

Resumen: El control de extranjeros fue establecido en México para conocer cuántos eran, a qué venían y dónde se encontraban: mediante un registro administrativo era posible recabar datos generales y de procedencia para determinar la admisión, prohibición o expulsión. En pocos años el registro logró integrar criterios restrictivos apegados al análisis de conocimientos etnográficos, antropométricos y sociológicos; pero también a necesidades de corte económico, social y de relaciones internacionales en que influyera la migración. Para ello fue creado el Departamento de Migración, una instancia de control que aglutinó información de todos los ámbitos gubernamentales para la toma de decisiones sobre el control de la población que ingresaba de manera formal al país en las primeras décadas del siglo xx, tiempo de innovación de restricciones y métodos de control social.

Palabras clave: Migración, historia, extranjeros, México, control social.

Abstract: The control of foreigners was established in Mexico to know how many foreigners there were, what their aim was, and where they were living. Through an administrative registry it was possible to gather general information and data on origins to determine whether to admit, ban or expel the subject. In a few years, the registry managed to integrate restrictive criteria linked to the analysis of ethnographic, anthropometric and sociological knowledge; but it also included economic, social and international relations factors that were connected to migration. For this purpose the government created the Immigration Department as a supervisory body that brought together information from all government areas in the decision-making process on controlling the population that formally entered the country in the early twentieth century, a time of innovating restrictions and methods of social control.

Keywords: Migration, history, foreigners, Mexico, social control.

El Departamento de Migración. Usos del control social de extranjeros en México

Este trabajo ha sido estructurado a partir de la documentación del Archivo Andrés Landa y Piña bajo resguardo del Centro de Estudios Migratorios de la Secretaría de Gobernación. El acervo cuenta con una serie de documentos oficiales, circulares, artículos, revistas y libros seleccionados aproximadamente entre 1917 y 1942 por Andrés Landa y Piña, funcionario ligado al Servicio Migratorio.¹ A partir de dicho material este artículo destaca algunas de las ideas que originaron los criterios de operación del Departamento de Migración, dependencia encargada de la vigilancia y el control de los extranjeros en México desde 1923.

La interpretación que aquí se presenta sobre el control social hacia la población inmigrante en México, desde su registro hasta sus actividades cotidianas, plantea que son los criterios administrativos donde se observa en mayor medida una política migratoria restrictiva en el control gubernamental hacia los extranjeros, en tanto limitaciones de tránsito, acotación de actividades productivas, así como de lugar de residencia, por mencionar algunos aspectos que profundizan la regulación de las leyes en la materia. Precisamente, fueron las cartas, oficios, circulares, notificaciones secretas e informes de los funcionarios de las dependencias donde se determinaron los formatos utilizados para la documentación de extranjeros, con lo cual el material ayuda a entender la ejecución operativa; es decir, el procedimiento administrativo de migración con el que las autoridades intentaban saber

* Unidad de Política Migratoria, Centro de Estudios Migratorios-Secretaría de Gobernación.

¹ Andrés Landa y Piña fue oficial del Servicio Migratorio, creado en 1909. Político michoacano cuya carrera en el servicio público destacó a partir de 1923 en la Secretaría de Gobernación. Véase Verónica Oikión Solano, *Los hombres de poder en Michoacán, 1924-1962*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto de Investigaciones Históricas-UMSNH, 2004, p. 437.

cuántos extranjeros se encontraban en el país, a qué venían, y en dónde estaban.²

Para comprender la lógica operativa de ese control, se describirá a grandes rasgos la política migratoria del periodo que va de 1909, con la puesta en marcha de la primera Ley de Inmigración, hasta la década de 1930, cuando se decretó el funcionamiento del Departamento de Migración como la instancia ejecutiva del procedimiento de documentación de los extranjeros, así como las consecuencias del control de dichos lineamientos en grupos específicos de extranjeros.

El procedimiento administrativo. Algunos lineamientos de las leyes de migración

Desde el siglo XIX la política migratoria en México se basó en el control sanitario, a fin de evitar la propagación de enfermedades como el cólera o la peste entre la población mexicana. La medida se había originado por una tendencia mundial tras la celebración de la Conferencia Sanitaria Internacional, en 1881, en la que se discutieron resultados de investigaciones médicas en materia bacteriológica y parasitológica para prevenir, desde el ámbito gubernamental, enfermedades que rápidamente se habían convertido en una pandemia y afectaban al sector agroexportador, en el que la mayoría de países latinoamericanos basó su desarrollo económico.³ El traslado de mercancías y de tripulación hizo posible la expansión de la enfermedad, por lo cual los países latinoamericanos mantuvieron un enorme interés por los temas sanitarios y participaron en reuniones internacionales hasta organizar la I Convención Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas; ahí se creó una Oficina Sanitaria Internacional, que requirió de los países miembros

² Tal como lo plantea Ernesto Rodríguez en “Fuentes de información estadística sobre los inmigrantes en México. Potencialidades y limitaciones”, en *Extranjeros en México. Continuidades y aproximaciones*, México, INM-DGE, 2010.

³ Juan César García, “Historia de las instituciones de investigación en salud en América Latina, 1880-1930”, en *Educación Médica y Salud*, vol. 15, núm. 1, 1981, pp. 71-90. De acuerdo con el autor, la investigación bacteriológica y parasitológica fue ligada a la producción agroexportadora en varios países latinoamericanos entre 1880 y 1930, como consecuencia de la fiebre amarilla, en la merma de mano de obra para la producción y venta de alimentos.

informes puntuales sobre el resguardo de sus puertos y sobre el territorio nacional.⁴

Dado el interés gubernamental por el desarrollo económico a través de una política de integración de México en la comunidad internacional, así como por el comercio exterior, las medidas sanitarias fueron aplicadas por el arribo de barcos mercantes y de extranjeros para prevenir la propagación de la peste a través de embarcaciones procedentes de Europa a los que se aplicó la inspección sanitaria de pasajeros (nacionales y extranjeros) y tripulación de barcos mercantes (principalmente extranjeros), la cual tuvo su peor episodio con la expansión de fiebre amarilla atribuida a un barco japonés que arribó a las costas de Mazatlán en 1903.

