender enfermedades] mentales. Tam-

²¹⁶ *House of Commons Debates*, 30th Parliament, 2nd Session, 10/03/1977, p. 3862.

²¹⁷ John Gilbert, *ibid.*, 14/03/1977, pp. 3939-3940.

bién remplaza el criterio obsoleto de “conducta inmoral” con criterios objetivos basados en las disposiciones del Código Criminal de Canadá.²¹⁸

Esta actualización de las categorías de inmigrantes “no deseables” hace desaparecer al mismo tiempo la prohibición que se aplicaba a los homosexuales. Varios miembros del Parlamento felicitan al ministro por estos cambios que consolidan fuertemente el principio de reunificación familiar:

Respecto a las llamadas clases inadmisibles, me complace notar que la exclusión de inmigrantes potenciales se basará sólo en el peligro a la salud pública o la seguridad [...]. En el pasado, como la Cámara sabe, la [ley de] 1952 prohibía la entrada de los epilépticos y de quienes sufrían enfermedades mentales. [...] Hay un acuerdo respecto a que los miembros de la familia no deben separarse porque uno de ellos sufra de retraso mental.²¹⁹

Las disposiciones relativas a la exclusión y a la deportación siguen siendo severas por razones de seguridad, pero, a diferencia de lo previsto en la ley de 1952, los procedimientos establecidos en 1978 permiten una mejor defensa del inmigrante.²²⁰ Además de establecer un nuevo sistema de arbitraje, la ley de 1978 confirma el principio de protección y respeto a los derechos de las personas sujetas a investigación.²²¹

A pesar del carácter progresista y democrático de varios de los nuevos fundamentos de la legislación, ciertas características fuertemente criticadas de la política de inmigración canadiense permanecen. El carácter discrecional de la gestión de la inmigración, que se traduce, como se ha dicho, en una administración mediante reglamentos y decretos en consejo, es objeto de vivos ataques en la Cámara de los Comunes. La ausencia de criterios de selección precisados en la ley molesta también a varios diputados. Puesto que no se presentan en el proyecto de ley, se señala que esos criterios estarán contenidos en un reglamento subsiguiente. Numerosos diputados reprochan al gobierno por someter un

²¹⁸ Bud Cullen, *ibid.*, 10/03/1977, p. 3863.

²¹⁹ Jake Epp (Provencher, MB, progresista-conservador), *ibid.*, p. 3873.

²²⁰ Whitaker, *La politique*, p. 21, *ibid.*, p. 3866.

²²¹ Freda Hawkins, “Canadian Immigration and Refugee Policies”, en Paul Painchaud, *De Mackenzie King à Pierre Trudeau: Quarante ans de diplomatie canadienne*, Québec, Les Presses de l’Université Laval, 1989, p. 652.

proyecto de ley que no les es posible juzgar de manera informada, en la medida en que no hay precisión en el sistema de selección.²²² Sin embargo, ciertos diputados apoyan este aspecto de la política migratoria canadiense, considerando que esta manera de gestionar la inmigración confiere al sistema la flexibilidad suficiente para que pueda adaptarse a las realidades demográficas, económicas e internacionales cambiantes. Quienes se muestran de acuerdo con esta forma de administrar la política inmigratoria subrayan, sin embargo, que es necesario asegurarse de que esos poderes discrecionales estén delimitados.

El ministro Cullen presenta esta legislación como constitutiva de una etapa importante en los límites al ejercicio de los poderes discretionarios relativos a inmigración. Como lo anuncia el ministro de Empleo e Inmigración, la ley de 1978 constituye la enunciación de principios destinada a delimitar la política de inmigración: “Establece, mediante la declaración de objetivos, un marco explícito de políticas a las que debe ajustarse todo lo que se haga bajo la autoridad de la legislación”.²²³ Para aumentar la transparencia en la gestión de la inmigración, la ley de 1978 obliga al gobierno a presentar un reporte anual en el que los niveles de inmigración autorizados sean presentados y justificados por el ministro. La nueva legislación prevé que el establecimiento de los objetivos anuales debe basarse en una consulta a las provincias y otras partes interesadas, como los sindicatos, los empresarios y los expertos del medio universitario, así como los organismos profesionales y sin fines de lucro. En este sentido, la ley permite una más extensa consulta al público y a las provincias.²²⁴ Para no eliminar la flexibilidad del sistema de inmigración, los creadores de la ley favorecieron este modo de proceder en lugar del establecimiento de cuotas fijas; Bud Cullen señala, no obstante, que la política de inmigración debe considerar el mediano y largo plazos y asegurarse de que el número de inmigrantes admiti-

²²² Las intervenciones de Jake Epp, Andrew Brewin (Greenwood, Ont., NPD), Art Lee (Vancouver East, BC, liberal), William C. Scott (Victoria-Haliburton, Ont., progresista-conservador), Charles-Eugène Dionne (Kamouraska, Qc., Crédito Social), John Gilbert y John R. Holmes (Lambton-Kent, Ont., progresistas-conservadores) son particularmente elocuentes al respecto. *House of Commons Debates*, 30th Parliament, 2nd Session, pp. 3871-3875, 3903-3904, 3907-3908, 3941-3942, 3955.

²²³ *Ibid.*, 10/03/1977, p. 3863.

²²⁴ Whitaker, *La politique*, p. 21.

dos cada año se mantenga en una escala moderada (entre 120 000 y 150 000, aproximadamente).

Una característica importante de esta ley es el lugar otorgado a las provincias en la gestión de la inmigración. Como se mencionó, los objetivos anuales prevén una consulta con las provincias para conocer sus necesidades específicas. Las responsabilidades de las provincias en la integración económica y cultural, la educación y la asistencia a los inmigrantes son reconocidas en este proyecto de ley que permite al gobierno federal y a las provincias formular acuerdos que resulten en una gestión más coordinada de la inmigración. Por ejemplo, el acuerdo Cullen-Couture de 1978 entre los gobiernos de Canadá y Quebec prevé una mayor concertación en la elección de los inmigrantes que se establezcan en esa provincia, respetando siempre los principios del sistema de selección establecido en 1978.²²⁵

La nueva ley está acompañada de una serie de reglamentos que reajustan el sistema de puntaje. El mayor número de puntos concedidos al futuro inmigrante corresponde a la formación profesional del candidato (15 puntos) y a las perspectivas de empleo para este tipo de trabajador en Canadá (15 puntos). La preparación académica aparece en tercer lugar (12 puntos), seguida en partes iguales (10 puntos) por la edad del inmigrante, su conocimiento de una de las dos lenguas ofi-