Tal suceso marcó una pauta importante para crear una iniciativa de ley que proponía regular la inmigración con cercos sanitarios como medida de control social para restringir la entrada de personas: “[...] atacadas de enfermedades transmisibles, epilépticos, quienes padecieran enajenación mental, y los ancianos, raquíticos, cojos, mancos, jorobados, parálíticos, ciegos o con algún defecto físico que los hiciera inútiles para el trabajo, los anarquistas, los mendigos, y las prostitutas y quienes vivieran a expensas de éstas”.⁵

De acuerdo con el propósito de esa iniciativa, las enfermedades contagiosas se homologarían con las venéreas, con enfermedades mentales a las que también considera-

⁴ La Oficina tuvo como propósito: “1. Solicitar de cada país que se sirva remitir pronta y regularmente a la Oficina todos los datos relativos al estado sanitario de sus puertos y territorio nacional. 2. Obtener toda la ayuda posible para hacer estudios científicos completos de los brotes de enfermedades contagiosas que pudieran ocurrir en los países. 3. Proporcionar su mayor ayuda y su experiencia a fin de obtener la mejor protección posible para la salud pública de los países a fin de conseguir la eliminación de la enfermedad y facilitar el comercio entre las naciones. 4. La Oficina deberá estimular, ayudar o imponer, todos los medios jurídicos a su disposición para el saneamiento de los puertos marítimos, incluyendo la introducción de mejoras sanitarias en la rada, el sistema de avenamiento, el drenaje del suelo, la pavimentación y la eliminación de la infección de los edificios, así como la destrucción de mosquitos y otros insectos nocivos”; Gregorio Delgado García, “El Código Sanitario Panamericano: aspectos históricos”, en *Cuadernos de Historia*, núm. 80, 1995, en línea [http://bvs.sld.cu/revistas/his/vol_1_95/his03195.htm].

⁵ Moisés González Navarro, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el exterior*, México, El Colegio de México, 1994, vol. 3, p. 30.

ron contagiosas y con bajos comportamientos del tipo moral. En efecto, con estos criterios quedó promulgada la Ley de Inmigración de 1909, entre cuyos objetivos destaca vigilar las fronteras de los extranjeros que pusieran en peligro a la sociedad mexicana en términos de sanidad, trabajo, moralidad y que amenazaran la estabilidad del Estado, como en el caso de los anarquistas.⁶

La ley dispuso establecer una serie de oficinas migratorias en los principales puertos fronterizos por donde entraban los extranjeros, cohesionadas por una oficina central que dependía de la Secretaría de Gobernación en la ciudad de México.⁷ La función de las oficinas migratorias era la vigilancia, resolución de admisión, exclusión y expulsión de migrantes a través de inspectores de Migración, quienes supervisarían las condiciones de higiene de los extranjeros apoyados por un delegado del Consejo de Salubridad.⁸ Para esas tareas se establecieron requisitos que debían cumplir quienes deseaban internarse a México, mismos que fueron cambiando de manera constante para tornarse más complejos, enfocados en actividades de espionaje hacia los que la Secretaría de Gobernación juzgaba como perniciosos.

La primera oficina central del Servicio de Inmigración estuvo normada por el Reglamento de la Ley de Inmigración de 1909, el cual estipuló el registro de entrada y salida de personas “para la recolección metódica y especial de los datos referentes al movimiento emigra-

torio”, es decir, del flujo de extranjeros y mexicanos. El control de entradas y salidas de extranjeros fue un procedimiento acorde con los convencionalismos internacionales del cual se tienen pocas referencias durante el periodo de la lucha revolucionaria, pero sin duda, el contrabando de armas aportó la necesidad de establecer nuevas formas de control fronterizo que obligó a Gobernación a la creación de una instancia que dedicaría su trabajo íntegro, y seguramente con mayor personal, a la especialización de trámites y al desarrollo de estadísticas para la elaboración de informes nacionales e internacionales, la toma de decisiones en la diplomacia, la política migratoria mexicana, las implicaciones económicas, sociales y culturales y las relaciones exteriores con los países de origen de los migrantes.

Se plantearon desde el Departamento de Salubridad Pública⁹ y el Servicio Migratorio, criterios para la resolución de procedimientos administrativos, esto es, requisitos basados en opiniones de expertos en salubridad, aduanas y comercio, quienes constituirían Consejos de Migración en cada puerto donde operaran oficinas de migración.¹⁰ La función de esos Consejos estaba directamente ligada al Servicio Sanitario en materia de prevención de enfermedades endémicas a través de la supervisión de la higiene física y mental de los extranjeros y de la información estadística que en materia sanitaria pudiera requerirse.

Los procedimientos administrativos recabaron metódicamente datos generales de quienes ingresaban al país (incluyendo a los mexicanos) para la autorización

⁶ Ley de Inmigración, 11 de marzo de 1909, Artículo tercero fracción VII: “Los que pertenezcan a sociedades anarquistas, o que propaguen, sostengan o profesen la doctrina de la destrucción violenta de los gobiernos o el asesinato de los funcionarios públicos”, en *Inmigración y extranjería. Compilación histórica de la legislación mexicana, 1810-1910*, México, Secretaría de Gobernación/Miguel Ángel Porrúa, 2012.

⁷ Ley de Inmigración, 11 de marzo de 1909. “Artículo 38. Las resoluciones de los inspectores relativas a admisión, exclusión o expulsión, serán revisadas por los consejos de inmigración, siempre que lo pida el mismo individuo interesado, el comandante del buque o su consignatario, el representante de la empresa que haya conducido al pasajero, o el delegado sanitario”, en *Inmigración y extranjería*, ed. cit.

⁸ De acuerdo con Moisés González Navarro, “El Consejo Superior de Salubridad fijó las bases que debían regir la inmigración: identificación del inmigrante por medio de una boleta, garantías pecuniarias para sostenerse, obligación de las compañías de repatriar a sus nacionales que no satisficieran las condiciones enumeradas, llevar a bordo de las embarcaciones un médico de preferencia mexicano. Algunas de estas bases se incluyeron en la ley de inmigración de 1908”; Moisés González Navarro, *op. cit.*, p. 29. Algunos de esos funcionarios se mencionan más adelante.