²²⁵ La actitud de Quebec en este asunto muestra una realidad particular. El tema de la supervivencia de la cultura francófona en la provincia lleva al gobierno quebequense a crear su propio Ministerio de Inmigración; en diciembre de 1968, la ley 75 recibe la sanción real, que permite la creación del Ministerio Quebequense de la Inmigración. Este importante logro constituye para Quebec un instrumento esencial para la gestión de la inmigración en un momento en que la dinámica migratoria internacional se intensifica y el número de actores implicados aumenta. Además, en aras de contrarrestar la tendencia predominante de inmigrantes alófonos que adoptan la lengua inglesa, en lugar de la francesa, cuando se establecen en Quebec, la ley provincial 101 (1977) obliga a los hijos de los inmigrantes que no hablan ninguna de las lenguas oficiales de Canadá a asistir a las escuelas francófonas. Estos cambios promueven, además, una mayor aceptación de inmigrantes en Quebec a partir de la década de 1970. *Ibid.*, p. 21; Sylvie Girard y Jean-François Manègre, *L'immigration et l'opinion publique: Présentation des résultats des sondages d'opinion sur l'immigration au Québec et au Canada, 1952 à 1988*, Québec, Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec, Gouvernement du Québec, 1988, p. 6; Martin Pâquet, *Tracer les marges de la Cité. Étranger, Immigrant et État au Québec, 1627-1981*. Montreal, Boréal, 2005; Martin Pâquet, *Vers un ministère québécois de l'Immigration, 1945-1968*. Ottawa, Société Historique du Canada, 1997; Coll. “Les groupes ethniques du Canada”.

ciales y sus características personales, así como la existencia previa de un convenio de trabajo con un empleador canadiense.²²⁶ La afirmación del carácter antidiscriminatorio de la nueva política migratoria se refleja en la diversificación del origen de los inmigrantes a partir de los años setenta. Aunque el número de inmigrantes del Reino Unido y de Estados Unidos continúa siendo importante, la inmigración proveniente de Asia y de las Antillas aumenta de manera sustancial, mientras que la de América Latina y África, hasta entonces bastante baja, se vuelve más significativa.²²⁷ En 1973, Hong Kong figura como la tercera fuente de proveniencia de los inmigrantes, mientras que Jamaica, India, Filipinas y Trinidad y Tobago emergen entre los diez primeros países de origen de los migrantes a Canadá.²²⁸ La política de recepción de refugiados contribuye también a esta diversificación en el origen de los inmigrantes. Por ejemplo, los refugiados de Laos, Vietnam y Camboya forman los contingentes más importantes de esta categoría; en 1979-1980, más de 60 000 refugiados se establecen en Canadá y esta cifra continúa aumentando durante la década de 1980.²²⁹

En los años siguientes, los diferentes partidos compiten por ganar el voto de las clientelas étnicas, que ahora son cruciales para los resultados electorales. Esta realidad explica, además, la permanencia de una política inmigratoria relativamente liberal durante el último cuarto del siglo XX, incluso a pesar de las fluctuaciones que afectan a la economía canadiense. En resumen, la política de inmigración de Canadá se reforma, primero mediante reglamentos y después por la vía legislativa, con el fin de eliminar las cláusulas discriminatorias de su sistema de selección. Conservando su flexibilidad, en ocasiones criticada, tiende a

²²⁶ Munro, *Immigration*, p. 71.

²²⁷ Mientras que la inmigración del Reino Unido representaba 23.5% de todos los inmigrantes a Canadá entre 1959 y 1970, esta proporción pasó a 15.2% durante la década siguiente. La inmigración asiática constituye un poco más de 29% del total entre 1971 y 1981, mientras que esta proporción apenas alcanzaba 8% durante los años sesenta. Véase George J. Borjas, "Immigration Policy, National Origin, and Immigrant Skills: A Comparison of Canada and the United States", Cambridge, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, 1991, p. 22; Anderson, *Canadian Liberalism*, p. 2; Stephen Castles, "Why Migration Policies Fail", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, núm. 2 (2004), p. 191.

²²⁸ Warren E. Kalbach y Wayne W. McVey, *The Demographic Bases of Canadian Society*, Toronto/Nueva York, McGraw-Hill/Ryerson, 1979, p. 50.

²²⁹ Whitaker, *La politique*, p. 22.

ajustarse a las necesidades económicas del país al establecer criterios de selección que hacen hincapié en la experiencia laboral y la formación, además de plantear objetivos anuales en consulta con las provincias. A partir de 1978, el papel de estas últimas en la administración de la inmigración es más reconocido y la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno se ve favorecida.

REAJUSTES FINALES Y CONCLUSIONES, 1977-2014

En el curso de las décadas siguientes, la política de inmigración canadiense continúa rigiéndose de acuerdo con los términos de la Ley de Inmigración de 1978. No obstante su buena recepción, surgen problemas a lo largo de los años que cuestionan su validez. Como menciona Reg Whitaker, durante la década de 1980, el tema de los refugiados superpasa el marco establecido por la ley de 1978. Desde finales de los años setenta, y particularmente después de la caída de la Unión Soviética, ciertos investigadores han identificado el surgimiento de una crisis migratoria mundial.²³⁰ Aunque esta “crisis” no sea universalmente validada y las causas de esta nueva movilidad no conciten la unanimidad,²³¹ los países receptores de migrantes parecen haber reaccionado a esta situación, real o exagerada, volviendo a medidas más restrictivas en materia de inmigración.²³² El crecimiento de la población mundial, combinado con un clima inestable como consecuencia directa e indirecta de la Guerra Fría y luego del desmantelamiento de la Unión Soviética, resulta en un marcado aumento en el número de refugiados durante las décadas de 1980 y 1990. En 1984, más de 500 000 refugiados etíopes huyen a Sudán; en 1981 y 1982, alrededor de 200 000 guatemaltecos se dirigen hacia México, Estados Unidos o Canadá; en 1991, la población afgana refugiada en Pakistán o en Irán alcanza los 3 millones.²³³ Además

²³⁰ Véase el controvertido trabajo de Myron Weiner, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, Nueva York, Harper Collins College Publishers, 1995.

²³¹ Véase la crítica al libro de Myron Weiner efectuada por Demetrios G. Papademetriou, “The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights. Review”, *Population and Development Review*, 22:3, 1996, pp. 569-573.

²³² Anderson, *Canadian Liberalism*, p. 2; Castles, “Why Migration”, pp. 205-227.

²³³ Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 414.

de afrontar estas nuevas dinámicas, la economía mundial atraviesa recepciones importantes; en Canadá, la explosión de los precios del petróleo ya había causado una desaceleración económica en 1973, mientras que en 1982 la economía se tambalea de nuevo cuando las tasas de interés y de inflación se disparan en diferentes lugares. Frente a estas dificultades, distintos países revisan sus políticas migratorias e imponen nuevas barreras al movimiento poblacional.

Canadá no es la excepción y reacciona a partir de los años 1980 a lo que considera un incremento alarmante en la inmigración ilegal. Recibe, sin embargo, a una cantidad importante de refugiados, particularmente en el contexto de la Guerra Fría, en el que Canadá se posiciona contra los regímenes comunistas y dictatoriales. Mientras se muestra refractario a las demandas de refugiados provenientes de Chile, recibe a muchos refugiados de Europa del Este, dominada por la URSS.²³⁴ Su contribución en este sentido es notable —reconocida por la ONU en 1986—,²³⁵ aunque es necesario considerar que el sistema de inmigración canadiense rápidamente se estanca frente al volumen de solicitudes de estatuto de refugiado, que amenaza con paralizar su funcionamiento. El tipo de solicitud de condición de refugiado dejaba en ocasiones la puerta abierta a críticas sobre su validez, puesto que muchos de los solicitantes resultaron ser refugiados económicos, categoría que no era reconocida jurídicamente. Otras, fraudulentas, rápidamente provocaron la indignación de los funcionarios y la población canadienses, preparando así el terreno para el abandono parcial de la actitud generosa de Canadá.²³⁶

A pesar de estas modificaciones, el reconocimiento del estatuto de refugiado permanece como una piedra angular de la política de inmi-

²³⁴ Reg Whitaker explica estos estándares diferenciados por la política exterior de Canadá y su relación con Estados Unidos. Mientras la inmigración de refugiados de Europa del Este no representa ningún problema diplomático con el vecino del sur, el apoyo a los exiliados del Chile de Allende o a las víctimas de la guerra civil en Guatemala podría amenazar la buena vecindad con Estados Unidos, involucrados directa o indirectamente en estos conflictos. Reg Whitaker, *The Secret History of Canadian Immigration*, Toronto, Lester & Orpen Dennys Publishers, 1987, pp. 1-9.

²³⁵ La medalla Nansen (*Nansen Refugee Award*) es otorgada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a los individuos o asociaciones que se distingan por sus acciones destinadas a ayudar a las poblaciones desplazadas. En 1986 se le concedió “al pueblo de Canadá”.

²³⁶ Véase Whitaker, *La politique*, pp. 23-24, y Whitaker, *The Secret History*.

gración canadiense; en 1991, la Comisión de Inmigración y Refugiados otorga el estatuto de refugiado a 64% de las demandas recibidas.²³⁷ Sujeta a tensiones de diversos grupos, la política de inmigración canadiense continúa reconociendo ciertos principios fundadores como el de no discriminación, la reunificación familiar, el multiculturalismo y la ayuda a los refugiados, pero comienza a concentrarse más en los inmigrantes independientes a partir de la década de 1990 y a hacerse más prudente en lo concerniente a la clase familiar y de refugiados. La visión de la inmigración en Canadá continúa evolucionando con el contexto económico y político. Con la llegada al poder de los conservadores de Brian Mulroney en 1983,²³⁸ se hace un esfuerzo considerable para promover la inmigración de personas de negocios. Estrechamente relacionada con la liberalización de la economía canadiense y sus tratados de libre comercio —primero con Estados Unidos y después también con México—, la apertura del país a los empresarios, inversionistas y hombres de negocios parece lógica. Al mismo tiempo que emprende estas modificaciones, el gobierno de Mulroney presenta en 1987 dos iniciativas que afectan las condiciones para la obtención del estatuto de refugiado.²³⁹ Estos controvertidos cambios tienen como efecto restringir el acceso a Canadá, reducir los plazos de audiencia de las reclamaciones, imponer multas a los navíos que transporten inmigrantes ilegales y acelerar la deportación de personas cuando su demanda sea rechazada.²⁴⁰ No se trata, sin embargo, de una vuelta a una política de inmigración de naturaleza restrictiva, sino de un ajuste destinado a limitar la inmigración ilegal y a dar mayor consideración a los asuntos de seguridad. De hecho, el nivel de inmigración no cae durante la recesión que caracteriza a este periodo: el plan quinquenal de inmigración presentado por los conservadores en 1990 prevé un aumento en el número de inmigrantes admitidos.²⁴¹

²³⁷ El Immigration and Refugee Board (IRB), creado en 1989, es un tribunal administrativo independiente, encargado de la supervisión de los expedientes de los refugiados.

²³⁸ Originario de Baie-Comeau (Qc.), es elegido jefe del Partido Progresista-conservador en 1983 y lleva a sus tropas a la victoria electoral en 1984.

²³⁹ Proyectos de ley C-55 y C-84. Véase Brahm Segal, “Restructuring Canada’s Refugee Determination Process: A Look at Bills C-55 and C-84”, *Les Cahiers de droit*, 29:3, 1988, pp. 733-759.

²⁴⁰ Whitaker, *The Secret History*, pp. 23-24.

²⁴¹ Kelley y Trebilcock, *The Secret History*, p. 415.

Además, con las tasas de natalidad descendiendo en caída libre desde los años ochenta, aunque de manera más marcada durante los noventa, la política inmigratoria no puede permitirse regresar a las medidas restrictivas.²⁴² A esta realidad la acompaña la del envejecimiento de la población y de una disminución en la fuente de mano de obra, lo que permite suponer una carga más pesada sobre las generaciones futuras para mantener el tipo de “Estado de bienestar” del que Canadá se proveyó después de la Segunda Guerra Mundial.²⁴³ Ya enunciado por los parlamentarios en los años setenta, este argumento figura como uno de los más convincentes para mantener una política de inmigración moderadamente abierta.

Sin embargo, ciertos sucesos altamente publicitados, como la llegada en 1999 de un navío que transportaba más de 120 inmigrantes ilegales chinos en un estado lamentable, alertan al público y a la clase política sobre la urgencia de aumentar la seguridad en torno a la inmigración. La Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados, promulgada en 2000, se inscribe en un contexto de “crisis”. El objetivo de la Ley es “cerrar la puerta trasera a quienes quieren abusar del sistema”, asegurándose de mantener la puerta principal abierta a los auténticos refugiados y a los inmigrantes de los que el país tenga necesidad.²⁴⁴ Las consideraciones en materia de seguridad nacional toman un lugar importante en esta legislación, que es objeto de poca supervisión parlamentaria al conferir al ministro renovados poderes discrecionales. El tipo de inmigrantes que pueden ser patrocinados aumenta, mientras que los requisitos para immigrar a Canadá se tornan más exigentes en cuanto al conocimiento de los idiomas oficiales, la educación y el perfil del trabajador (véase anexo 3). Además, nuevos programas como el Canadian Experience Class permiten a trabajadores especializados que han laborado en Canadá en forma legal por más de 12 meses en los tres últimos años, obtener la residencia permanente mediante el sistema de entrada “express” implantado a principios de 2015; estas iniciativas

²⁴² La tasa de natalidad, que era de 3.9 niños por mujer en 1959, baja en forma considerable a partir de la mitad de los años sesenta, para alcanzar el nivel más bajo, de 1.5, en 2000. Magali Barbieri y Nadine Ouellette, “The Demography of Canada and the United States from the 1980s to the 2000s”, *Population*, 67:2, 2012, p. 197.

²⁴³ David K. Foot, *Vieillissement de la population et politique canadienne d'immigration: répercussions et recommandations*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1986.

²⁴⁴ Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 425.

buscan favorecer la permanencia de inmigrantes calificados para ocupar empleos en ciertos renglones específicos de la economía.

Si el número de inmigrantes no registró bajas importantes en las últimas décadas del siglo XX, los cambios en las proporciones por categoría de inmigrantes reflejan esta nueva orientación de la política de inmigración canadiense que se aleja poco a poco de sus principios de reunificación familiar o de ayuda a los refugiados. Al mismo tiempo, las cláusulas que permiten a los trabajadores temporales entrar al país se hacen más flexibles, facilitando así el reclutamiento de mano de obra extranjera.²⁴⁵ Por ejemplo, si en 1987 el número de obreros agrícolas admitidos en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (administrado en aquel entonces por Recursos Humanos y Desarrollo Social Canadá) se mantenía alrededor de 4 100, este número rebasaba 27 500 en 2009.²⁴⁶ Sin embargo, en la mayoría de los casos, este tipo de inmigración temporal no permite acceder a la ciudadanía y no prevé la inclusión de estos trabajadores en el seno de la nación canadiense.²⁴⁷

Estas modificaciones están relacionadas con las tendencias internacionales en lo que respecta a la política migratoria. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la seguridad nacional recibe una nueva atención y los criterios de admisibilidad se vuelven más estrictos, sin que esto signifique un regreso a las políticas discriminatorias de ciertos grupos étnicos.²⁴⁸ La prioridad conferida a la formación y a las

²⁴⁵ Desde 1966, Canadá autoriza la contratación de trabajadores agrícolas temporales procedentes del Caribe. Tiene un convenio bilateral con México desde 1974 en el marco del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT). El programa creció de manera rápida después de 1989 cuando se privatizó su gestión, pasando en manos de FARMS o FERME (por sus siglas en inglés y francés), un organismo sin fines de lucro administrado por los agricultores canadienses y financiado por los usuarios de la mano de obra agrícola extranjera. En 2003, migrantes temporales guatemaltecos se sumaron a esta mano de obra. Véase Hélène Pellerin, “De la migration à la mobilité: changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada”, *Revue européenne des migrations internationales*, 27:2, 2011, pp. 66-67; Kelley y Trebilcock, *The Making*, pp. 425-437.