⁹ De acuerdo con las notas del delegado del Consejo Nacional de Salubridad, Francisco Valenzuela, de la inspección sanitaria se tomarían los criterios de selección para permitir la entrada de extranjeros en México desde el punto de partida del buque, hasta su llegada a las costas mexicanas”; Rafael Téllez Girón, *Estudio de adaptación correspondiente al proyecto del doctor Francisco Valenzuela sobre la inmigración y colonización en México*, México, Imprenta Victoria, 1918, p. 39; *Apuntes sobre el problema de la migración en México*, ambos documentos en Archivo Andrés Landa y Piña (AALYP), caja 1, documentos empastados 4.

¹⁰ Ley de Inmigración, 11 de marzo de 1909. “Art. 36, fracción III. Consejos de inmigración [...] se establecerán en cada uno de los lugares en que hubiere inspectores y que se compondrán de tres personas especialmente nombrados al efecto, o si no se hicieren nombramientos especiales del delegado sanitario, del administrador de la aduana o jefe de sección aduanera y de otro empleado federal que de común acuerdo designe los dos expresados”. En *Inmigración y extranjería*, ed. cit.



Ficha de identificación de un delincuente, ca. 1940, Fondo Casasola, Sinafo-INAH, núm. de inv. 84164.

o restricción del extranjero, como nombre y apellido, nacionalidad, información del lugar de residencia, actividad productiva, fecha y punto de ingreso al país, así como sexo, edad, si venía con familia, etcétera. Esto es, fichas con información de convencionalismos internacionales, influencia principalmente de políticas estadounidenses y argentinas, que así respondían al desastre económico europeo posterior a la Primera Guerra Mundial, tales medidas fueron dispuestas pues se creía que tanto México como América Latina serían el punto de atracción del flujo migratorio¹¹ procedente de los países afectados, y por lo cual recomendaban la creación de un reglamento para encauzar y vigilar la llegada y estancia de quienes optaran por inmigrar hacia nuestro país.¹²

¹¹ Delia Salazar plantea que en los años veinte el número de extranjeros que llegó a México es una muestra representativa de los grandes movimientos migratorios. “Una instantánea de los extranjeros en 1930”, en *Historias*, núm. 33, octubre 1994-marzo 1995. pp. 39-48. También apunta que existieron opiniones como la de Jorge Ferretis, quien asevera que la política migratoria mexicana tendía a copiar al extranjero en legislación, modas, vicios y hasta en el cierre de sus fronteras; “Presentación”, en *Dimensión Antropológica*, año 15, vol. 43, mayo-agosto, 2008. pp. 7-16; Delia Salazar Anaya, “Tres momentos de la inmigración internacional en México, 1880-1946”, en *Los extranjeros en México. Continuidades y nuevas aproximaciones*, ed. cit., pp. 51-52.

¹² Francisco Valenzuela, *Apuntes sobre el problema de la migración*, AALYP, caja 1, documentos empastados 4; Un análisis sobre el número de extranjeros que arribó en esa época a Latinoamérica se puede

Así lo refiere el informe de Francisco Valenzuela, quien en 1914 —es decir, en plena lucha revolucionaria— abogaba por establecer en la ley los derechos y deberes para las compañías de inmigrantes, empresas industriales, comerciales u otro género en el que estuvieran involucrados extranjeros.¹³ También recomendaba el diseño de una labor de inteligencia, que comenzaría por los consulados de México, para adquirir informes y conocimientos personales de industrias, empresas agrícolas, artísticas y sobre trabajadores que pudieran establecerse en nuestro país, así como información relativa a otros asuntos que pudieran ser de interés del gobierno, como la organización de las industrias y los centros de trabajo para su adaptación en México.¹⁴

A raíz de la revolución armada y de la guerra mundial, el Servicio de Inmigración trabajó de manera ininterrumpida documentando sucesos que modificaron las cosas públicas, tal como lo refiere Francisco Valenzuela en su informe:

El servicio de inmigración fue influenciado poderosamente quedando los puntos del país abiertos para todo aquel que quisiera venir a él, sin ponerle restricciones de otro orden que las políticas ni más condiciones que ayudar a la causa de la Revolución. Por desgracia para el país, invadió nuestro territorio gran número de filibusteros, aventureros que con el pretexto de ayudar a los caudillos de la Revolución venían a aprovecharse del desorden que reinaba.¹⁵

Así, tenemos que con el establecimiento de la Constitución de 1917 el Poder Ejecutivo retomó prerrogativas de su competencia en materia de expulsión de extranjeros, mientras reorganizaba en la Secretaría

ver en Delia Salazar Anaya, *Las cuentas de los sueños. La presencia extranjera en México a través de las estadísticas nacionales, 1880-1914*, México, INM/INAH/DGE, 2010; véase principalmente el apartado sobre “El origen de los sueños”, pp. 41-68.

¹³ Rafael Téllez Girón, *Estudio de adaptación correspondiente al proyecto del doctor Francisco Valenzuela sobre la Inmigración y colonización en México*, p. 44. Lo publicado en este folleto es un extracto del informe enviado por conducto del Departamento de Salubridad Pública a la propia Secretaría de Gobernación por Francisco Valenzuela, y que es mucho más amplio que el publicado por Téllez Girón.

¹⁴ *Ibidem*, p. 36.

¹⁵ *Idem*.

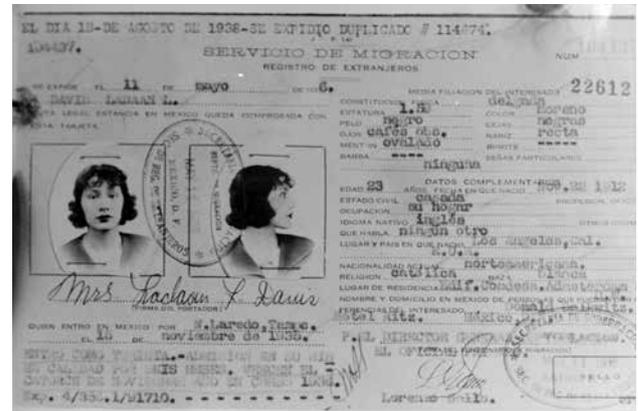
de Gobernación los asuntos de trámite migratorio que consistían en atender la entrada y salida de foráneos, los trámites de naturalización, las estadísticas de extranjeros y las extradiciones, tareas que dejaron indicios sobre la baja en el flujo de extranjeros durante el periodo revolucionario.¹⁶

Los criterios de selección migratoria fueron más restrictivos hacia 1922, año del que se tiene noticia por otro informe del mismo delegado Valenzuela, que proponía:

la identificación del inmigrante por medio de una boleta en papel que no permitiera ser alterada, en donde constaran sus generales y antecedentes individuales, el estado de su salud y su filiación; estando provisto este documento de fotografías de frente y perfil para hacer más eficiente la identificación, dada la semejanza fisonómica que entre todos los individuos de la raza existe.¹⁷

En diversos oficios y circulares se fueron sumando las características de la documentación solicitada a los extranjeros para su entrada, salida o estancia temporal y permanente en México, entre las cuales estaban garantías sobre sus antecedentes sociales, pecuniarios para sostenerse en México y para su eventual repatriación si no cumplían con los requisitos de documentación para su identificación. Los requisitos fueron cambiando conforme se presentaban casos controversiales específicos, donde los funcionarios sanitarios o migratorios no sabían actuar. Tal fue el caso de un barco que había llegado a Salina Cruz con inmigrantes tracomatosos, presentando cédulas que tenían datos ininteligibles, por lo cual resultaba imposible la identificación del portador por medio de su nombre.¹⁸

De acuerdo con el testimonio de Andrés Landa y Piña, jefe de la sección de estadística de la entonces Oficina de Servicios Migratorios en 1923, las estrictas



Credencial del Servicio de Migración, 1936, Sinafo-INAH, Fondo Casasola, núm. de inv. 168852.

medidas tomadas hacia los extranjeros habían sido sustentadas en propósitos patrióticos, mismos que significaban un abandono de la política decimonónica de colonización y de puertas abiertas a la migración de jornaleros para la explotación agrícola del territorio.¹⁹ El jefe de la sección de estadística refiere que los lineamientos del presidente Álvaro Obregón eran mantener la política migratoria de bienvenida a los extranjeros que tuvieran la intención de contribuir al desarrollo económico, y se centró en grupos con proyectos concretos de colonización o de inversión de capital acordes con la política de interés nacional como contrapeso de los intereses regionales.²⁰ Landa y Piña se refería a una tendencia seguida durante el periodo posrevolucionario enfocada a una política demográfica de acuerdo con las necesidades de desarrollo regional, que incluía entre sus proyectos la atracción de extranjeros con conocimientos científicos y técnicos que impulsaran el desarrollo

¹⁹ Andrés Landa y Piña, *El Servicio de Migración en México. Sus antecedentes y problemas*, AALYP, caja 1, documentos empastados 1.

²⁰ Tal como menciona Luis Aboites, en “Xenofobia local, y xenofilia federal. Los primeros años de los menonitas en Chihuahua, 1922-1933”, en Delia Salazar (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México, siglos XIX y XX. Homenaje a Moisés González Navarro*, México, INAH/INM/DGE, 2006, pp. 309-321; Alicia Gojman, “Judíos ashkenazitas en México: marco histórico y político de su movimiento inmigratorio 1900-1950”, en *Historias*, núm. 33, octubre 1994-marzo 1995, pp. 49-60.

¹⁶ Respecto de estas noticias véase Alicia Gojman, “Políticas migratorias del Estado mexicano con respecto a los extranjeros (1810-1950)”, vol. II; y Luz Ma. Valdés “Introducción”, vol. IV, en *Historia de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 211-249.

¹⁷ Francisco Valenzuela, *Apuntes sobre el problema de la migración*, AALYP, caja 1, documentos empastados 4, 3 de mayo de 1922.

¹⁸ *Idem*.

del país,²¹ pero con un margen selectivo suficientemente amplio.²²

En efecto, tras la gesta revolucionaria, hacia la segunda década debía proyectarse una política demográfica que incluyera la atracción de extranjeros para que ayudaran al desarrollo económico. Ese lineamiento se siguió durante la presidencia de Álvaro Obregón, de la que varios autores coinciden en señalar un periodo con cierta apertura al capital extranjero, aún a la vieja usanza decimonónica de colonización dada la necesidad de inversiones en el país,²³ pero el contexto había cambiado. Se emitió una fuerte restricción para impedir la internación de braceros con el fin de evitar una fuerte

²¹ Desde la instauración de los gobiernos liberales la Secretaría de Fomento se encargaba de ordenar estudios para evaluar la sustentabilidad del territorio mexicano como parte de la modernización de las estructuras políticas y productivas liberales; Lorenzo Meyer, “Reformas y reformadores: dos intentos del liberalismo mexicano. Un ensayo comparativo”, en Leticia Reina y Elisa Servín (coords.), *Crisis, reforma y revolución. México: historias de fin de siglo*, México, Taurus/Conaculta, 2001, p. 329. Puede resultar interesante el enfoque de la tesis de Marta Saade Granados, “El mestizo no es de color. Ciencia y política pública mestizofílas (1920-1940)”, tesis de doctorado, ENAH, 2009, cuyos antecedentes presentan una conceptualización científico-política construida en la segunda mitad del siglo XIX en torno a los grupos raciales que constituían la población mexicana, principalmente mestiza, indígena y blanca o criolla, que suponía “el problema indigenista” como un tema crucial para el Estado liberal en busca de la integración de su identidad nacional.

²² De acuerdo con Pablo Yankelevich, la postura de Andrés Landa y Piña, jefe del Departamento de Migración hacia 1924, quien diseñaría y ejecutaría una nueva política migratoria posrevolucionaria desde la Secretaría de Gobernación, se basaba en la atracción de inmigración para el desarrollo económico, a diferencia de la opinión de altos funcionarios gubernamentales que restringían la entrada de ciertos extranjeros de acuerdo con su raza, religión o color de piel; Pablo Yankelevich, “Prohibir o seleccionar la inmigración. El caso de Andrés Landa y Piña”, en *La memoria archivada. Los judíos en la configuración del México plural*, México, FES Acatlán-UNAM/Centro de documentación e investigación de la comunidad Ashkenazi de México, 2011.