²⁴⁶ “Les travailleurs migrants au Canada: Une revue du Programme des travailleurs saisonniers agricoles du Canada”, l’Institut Nord-Sud, 2006, disponible en www.nsi-ins.ca, consultado el 14 de noviembre de 2014.

²⁴⁷ Ciertas excepciones, como el programa “Live-in caregiver”, permiten a las trabajadoras ser elegibles para la residencia permanente y la ciudadanía. Augustina J. Reed, “Canada’s Experience with Managed Migration: The Strategic Use of Temporary Foreign Worker Programs”, *International Journal*, 63:470, 2008, pp. 469-484.

²⁴⁸ Véase Erin Kruger, Marlene Mulder y Bojan Korenic, “Canada after 11 Sep-

habilidades de los inmigrantes se confirma en la política inmigratoria de Canadá desde la entrada del siglo XXI. Por otro lado, los programas de trabajadores temporales se benefician de esta política gubernamental. Considerando los cambios que afectan la recepción de inmigrantes, algunos autores establecen un paralelo entre la situación actual y la que caracteriza la segunda mitad del siglo XIX:²⁴⁹ las puertas parecen estar de nuevo abiertas a los inmigrantes que puedan contribuir espontáneamente a la economía del país, sin tener que dar ninguna garantía de su inclusión en el seno de la comunidad canadiense. Otros ponen énfasis en la dinámica electoral, que obliga a los partidos políticos a adoptar un discurso multicultural y de apertura respecto a las comunidades étnicas.

CONCLUSIONES

Si bien la inmigración no figura propiamente entre las preocupaciones principales de los padres de la Confederación, las políticas relativas al reclutamiento de inmigrantes se inscriben en la línea de los principales debates nacionales. Christopher G. Anderson menciona que, al momento de su creación, Canadá hereda principios liberales británicos que favorecen la consolidación de políticas que hacen hincapié en los derechos individuales. Este liberalismo, que él califica de internacionalista hasta la Primera Guerra Mundial, explicaría los esfuerzos de los gobiernos de la América del Norte Británica por reconocer los derechos de los inmigrantes y asegurar su protección. En los primeros años del dominio, las puertas de Canadá permanecen, para todo fin práctico, abiertas a la inmigración. No es sino hasta la primera década del siglo XX cuando la Ley de Inmigración se modifica para prohibir la entrada a ciertos tipos de inmigrantes; los decretos en consejo y reglamentos hacen más estrictos los criterios de admisibilidad en Canadá, particularmente después de la Primera Guerra Mundial y durante la crisis económica de los años treinta.

En repetidas ocasiones, las consideraciones externas afectan la política de inmigración canadiense, pero los intereses nacionales dictan también sus principios. Ya en el siglo XIX la necesidad de abrir las tierras

tember: Security Measures and ‘Preferred’ Immigrants”, *Mediterranean Quarterly*, 15:4, 2004, pp. 72-87.

²⁴⁹ Kelley y Trebilcock, *The Making*, p. 459.

del Oeste y los intereses de las compañías ferroviarias habían contribuido a definir una política activa de promoción de la inmigración europea y agrícola. De la misma manera, las presiones internas, provenientes de la Columbia Británica, llevan a los miembros del Parlamento a adoptar una política restrictiva de la inmigración china en 1885; las presiones de los grupos sindicales a principios del siglo XX tampoco son ajenas al cierre relativo de las puertas de Canadá. Después de la Segunda Guerra Mundial, fuerzas externas e internas se combinan de nuevo para modificar la política de inmigración.

Buscando armonizar la gestión de su inmigración con su nueva posición internacional, Canadá comienza, poco a poco, a revisar la ley correspondiente. Manifestando, al mismo tiempo, la voluntad del país de reafirmar su autonomía y de conservar el vínculo privilegiado con la Corona británica, las leyes propuestas y debatidas en esta época pretenden reconciliar estos principios y hacer menos estricto el sistema de inmigración. El poder discrecional y las cláusulas discriminatorias contenidas en la Ley de Inmigración de 1952 reflejan, sin embargo, una continuidad, más que una ruptura clara. Durante los 15 años siguientes, mediante decisiones tomadas por el poder ejecutivo, la política inmigratoria se abre y se vuelve menos discriminatoria. Ajustando los principios que rigen esta política a los que promueven instancias internacionales como la ONU, en las que Canadá participa activamente, los gobiernos liberales que dirigen el país durante los años sesenta y setenta confieren bases duraderas a la política canadiense de inmigración. La introducción del sistema de puntaje en 1967, y luego la restructuración de la ley en 1977, constituyen puntos de inflexión que confirman la eliminación de la discriminación étnica de la política migratoria. Es también en esa época cuando la importancia otorgada a la reunificación familiar, a la protección de los refugiados en el contexto de la Guerra Fría y al crecimiento económico se consolidan en la legislación migratoria. El carácter discrecional de la política de inmigración continúa presente en la ley de 1977, pero se delimita mediante ciertos mecanismos jurídicos que permiten a los inmigrantes apelar decisiones relativas a su estatus. Son, por cierto, estos mecanismos los que provocan un retraso en el proceso de las solicitudes en un periodo —las décadas de 1980 y 1990— en el que el movimiento de refugiados crece mundialmente.

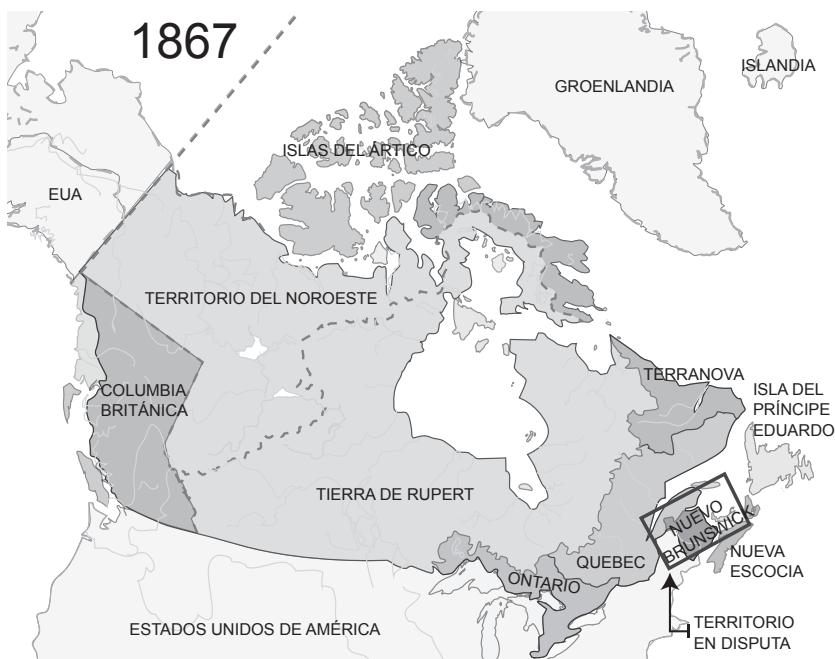
Este desafío permanece aún ahora para los legisladores canadienses: asegurar el respeto a los derechos de los extranjeros, de acuerdo

con la Carta de los Derechos Humanos (1982), al tiempo que se busca la manera de no paralizar el sistema de inmigración. Los diversos proyectos de ley presentados desde los años ochenta pretendían establecer este equilibrio y, desde 2001, el sistema ha vuelto a adquirir un carácter discrecional, sinónimo de flexibilidad a los ojos de muchos y arbitrario en opinión de algunos. Más recientemente, ciertos cambios importantes efectuados por los conservadores de Stephen Harper —en el poder desde 2006— contradicen ciertos principios fundadores de la política de inmigración canadiense, como la protección de los refugiados, sin que la opinión pública se muestre alarmada. El discurso en torno a la inmigración en Canadá tiende también a promover una identidad “neoconservadora” que corre el riesgo de afectar la adhesión de ciudadanos potenciales a Canadá y de minorías nacionales históricas canadienses.²⁵⁰ Como ya lo mencionaba Freda Hawkins en 1988, una parte del problema se debe a que la mayoría de los canadienses no están suficientemente informados sobre las realidades nacionales e internacionales en materia de inmigración para que el tema reciba la atención que merece,²⁵¹ mientras que Canadá se sigue construyendo gracias a sus inmigrantes, de los que depende aún hoy.

²⁵⁰ Laura Tonon, Tracey Raney, “Building a Conservative Nation: An Examination of Canada’s New Citizenship Guide, Discover Canada”, *International Journal of Canadian Studies*, 47, 2013, pp. 201-219.

²⁵¹ Freda Hawkins, “Canadian Immigration”, p. 355.

ANEXO 1. LA CONFEDERACIÓN CANADIENSE



Fuente: "Territorial Timeline", *Historical Atlas of Canada*, http://www.historicalatlas.ca/website/hacolp/national_perspectives/boundaries/UNIT_17/U17_Timeline_U17_timeline_1851_1867.htm y http://www.historicalatlas.ca/website/hacolp/national_perspectives/boundaries/UNIT_17/U17_Timeline/U17_timeline_1920_1949.htm, consultado el 23 de noviembre de 2014.



Fuente: "Territorial Timeline", *Historical Atlas of Canada*, http://www.historicalatlas.ca/website/hacolp/national_perspectives/boundaries/UNIT_17/U17_Timeline_U17_timeline_1851_1867.htm y http://www.historicalatlas.ca/website/hacolp/national_perspectives/boundaries/UNIT_17/U17_Timeline/U17_timeline_1920_1949.htm, consultado el 23 de noviembre de 2014.

Anexo 2. Población, Canadá (1861-2001)

<i>Periodo</i>	<i>Población total (miles)</i>	<i>Inmigrantes (miles)</i>	<i>Emigrantes (miles)</i>
1861-1871	3 689	260	410
1871-1881	4 325	350	404
1881-1891	4 833	680	826
1891-1901	5 371	250	380
1901-1911	7 207	1 550	740
1911-1921	8 788	1 400	1 089
1921-1931	10 377	1 200	970
1931-1941	11 507	149	241
1941-1951	13 648	548	379
1951-1961	18 238	1 542	463
1961-1971	21 568	1 429	455
1971-1981	24 820	1 824	636
1981-1991	28 031	1 842	491
1991-2001	31 021	2 335	714

Fuente: "Population et composantes de la croissance démographique (Recensements de 1851 à 2001)", Statistiques Canada, <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/demo03-fra.htm>, consultado el 23 de noviembre de 2014.

Anexo 3. Evolución del sistema de puntos

Criterios	1967	1978	1996	2014
Educación	20	12	21	25
Experiencia	—	8	9	15
Formación profesional	10	15	—	—
Demanda laboral	15	15	—	—
Edad	10	10	13	12
Arreglo previo de trabajo	10	10	4	10
Idioma	10	10	21	28
Adaptabilidad personal	15	10	17	10
Pariente en Canadá	5	5	5	—
Destino en Canadá	5	5	—	—
Balance del mercado				
laboral	—	—	10	—
Total	100	100	100	100
Nota mínima	50	50	Variable según los niveles de especialización	67

Fuente: Charles Beach, Alan G. Green y Christopher Worswick, "Impacts of the Point System and Immigration Policy Levers on Skill Characteristics of Canadian Immigrants", Queen's Economics Department, Working Paper 1115 (2006), p. 57; "Six Selection Factors — Federal Skill Workers", Government of Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>, consultado el 14 de noviembre de 2014.

Anexo 4. Características de los inmigrantes recibidos:
la categoría de admisión (porcentaje)

Económica	34.86	44.19	58.70
Familiar	35.87	34.36	26.63
Humanitaria	28.19	16.68	13.22
Otra	1.08	4.77	1.45
Total de inmigrantes	100	100	100
	(143 136)	(216 402)	(227 313)

Fuente: Charles Beach, Alan G. Green y Christopher Worswick, "Impacts of the Point System and Immigration Policy Levers on Skill Characteristics of Canadian Immigrants", Queen's Economics Department, Working Paper 1115 (2006), p. 58.

EPÍLOGO

ERIKA PANI

El Colegio de México

CATHERINE VÉZINA

CIDE

Una leve advertencia inicial: no se trata de toda la América, sino de la nuestra, de esta que a veces llamamos América Latina [...] Se usa aquí el nombre irrestricto por mera comodidad, y, a ser franco, por el placer de cometer un hurto verbal, ya que los hurtos reales están vedados.

DANIEL COSÍO VILLEGAS,
“Los problemas de América” (1949)

La ironía de Daniel Cosío Villegas trasmina el malestar de varias generaciones de intelectuales iberoamericanos, cuyas construcciones de “América Latina” se fincaron en la disonancia que generaban la sensación de un espacio compartido, usurpado a las malas por el “coloso del norte” y la de una profundísima diferencia cultural —pues, escribía Cosío, Estados Unidos prefería “el gozo fugaz y externo de lo material al más permanente e interior del espíritu”, mientras que los mexicanos no vivían “en un mundo material, sino más, mucho más, un mundo espiritual y religioso”.¹ Canadá —país también próspero, pero no tanto, que no es república, que no se proclamó independiente, y que es a un tiempo anglo y “latino”— apenas figura en la construcción de un continente imaginario que se articula en torno a dos legados históricos y culturales encontrados.² Una aproximación —aunque incompleta e impresionista— a la historia de las leyes de migración y ciudadanía en las tres naciones de América del Norte pone de manifiesto tanto lo certero de esta visión como sus límites.