²³ Delia Salazar, *op. cit.*, 1994-1995, p. 41. De acuerdo con su análisis sobre los censos de estudio realizados en la posrevolución, hacia la segunda década del siglo XX se aprecia un rápido ascenso de la población extranjera en México, situación aprovechada principalmente por Obregón. En el mismo sentido se aprecian los artículos de Alicia Gojman, Gloria Carreño y Luis Enrique Hernández, “Judíos ashkenazitas en México: marco histórico y político de su movimiento migratorio, 1900-1950”, en *La memoria archivada...*, ed. cit., p. 55; Luis Aboites, “Xenofobia local, xenofilia federal. Los primeros años de los menonitas en Chihuahua, 1922-1933”, en *La memoria archivada...*, ed. cit., pp. 309-321.

competencia con los jornaleros mexicanos, así como “evitar la emigración de trabajadores agrícolas nacionales a Estados Unidos, donde comenzaban a imponerse leyes restrictivas para los braceros mexicanos.”²⁴

Para Landa y Piña, las normas temporales se adecuaron y elevaron a rango de Ley cuando se promulgó la de Migración en 1926. La legislación establecía que el renombrado *Servicio de inmigración y emigración* fuese coordinado desde la Secretaría de Gobernación a través de los delegados auxiliares de migración en los puertos marítimos o lugares fronterizos en los que se ubicaba el tránsito internacional. También formaban parte del servicio migratorio, en calidad de auxiliares, los cónsules y el personal administrativo que de ellos dependiera, así como la figura de los agentes migratorios.²⁵

La Ley de Migración de 1926 estipulaba la sustitución del pasaporte por la emisión de la Tarjeta de Identidad, la cual se expediría a todos los extranjeros que pretendieran inmigrar al país, así como a los repatriados y a los turistas. Para obtener esta tarjeta los extranjeros debían pasar por dos tipos de examen, uno previo y otro de admisión definitiva. El primer examen lo llevaba a cabo el cónsul mexicano en el extranjero, quien podía rechazar en primera instancia la solicitud de internación a México; el segundo era realizado por las autoridades sanitarias y por las autoridades migratorias por medio de sus delegados en los puertos y lugares fronterizos. Ambos requisitos tenían el fin de confirmar que, en efecto, el extranjero era aceptable por razones sanitarias, económicas, morales y políticas, entre otras.

La sustitución de los pasaportes²⁶ por la tarjeta de identidad no fue un asunto menor,²⁷ debido a que el

²⁴ Luz Ma. Valdés, “Introducción”, en *Colección Historia de la Secretaría de Gobernación*, ed. cit., pp. 14-16.

²⁵ Ley de Migración de 1926, Art. 8. “Los cónsules mexicanos y el personal administrativo que de ellos dependa, son agentes auxiliares en el extranjero, del Servicio de Migración Mexicano, y, en consecuencia, les obliga el estricto cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, así como todas las disposiciones que de acuerdo con el artículo 5º expida la Secretaría de Gobernación”.

²⁶ La naturaleza del pasaporte como documento de identificación emitido por el país de origen, tal como lo conocemos hoy día, fue establecida después de la Segunda Guerra Mundial. En el caso mexicano, por ejemplo, durante el siglo XIX el pasaporte era un documento que emitía el gobierno mexicano a los extranjeros que desembarcaban en sus puertos.

²⁷ La Ley de Migración textualmente apunta: “Tarjeta de identidad.- Conforme a lo dispuesto en el art. 11 de la Constitución Fe-

pasaporte servía para autorizar el libre tránsito de los extranjeros; sin embargo, con la tarjeta el gobierno garantizaba el procedimiento selectivo de acuerdo con su salud física y mental, y otorgaba prerrogativas a los funcionarios migratorios para ejercer un mejor control en la verificación de nacionalidad, pruebas de vecindad, casos de expulsión, pesquisas policíacas o judiciales y para fines estadísticos, entre otros, según se especifica en varios oficios de 1925.²⁸

Este cambio de documentación coincide también con nuevos congresos internacionales sobre estudios de antropometría, teorías raciales y de eugenesia, disciplinas apegadas a la teoría de la evolución de las especies y al darwinismo social, cuyos parámetros también se pueden rastrear en programas culturales que buscaban un cambio en la población en sentido psicológico e ideológico. Tal como se describe en algunas investigaciones, se trata de una verdadera reingeniería social que al parecer revolucionó culturalmente a los intelectuales y funcionarios migratorios, quienes dictarían normas apegadas al desarrollo económico de México bajo posturas racistas.²⁹

Esta clase de estudios determinaron las nacionalidades o culturas menos compatibles con la mexicana o la indígena de las que se decidía con gran cuidado si se aceptaban

de acuerdo con su cultura y adaptabilidad.³⁰ Así lo refieren innumerables oficios sobre diversas nacionalidades que fueron estudiadas y cuidadosamente documentadas por las oficinas del Servicio Migratorio; la nacionalidad china, por ejemplo, tal como se especifica en el “Memorándum de migración, oficina de identificación”, del 12 de noviembre de 1925, mediante el cual se conoce la solicitud de entrada para diez mil chinos que “deseaban” venir al país como braceros, y de acuerdo con el *Tratado de amistad, comercio y navegación entre México y China* la aprobación dependía específicamente de los gobiernos de ambos países, pero la recomendación del Servicio de Inmigración y Emigración hizo hincapié en el rechazo de esa migración por razón de ser considerada perniciosa.³¹

Probablemente el diseño de la tarjeta de identidad resumió las teorías antropométricas utilizadas en Europa para la detección de enfermedades mentales, así como de criminales, de acuerdo con sus características morfológicas; teorías desarrolladas por conocidos criminalistas, psiquiatras y médicos legistas como las del italiano Cesare Lombroso y con adaptaciones de teóricos ingleses, franceses y argentinos.³²

Así, la tarjeta de identidad contiene una doble fotografía que presenta el frente y el costado de un individuo con el

deral de 1917, el ‘pasaporte’ no tiene carácter obligatorio para los mexicanos o extranjeros que deseen salir de la República o entrar en ella; pero la Ley de Migración exige que toda persona, en casos citados, se identifique para comprobar satisfactoriamente su nacionalidad y condiciones personales; y para facilitar el cumplimiento de este requisito el Servicio de Migración ha establecido la ‘Tarjeta de identidad’ que todas las oficinas consulares mexicanas expiden a quienes pretenden inmigrar en la República, a los mexicanos que manifiestan el propósito de repatriarse y a las personas que en calidad de turistas desean visitar el país”. [Comentario] Al margen de la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos. “Procedimientos”, 21 de marzo de 1928. AALYP, caja 1, exp. Tomos empastados-4.