¹ Daniel Cosío Villegas, “México y Estados Unidos”, en Daniel Cosío Villegas, *Extemos de América*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 43-74, 49.

² Véase Mauricio Tenorio, *De cómo ignorar*, México, CIDE/FCE, 2000.

Como lo muestran los distintos capítulos de este libro, tanto los estudios panorámicos y comparativos de la legislación a lo largo de dos siglos, como los análisis de caso más acotados, sugieren que, a pesar de las enormes diferencias que distinguen a estos tres Estados-nación, la de las políticas de migración y de naturalización es una historia compartida, e incluso conectada. La política migratoria estadounidense repercutió de manera importante en la definición de las de sus vecinos, porque sirvió de inspiración, o de modelo de lo que no había que hacer, o simplemente porque el cierre y la apertura de las fronteras estadounidenses obligaban a los vecinos a cambiar sus reglas migratorias para adaptarse a los cambios en los flujos migratorios que producían las reformas legislativas estadounidenses.

Así, aunque la interacción de Canadá y México, directa o indirecta, apenas se percibe en materia migratoria hasta las últimas décadas del siglo XX, la sombra del gigante estadounidense está casi siempre presente, y atraviesa esta historia entrecruzada. En este libro se ha subrayado el ejercicio de comparación y adecuación que los contemporáneos mexicanos y canadienses realizaron en respuesta a la política estadounidense, particularmente en el caso de la discriminación hacia los chinos. Considerados en los tres casos como “una astilla en los tejidos del cuerpo nacional” —recuperando la expresión del diputado canadiense Chapleau—, en momentos similares Canadá y México adoptaron medidas para, si no excluirlos completamente como inmigrantes, sí frenar su participación en la comunidad nacional.

En el caso de Canadá, las conexiones entre su gestión de la migración y la administración estadounidense son obvias y recurrentes: la Comisión Real de Investigación sobre la Inmigración China de 1885 estudió el caso californiano para luego plantear las bases a la política canadiense de exclusión; en 1913, un editorialista del periódico *Le Devoir* realizaba una comparación de los mecanismos de selección de los inmigrantes en los dos países para concluir que los mecanismos de selección canadienses no contaban ni con los conocimientos, ni con el mismo sentido del interés nacional que los de la república vecina y, por lo tanto, dejaban pasar a la escoria; en los años sesenta, el sistema de inmigración canadiense fue sometido al juicio de su vecino, que lo alentó a emprender una reforma migratoria más a fondo. En el caso mexicano, estas comparaciones o influencias no se admiten abiertamente, pero las ideas viajan y se entrecruzan. Las prácticas discriminatorias hacia la pobla-

ción china, así como las exclusiones previstas en las leyes de población de la década de los treinta, tienen un fuerte aire de familia con las que se habían promulgado en Estados Unidos. Hoy en día, Estados Unidos traspasa parte del peso de sus problemas fronterizos a México, que tiene que ajustar sus políticas migratorias y de seguridad.

A principios de la vida independiente, como parte del Nuevo Mundo, las tres naciones se mostraron dispuestas a recibir gente de fuera, y esta apertura se reflejó en las leyes de migración y naturalización, hasta el último cuarto del siglo XIX. La apertura a los migrantes respondía a ciertas necesidades compartidas por los tres países, pero con sus matices específicos. Estados Unidos mantuvo una política que, a grandes rasgos y conscientes de sus particularidades, podemos describir como “de puertas abiertas” durante gran parte del siglo XIX. El gobierno federal dejaba a los estados la responsabilidad de lidiar con la entrada de los migrantes —de otros estados o de otras naciones— y con los problemas y conflictos que podían acarrear consigo. Las necesidades de mano de obra en las industrias incipientes del norte, así como la expansión hacia el Oeste (que termina “oficialmente” en 1893), dictaban la lógica de la política migratoria.

Las políticas migratorias de México y Canadá también reflejan una preocupación por atraer e integrar inmigrantes de acuerdo con sus necesidades económicas, pero ciertas características propias, y hasta cierto punto compartidas, han moldeado la actitud de ambas naciones. En el caso mexicano, donde la población inmigrante fue numéricamente diminuta, la relación con la inmigración y la colonización parece más ambigua. Al lado de discursos y leyes favorables a quienes venían de fuera, se promulgaban disposiciones que restringían su libertad de movimiento y de trabajo. Mientras que en ciertos momentos del siglo XIX la élite política buscó atraer a inmigrantes, sobre todo europeos, en otras ocasiones se recordaba con animosidad la época de la dominación española, o se articulaban sentimientos de temor y resentimiento ante la prepotencia y el expansionismo de los imperios —de ambos lados del Atlántico—, y se adoptaron políticas radicales, de exclusión, integración y deportación. En este sentido, las necesidades económicas (inversión, comercio, *expertise*) quedaron a menudo supeditadas a las realidades políticas decimonónicas y luego de la Revolución Mexicana.³

³ Moisés González Navarro, “Xenofobia y xenofilia en la Revolución Mexicana”, *Historia Mexicana*, 18:4, 1969, pp. 569-614.

La necesidad de poblar el territorio norte de México se inscribía en esta ambivalencia, y respondía además a la presión expansionista del vecino del norte. Esta realidad la compartía con Canadá, que debía ocupar el inmenso territorio de las praderas, y conectar al este del país con el oeste. Entre los dos polos de población, espacios pocos poblados concretaban la presencia británica en la región, y en varias ocasiones durante el siglo XIX la América del Norte Británica tuvo que reafirmar su soberanía sobre el paralelo 49. Por otra parte, la política canadiense de inmigración respondió, sobre todo, a las necesidades económicas. Incluso a partir de la última década del siglo XIX, prevaleció en Canadá la política de puertas abiertas, y se fomentó la inmigración de agricultores de los países de Europa del Este, al tiempo que la política estadounidense empezaba a imponer restricciones a los migrantes de esta región y de la Europa meridional.⁴ Sin embargo, esta apertura se restringió a partir de la primera década del siglo XX.

En los tres países del continente la evolución de la legislación migratoria y de ciudadanía se vio marcada, en diferentes momentos y con distintos ritmos, por dos procesos. En primer lugar, la progresiva centralización de esta legislación y de su aplicación en manos del gobierno nacional, a pesar de estructuras de gobierno federales, revirtiéndose el proceso sólo en Canadá, durante las últimas décadas del siglo XX, a pesar de las tensiones que esto ha provocado en Estados Unidos, como muestra Theresa Alfaro-Velcamp. Si en su origen estas leyes se vinculaban, sobre todo, con el desarrollo económico, se habían convertido, hacia finales del siglo XIX, en asunto de seguridad nacional, concomitante a la soberanía. En los tres países se habla de la importancia de proteger la “salud” de la nación, primero física, después también económica, moral, o política. La ciencia —la salud pública, el higienismo y la eugenesia— se convierte en una plataforma legítima para intervención del Estado liberal, la construcción de barreras, la reclusión y la expulsión.

En segundo lugar, las tres naciones endurecieron tanto sus políticas migratorias como las de naturalización, sobre todo a partir de la década de 1920, en el contexto de la dislocación que acarrearía consigo la Primera Guerra Mundial. Enfocada a los casos nacionales, la histo-

⁴ La prueba de alfabetismo, propuesta y aprobada en el Congreso estadounidense en 1897, 1913 y 1917, pero vetada por el presidente en cada ocasión menos la última, es un ejemplo de las restricciones que se quería aplicar a la gente más pobre que inmigraba a Estados Unidos.

riografía ha explicado este viraje aludiendo, en el caso estadounidense, a las reacciones nativistas —siempre presentes, pero políticamente poco efectivas a lo largo del siglo XIX—, que no toleraban una “nueva inmigración” que tenía muy poco de anglosajona y protestante, en el caso mexicano a la consolidación de un “nacionalismo revolucionario” revanchista y xenófobo. De este modo, si la política de puertas abiertas puede explicarse de manera relativamente sencilla relacionándola con las necesidades económicas de los tres países, no puede aplicarse sino de manera limitada la misma lógica para explicar las restricciones a la inmigración.

De este modo, aunque es cierto que Estados Unidos experimentó recesiones y crisis económicas durante esta época (1896, 1901, 1907), las cuestiones cultural y política parecen dominar las medidas restrictivas que se adoptaron. Por un lado, las principales limitaciones a la inmigración no se hicieron en términos cuantitativos hasta 1924⁵ y se mantuvieron durante la tercera década del siglo XX, cuando la crisis económica engendró tasas de subempleo y de pobreza jamás vistas. La prueba de alfabetismo que se adoptó en 1917 pretendía excluir principalmente a los inmigrantes pobres —de Europa del Este en particular—, mientras otras disposiciones prohibían la entrada a inmigrantes que abrigaban ideales políticos ajenos y contrarios a los “valores estadounidenses”. Por otro lado, la Ley de Inmigración adoptada en 1921 pretendía cambiar más la procedencia de los migrantes que su número. Al establecer el número de inmigrantes de cada país que serían admitidos al país cada año proporcionalmente al censo de 1910, y, posteriormente, al de 1890, se buscaba, sobre todo, asegurar el carácter anglófono, blanco y protestante de la sociedad estadounidense. Era un intento de “congelar” racialmente a la nación en su estado previo a las grandes oleadas de inmigración italiana y del este de Europa de finales del siglo XIX.

En Canadá sucedió algo similar, al promoverse una política en contra de los inmigrantes cuyos abrigos de borrega (*sheepskin coats*) inspiraban desprecio y los marcaban como ajenos. Ahí donde la ocupación del migrante había sido considerada primordial para determinar su deseabilidad, el ministro Frank Oliver opta, a partir de 1906, por privilegiar

⁵ La Ley de Inmigración de 1924, además de endurecer la política de cuotas nacionales establecida en 1921, fijaba un límite de 150 000 inmigrantes (exceptuando al hemisferio occidental).

la inmigración “tradicional” (escoceses, irlandeses, ingleses) para mantener el carácter británico del dominio de Canadá. Tras la Primera Guerra Mundial y la revolución bolchevique de 1917, el carácter discrecional de la política de inmigración canadiense permite imponer barreras e implantar medidas de deportación en contra de personas que hablan un idioma “enemigo” y a los inmigrantes que representan amenazas políticas (anarquistas, socialistas, etc.). En 1923, y nuevamente con la crisis económica de los años treinta, este tipo de política restricciónista se reafirma, excluyendo incluso a las poblaciones judías que buscan la salvación en América. En este sentido, es ilustrativo el caso del *MS. St. Louis*, un barco que transportaba refugiados judíos, a quienes negaron la entrada primero Estados Unidos y después Canadá. México no escapó a esta triste realidad; a finales de la década de 1930, se negó el permiso de desembarco a los pasajeros judíos de barcos como el *Orinoco* y el *Iberia*. El antisemitismo generalizado explica la restricción contenida en las leyes migratorias de los tres países. Sin embargo, en el caso del México posrevolucionario, la xenofobia que padecieron los españoles, chinos, estadounidenses y otros inmigrantes está claramente relacionada con la consolidación del nacionalismo excluyente que legitimó el gobierno posrevolucionario.⁶ En cambio, en el caso de la inmigración china, los tres países habían adoptado, décadas antes, medidas de exclusión que se fortalecieron en la década de 1920, aunque de maneras distintas y por diferentes motivos.⁷

No puede decirse que la Segunda Guerra Mundial cambió el paradigma de las políticas migratorias restrictivas de la época anterior, pero es imposible negar su impacto. El Holocausto, experiencia traumática que ilustró todo el horror de las consecuencias de políticas racistas y eugenésicas, incitó a varios países a revisar sus políticas de refugio. En 1949 se creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y aunque ninguno de los tres países de América del Norte firmó los Convenios de Ginebra en el momento de su promulgación (1949), modificaron sus leyes migratorias para eliminar las disposicio-

⁶ Véase Pablo Yankelevich, “Nación y extranjería en el México revolucionario”.

⁷ El racismo hacia los chinos, y los prejuicios respecto a su condición “inmoral”, son las principales razones por las que se implantaron las políticas de exclusión (Estados Unidos, 1882; Canadá, 1923) y otras medidas restrictivas (capitación) para la inmigración china. En el caso mexicano varios autores señalan la celosía como un motivo de discriminación hacia esta comunidad de comerciantes y pequeños empresarios.

nes más discriminatorias. Canadá y Estados Unidos dieron un primer paso en la década de los cincuenta con una legislación que eliminó las cláusulas más abiertamente discriminatorias hacia la población asiática. En Canadá, este cambio estaba directamente relacionado con el reconocimiento de la independencia de colonias británicas que habían participado en el conflicto mundial. Los verdaderos cambios se realizaron en la década de los sesenta, cuando Estados Unidos armonizó su política de inmigración con la de los derechos civiles. En un momento en que la sociedad estadounidense reclamaba mayor igualdad y un alto a la discriminación, se eliminaron las políticas de inmigración que reproducían valores raciales anticuados.

El debate surgió también en Canadá, que empezó por adaptar su sistema migratorio mediante reglamentos (1962 y 1968) y luego con una Ley de Inmigración que no consideraba la procedencia, sino la “capacidad de absorción” del país y la adecuación de los migrantes a sus necesidades laborales y económicas. A partir de este momento, creció la diversidad en la procedencia de los inmigrantes, lo que provocó una reflexión sobre la identidad nacional. En Canadá, una política nacional de multiculturalismo, dentro de un marco bilingüe, es adoptada en respuesta a este panorama cambiante. En Estados Unidos, durante las décadas de los setenta y de los ochenta, varios estados adoptan políticas de bilingüismo para facilitar la integración educativa y económica de los inmigrantes.

En la década de los noventa, estas políticas de apertura cultural acicatearon sentimientos nativistas, promoviendo movimientos como el exitoso “English-Only Movement” en estados como California, y propuestas francamente antiinmigrantes y electoreras, como la proposición 187 que postuló el gobernador Pete Wilson en 1994. La presencia de ciudadanos que algunos consideran difícilmente “nacionales” tiene un poderoso efecto sobre el imaginario que lleva a una politización de la gestión de la migración. La forma compleja en que la inmigración se imbrica con grupos de interés dentro de la sociedad receptora, y la presencia de grupos de población que no cazan con la definición de “lo que somos” politiza y radicaliza los discursos, la legislación y la administración de la inmigración.