²⁸ [Oficio]. *Secretaría de Gobernación, Departamento de Migración. Tarjetas de identificación para inmigrantes y repatriados*, AALYP, caja 1, tomo empastado 1, 31 de octubre de 1925.

²⁹ Beatriz Urías, *Historias secretas del racismo en México. 1920-1950*, México, Tusquets, 2007, pp. 15-16. Respecto a los estudios sobre el control de la frontera norte de México y la eugenesia, Carlos González Herrera describe la política regional entre El Paso y Ciudad Juárez en “Purificando la frontera: eugenesia y política en la región El Paso-Juárez, 1900-1930”, en Hernán Salas Quintanal y Rafael Pérez-Taylor (coords.) *Desierto y fronteras. El norte de México u otros contextos culturales. V Coloquio Paul Kirchhoff*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM/Plaza y Valdés, 2004, pp. 429-446; Marta Saade Granados, *op. cit.*

³⁰ Los criterios se basaron en estudios de frenología, como la disciplina que estudiaba la prevención de males físicos y morales, de la cual se originó la frenogenia, encargada de “hacer nacer hombres virtuosos o de talento o individuos que participen de las dos cualidades”; Beatriz Urías, *op. cit.*, p. 45. En la antropología criminal, cuyos estudios, suponían, ayudaban a controlar los segmentos de marginalidad más peligrosa, y con ello, los valores de orden y progreso (*ibidem*, p. 50). Finalmente, en la eugenesia, disciplina supuestamente dedicada al análisis de los fenotipos que determinan el carácter y la conducta de un sujeto de acuerdo con su herencia, raza y medio ambiente en el que vive. A excepción de la antropología criminal, el resto de esas disciplinas fueron desarticuladas durante la segunda mitad del siglo XX, demostrando la ineficacia de sus estudios.

³¹ *Memorándum de Migración, Oficina de Identificación*, AALYP, caja 1, exp. Tomos empastados 1, 12 de noviembre de 1925. Sobre la inmigración china en Baja California puede consultarse Catalina Velázquez, “Los chinos y sus actividades en Baja California, 1908-1932”, *Dimensión Antropológica*, núm. 44, septiembre-diciembre de 2008.

³² Laura Suárez y López-Guazo, “La antropología criminal y su influencia en el campo de la salud mental en México”, en *Llull*, vol. 23, 2000, pp. 689-709. También lo esboza Beatriz Urías, *op. cit.*, quien aborda la participación de diversos funcionarios-científicos de los ámbitos médicos, migratorios y culturales a través de sociedades secretas masonicas y teosóficas desde las cuales se plantearon las políticas que aquí se mencionan y de las que surgieron tintes xenófobos y anti-indigenistas.

fin de definir la forma de su cráneo, su forma posterior, los lóbulos temporales, que, de acuerdo con la antropología criminalista, corresponden al área de los instintos, o los lóbulos frontales que indican la inteligencia del sujeto.³³ También fue requisito indispensable en la tarjeta de identidad la imposición de huellas digitales, únicas e irrepetibles en el individuo.

El Departamento de Migración

El entorno en el que se ejecutarían los nuevos criterios de selección para el registro de extranjeros sería el Departamento de Migración, instancia jurídicamente establecida por la Ley de Migración de 1930 de acuerdo con sus artículos 20, 21, 22 y 23 que instituía un Servicio Migratorio a cargo de la Secretaría de Gobernación.³⁴

El Departamento de Migración distribuiría a su personal de acuerdo con las necesidades de la República para su vigilancia; además se le encomendaba:

[...] el estudio de los problemas del ramo y resolución de los mismos, de acuerdo con las necesidades del país, cuando se relacione con el fenómeno o restricción de la inmigración y emigración; la instancia podía resolver los casos particulares y dudosos que consultaran las oficinas del Ramo, sobre admisión o rechazo de extranjeros, modalidades del tráfico internacional y otras vicisitudes que pudieran presentarse; finalmente, el Departamento podía iniciar o implantar toda clase de innovaciones para mejorar a hacer más eficaz el servicio.³⁵

Entre las áreas del Departamento de Migración se encontraban tres sustantivas. Primero, el Servicio de Puertos y Fronteras para la vigilancia de entradas y salidas de extranjeros de acuerdo con los requisitos solicitados,

³³ *Idem.*

³⁴ Ley de Migración de 1930: "Artículo 21. Quedará constituido este servicio por el Departamento del Ramo y sus dependencias, tanto en el interior como en el extranjero; y será auxiliado, en sus funciones, por los cuerpos diplomático y consular, por los ejecutivos locales y por los ayuntamientos de la República", AALYP, caja 2, exp. Folletería 4. Existe documentación que prueba que ese Departamento operaba en los años previos, pero fue hasta 1930 que le fue establecido un sustento jurídico.

³⁵ Ley de Migración de 1930 y reglamento de 1932, AALYP, caja 2, exp. Folletería 4.

entre ellos el examen de entrada ya descrito, documentación y garantías sobre su entrada y salida, así como los antes apuntados: la inspección de personas a bordo de los transportes terrestres, marítimos y aéreos, nacionales o extranjeros; y el cumplimiento del Código Sanitario. El Servicio de Puertos y Fronteras podía solicitar en cualquier momento el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir las determinaciones de la ley y la protección de los inmigrantes. La segunda área constituía el Servicio Interior encargado de la distribución de la inmigración; la recepción, información y guía de turistas, con el auxilio de las autoridades municipales, y la investigación de las causas de la emigración regional, su previsión y remedio, y de la información e instrucción a los emigrantes; así como de su documentación.