En las dos naciones al norte, las reacciones intransigentes frente al inmigrante que no correspondía a la fórmula racial, étnica, lingüística o cultural de la mayoría se han vuelto a repetir, pero se dirigen a distintos

grupos. Si en la década de 1990 provocó escándalo la supuesta “reconquista” o la “invasión” latina de Estados Unidos, después del 11/09 inspiró angustia y temor otro tipo de inmigrante: el joven musulmán educado que se “infiltraba” dentro de la sociedad, sin violar las disposiciones de migración ni llamar la atención. En la reciente campaña para definir las candidaturas presidenciales, las preocupaciones por la seguridad nacional, así como los recientes atentados del Estado islámico contribuyen a un discurso xenófobo que tiene amplia resonancia.⁸ En Canadá, en 2013, el gobierno minoritario de la provincia de Quebec adoptó, como parte de una estrategia populista, una carta de valores que estigmatizaba a la comunidad musulmana. En el contexto preelectoral de 2015, los conservadores de Stephen Harper intentaron desviar la atención hacia el asunto de la integración de los inmigrantes que practican el islam.

La experiencia mexicana ha sido, en este caso también, peculiar, precisamente porque carece del armazón material que ha estructurado, por lo menos parcialmente, la política de sus vecinos. No hay, en México, grandes intereses económicos vinculados a la inmigración. Por lo tanto, su legislación migratoria se ha articulado en torno a criterios políticos que no han sido ni prioritarios ni consistentes a lo largo del siglo XX y a principios del XXI. A pesar de la creciente importancia de la emigración mexicana a Estados Unidos, y de la responsabilidad que asumiera, desde tiempo atrás, el gobierno por sus compatriotas “del otro lado”, las leyes de migración, ciudadanía y extranjería mexicanas han cambiado menos que las de las otras naciones norteamericanas, salvo algunas medidas de excepción promulgadas en momentos particulares.

Así, como respuesta a la xenofobia popular, especialmente agresiva en contra de ciertos grupos, a los prejuicios de los funcionarios, y a las necesidades políticas de gobiernos que recurrieron a la política migratoria como instrumento para afirmar la soberanía nacional, o para demostrar la solidaridad del régimen de la Revolución, la legislación mexicana fue la más restrictiva del continente en las décadas de 1920 y 1930, al tiempo que abrió generosamente las puertas a los refugiados republicanos españoles —pero no a los judíos—, como lo haría después a los refugiados políticos centroamericanos y sudamericanos en

⁸ Aunque el tema de la inmigración mexicana nunca ha desaparecido de las principales preocupaciones estadounidenses en lo que se relaciona con la inmigración y la seguridad nacional.

los setenta —pero no a los guatemaltecos que huían de la guerra civil en los ochenta—. Como pone de manifiesto el trabajo sobre las naturalizaciones de Theresa Alfaro-Velcamp en este volumen, así como los de Daniela Gleizer y Pablo Yankelevich,⁹ la ejecución de las leyes mexicanas también fue, a lo largo del siglo, más inestable que las del resto de la región: tanto la manipulación de la norma por parte de los inmigrantes como la actitud de los burócratas encargados de su aplicación —que puede explicarse por la empatía o antipatía, por una supuesta cercanía ideológica o cultural, o por la corrupción— producían a veces desenlaces inesperados.

¿Podemos pensar que, en el futuro, la historia de las leyes de migración y ciudadanía en Norteamérica seguirá representando una historia compartida? Los patrones de migración dentro de una economía regional cada vez más imbricada materializan, a pesar del rechazo a profundizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para que abarque también los movimientos de población, las conexiones profundas que vinculan las experiencias de los tres países en lo que respecta a estos temas. La legitimación de la doble nacionalidad —en Canadá en 1976, en México en 1992, en Estados Unidos, en principio, en 1967, con la decisión de la Suprema Corte en *Afroyim v. Rusk*, pero desincentivada en la práctica, particularmente para quienes se naturalizan estadounidenses—, que representa una ruptura conceptual crucial en la forma de pensar la pertenencia a la nación, sugiere que los países de América del Norte se mueven en una dirección similar.¹⁰

La creciente politización del tema migratorio tanto en Estados Unidos como en Canadá, puede traducirse en una mayor inestabilidad en la legislación migratoria, pautada por percepciones de crisis económica o amenazas a la seguridad nacional. Así como el gobierno liberal de Justin Trudeau procede a desmantelar las medidas administrativas cre-

⁹ Daniela Gleizer, “Los límites de la nación. Naturalización y exclusión en el México posrevolucionario”, en Daniela Gleizer, Paula López Caballero (coords.), *Nación y alteridad. Mestizos, indígenas y extranjeros en el proceso de formación nacional*, México, Educación y Cultura, UAM-C, 2015, pp. 109-162; Pablo Yankelevich, “Mexicanos por naturalización en la primera mitad del siglo XX: un acercamiento cuantitativo”, *Historia Mexicana*, 64:4, 2015, pp. 1729-1805.

¹⁰ Véanse los interesantes artículos contenidos en Pablo Mateos (ed.), *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*, México, CIESAS/CIDE, 2015.

cientemente restrictivas promulgadas por la administración de Stephen Harper —mayores trabas al proceso de naturalización, promoción de programas de trabajadores temporales, a los que se niega acceso a la ciudadanía, una ley en contra de prácticas culturales “bárbaras” (2014)—, en Estados Unidos un gobierno republicano intentaría deshacer lo poco que ha podido hacer el presidente Obama. Pero una retórica cada vez más incendiaria puede, también, condenar la reforma migratoria a la inmovilidad en los dos países receptores. Es difícil vaticinar lo que sucederá, pero podemos anticipar que serán los migrantes del tercer socio continental los que padecerán o se beneficiarán de la evolución en las leyes. La historia de la migración y la ciudadanía, por lo tanto, sigue siendo una historia norteamericana. Vale la pena contarla desde una amplia perspectiva regional.

Migración y ciudadanía: construyendo naciones
en América del Norte se terminó de imprimir en noviembre de 2016,
en los talleres de Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115,
col. Huipulco, Tlalpan, 14370, Ciudad de México.

Portada: Pablo Reyna.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

Los ensayos que reúne este libro presentan una visión panorámica de las leyes de migración y naturalización que se promulgaron en tres países norteamericanos —Canadá, Estados Unidos y México— desde las revoluciones de independencia hasta el siglo XXI. Rastrean la evolución de las normas que debían regular la llegada de extranjeros y su transformación en ciudadanos. Exploran cómo concepciones de conveniencia política, salud pública, clase y raza, así como pleitos jurisdiccionales y presiones internas y externas, dieron forma a los procesos de admisión e integración de quienes venían de fuera. Analizan las estructuras burocráticas, los corpus normativos y las prácticas administrativas que exigió la administración de la migración, así como la manera como ésta, y la experiencia de los migrantes que la padecían, se vieron moldeadas por aquéllos. A pesar de sus diferencias, estos tres Estados vecinos tienen en común que la migración, la extranjería y el acceso a la ciudadanía han sido temas centrales dentro de los debates y la reflexión sobre el tipo de Estado y de sociedad que querían conformar. Al modificar su relación con extranjeros, inmigrantes y ciudadanos en potencia, perfilaron contornos distintos para el cuerpo nacional. La obra nos relata entonces tres historias paralelas. El enfoque regional sobre los aspectos formales del fenómeno migratorio arroja luz sobre un proceso contencioso de construcción política y revela un pasado densamente conectado, incluso compartido.