La tercera área fue el Servicio Exterior, que tendría a su cargo la inspección previa de los extranjeros que quisieran internarse en el país, la documentación de los inmigrantes y transeúntes, la organización y protección de los inmigrantes mexicanos en países extranjeros y el fomento de la inmigración y el turismo. De acuerdo con opiniones de diversos investigadores, la política posrevolucionaria pondría en práctica una revolución ideológica profunda a partir de expertos³⁶ (antropólogos, eugenistas, entre otros) quienes opinaron en materia migratoria, de lo cual surgió un sistema restrictivo para controlar la distribución demográfica que permitía la entrada a extranjeros que poblaran rincones del país en los que, además de contribuir al desarrollo económico, formarían una mezcla étnica con los habitantes de la región. En ese sentido, el Departamento de Migración fue una dependencia más en el andamiaje político posrevolucionario.

La selección de extranjeros mantuvo su vigilancia y prevención en la autorización de grupos como los menonitas, cuya estancia hacia 1932 se vio restringida por el recelo de los funcionarios públicos ante la solicitud de un grupo proveniente de Canadá. Así se observa en un oficio del secretario de Gobernación, Justino Fernández Miranda, al Consejo Consultivo de Migración, quien

³⁶ Tal como lo describen algunos estudios, se trata de una verdadera reingeniería social que al parecer fue una revolución cultural entre los intelectuales y los funcionarios migratorios, quienes dictaron normas apegadas al desarrollo económico de México; véase Beatriz Urías, *op. cit.*, pp. 15-16.



Inmigrantes desembarcando en un puerto, 1935, Fondo M. Felipe Teixidor, Sinafo-INAH, núm. de inv. 451018.

después de un “estudio sintético sociológico” expone su punto de vista sobre el establecimiento de colonias menonitas en Michoacán y Jalisco:

[...] Considero como un peligro nacional, la colonización de cualesquiera región del país, aun cuando sea del interior, por un grupo homogéneo compuesto de veinte mil o más individuos, puesto que, lejos de asimilarse a nuestro medio, o bien progresarían y crecerían dentro de él, formando un elemento de desintegración; o más fácilmente harían perder sus costumbres a nuestros elementos que los rodearan, con menoscabo de la solidaridad nacional en ambos casos.

Y más adelante señala: “[...] es mi opinión que debe procurarse que los menonitas que pretenden ingresar a la República, sean repartidos en grupos nunca mayores a quinientos individuos en distintas regiones del país en que está integrado el vínculo nacional”.³⁷

No obstante, en México ya existían varias colonias de ese grupo desde 1922, establecidas en Durango y Chihuahua bajo los siguientes privilegios: no prestar servicio militar alguno; no prestar ningún tipo de juramento, tener plena libertad religiosa, completa libertad de ense-

³⁷ [Oficio] *Consejo Consultivo de Migración. Secretaría de Gobernación. Justino Fernández*, AALYP, caja 2, exp. Documentos 31. Grupos específicos, 8 de noviembre de 1932.

ñanza en sus escuelas y permiso para organizar un gobierno autónomo.³⁸ Los funcionarios argumentaron mantener la vigilancia sobre los elementos enfermos que fueran una carga para el país en vez de obtener el provecho que se deseaba para la colectividad.

De acuerdo con Luis Aboites, el establecimiento de los menonitas, entre 1922 y 1932, es la muestra clara de las pugnas por el establecimiento de una política de interés nacionalista como contrapeso entre los intereses regionales y los federales, que utilizaron el encanto y el desencanto popular hacia los extranjeros de acuerdo con sus propios intereses. Pero a estas condiciones de empatía o inconveniencia se sumó a una cuestión de control social desde otra perspectiva.

La Dirección de Antropología, dependencia de la Secretaría de Fomento, dirigida por el antropólogo Manuel Gamio, había lanzado una propuesta de integración racial publicada en 1919, a través de estudios sobre migración y colonización que recomendaran a los funcionarios del gobierno federal la conveniencia de aceptar a una u otra nacionalidad para poblar el país con inmigrantes y obtener “una alta producción del territorio y su floreciente evolución de la población”. Esto es: “[...] procurar la

³⁸ *Idem*; Lawrence Douglas Taylor Hansen, “Las migraciones menonitas al norte de México entre 1922 y 1940”, en *Migraciones Internacionales*, vol. 3, núm. 1, enero-junio de 2005, s/p.

fusión racial de los elementos heterogéneos que hoy constituyen a la población mexicana, la generalización de las ideas de cultura moderna y la unificación del idioma. Sin esto no puede existir la patria ni la nacionalidad.”³⁹

Durante los años veinte, Manuel Gamio había establecido argumentos acordes con la depuración médico-higiénica, la eugenesia y el pensamiento criminológico que planteaban la necesidad de imponer medidas de profilaxis social tomando la variable de la herencia racial. Aunque la concepción que la eugenesia propuso acerca de las razas humanas se propagó en el ámbito médico, desde la antropología se vieron resultados concretos en las políticas sobre migración.⁴⁰

Se saben de casos concretos de extranjeros en los que actuó esta nueva maquinaria pseudocientífica. En 1937, un grupo de pequeños empresarios identificado como la Acción Revolucionaria Mexicanista envió al Departamento de Migración un informe detallado sobre los judíos, sus familias, principales negocios y sobre lo que llamaban la problemática desatada por ellos en el país en diversos ámbitos: racial, social, mercantil, cívico, laboral, así como de registro migratorio. Además, desde el punto de vista económico, tanto los judíos como otros grupos de extranjeros (libaneses, chinos, españoles, etcétera) también habían desplazado a los pequeños comerciantes mexicanos, y empeorado la desigualdad de los salarios de los trabajadores. El informe señalaba: “Étnica y fisiológicamente el judío es inferior a nuestra raza indígena, porque no uniéndose el judío a ninguna mujer u hombre que no sea de su raza el constante cruzamiento dentro del

³⁹ Los estudios de Gamio sobre la integración de las razas fueron delineados a través de dos ramas de estudio en boga: la eugenesia o análisis de fenotipos que determinan el carácter y la conducta de un sujeto de acuerdo con su herencia, raza y medio ambiente en que vive, y la antropología criminal, cuyos estudios se enfocaban en la búsqueda de métodos para controlar los segmentos de marginalidad más peligrosa y por reforzar a la vez los valores de orden y progreso. Estas disciplinas, entre otras, llevaron a endocrinólogos, antropólogos o etnólogos a experimentar en campos de estudio que ayudaran a determinar el sujeto idealizado. Beatriz Urías, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

⁴⁰ Beatriz Urías, *op. cit.*, describe la utilización de la teoría eugénica en los estudios de sociología, antropología y psiquiatría; a su vez, Marta Saade Granados, *op. cit.*, suma la concreción de las ideas eugénicas en las políticas públicas educativas y sanitarias. Ambos trabajos coinciden en los lineamientos destacados en materia de selección migratoria.

círculo vicioso de su propia sangre ha traído como secuencia, la degeneración de su propia raza”.⁴¹

Es sabido que en la defensa de los comerciantes mexicanos se resolvieron diferentes querellas, muchas de ellas más allá del ámbito legal como las matanzas de chinos en el norte del país o en Chiapas, la mayoría de ellos comerciantes que no abastecían a las tropas militares, o bien que aprovechaban la falta de autoridad en materia de regulación de precios.⁴²

Un último ejemplo del control de extranjeros en México tuvo que ver con la defensa del bienestar nacional en torno a las actividades laborales hacia los trabajadores agrícolas, donde se vieron afectados principalmente los jornaleros guatemaltecos. La crisis económica mundial de 1929 había dejado sin ocupación a una buena parte de la población campesina mexicana, por lo que el 6 de junio de 1929 la Secretaría de Gobernación emitió la circular número 37/17, en la cual “dispuso que los trabajadores extranjeros que tenían su residencia en las poblaciones fronterizas aledañas deberían establecer su domicilio en el lado mexicano”;⁴³ sólo se aceptaba su ingreso si tenían firmado con anterioridad un contrato de trabajo, y más aún, sólo si el trabajo no significaba un perjuicio de oportunidades para los mexicanos.

Los jornaleros guatemaltecos que ingresaron en territorio mexicano después de 1931 se encontraron con un panorama más restrictivo. Quienes venían a trabajar y no fueran campesinos tenían que demostrar solvencia económica para su sostenimiento y, en su caso, el de su familia, con la finalidad de que no se establecieran vagos, u otros bribones que vinieran al país de mala fe. Tal

⁴¹ [Informe dirigido al jefe del Departamento de Migración], “El problema judío”, BARPCI/AALYP, caja 2, exp. Documentos 31, noviembre de 1937.

⁴² En diversas regiones de Chiapas han sido documentadas las vejaciones ocurridas contra comerciantes chinos a raíz de la necesidad de abasto para las tropas carrancistas que llegaron a la región en 1914; o por la prosperidad generada por el comercio al menudeo, cuyas ganancias gravaban las municipalidades para obtener recursos. Muy ilustrativo para este periodo el texto de Benjamín Lorenzana Cruz, “El comercio chino en la costa de Chiapas durante los años del mapachismo: 1914-1920”, en Esaú Márquez, Rafael Araujo y Rocío Ortiz (coords.), *Estado nación en México: Independencia y Revolución*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2011, pp. 291-303.

⁴³ *Historia de las restricciones impuestas a la inmigración por motivos sociales, económicos, raciales y políticos (1927-1937)*, AALYP, caja 2, exp. Folletería 7.

disposición vio su máximo nivel con el “Decreto que prohíbe la inmigración de trabajadores al País”, emitido el 16 de febrero de 1934, el cual impedía: “por tiempo indefinido la entrada al país de inmigrantes trabajadores, entendiéndose por tales, todos aquellos que pretendan venir con el propósito de dedicarse a alguna actividad remunerada con salario o sueldo”.⁴⁴ Tal restricción ya había sido puesta en marcha y derogada un mes después en 1929, pero al final fue proclamada en 1934.

Conclusiones

Debe observarse que varios de los criterios de selección, control y vigilancia hacia los extranjeros en México durante las primeras décadas del siglo xx fueron formulados por funcionarios que operaron directamente en las instancias de regulación migratoria para verificar la documentación de los extranjeros y supervisar su condición sanitaria, laboral, racial, moral, entre otras. Lo presentado en este trabajo revisa la política migratoria en dos grandes momentos, cuyo parteaguas es la gesta revolucionaria.

Tenemos, en primer lugar, los criterios de selección sanitarios cuyo propósito fue evitar la propagación de los padecimientos contagiosos por medio de cercos fronterizos que sirvieron de filtro para la aceptación o rechazo de los extranjeros en México. Tras la tendencia mundial por la sanidad percibida desde el siglo xix, como las convenciones internacionales sobre sanidad e higiene, el criterio selectivo sirvió además para detentar un control eficaz en la recepción de los extranjeros, pero también por la expansión de ideas anarcosindicalistas adversas al régimen porfirista, tal como se describe tras la emisión de la Ley de Inmigración de 1909.

En segundo lugar, tenemos criterios selectivos con base en la propuesta de integración racial que, en las décadas de los veinte y treinta tuvieron gran influencia de estudios como los de la eugenesia y el pensamiento criminológico, cuyo planteamiento se basó en la necesidad de imponer medidas de profilaxis social. Un par de premisas que en este trabajo apenas se pudo esbozar

como directrices motoras de la política migratoria pos-revolucionaria. Esto es, la utilización de las teorías científicas en el control migratorio.

Sobre ambos criterios se configuraron los formatos y requisitos que necesitaban los extranjeros para entrar y permanecer en nuestro país, como la documentación de entradas y salidas, la verificación de los documentos oficiales, el establecimiento de tarjetas de identidad y cuya composición recuerda las fichas utilizadas para la identificación de delinquentes, la utilización de las huellas dactilares, todas disposiciones para certificar la personalidad de los extranjeros y puestas en marcha por un aparato burocrático y de expertos con pleno conocimiento de la labor que se llevaba a cabo. No deben omitirse las influencias exteriores seguidas para conformar la documentación, entre ellas las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, que llevó a restringir la apertura de los puertos fronterizos tal como se regularon en las políticas migratorias de Argentina o Estados Unidos.

En un segundo periodo destaca la política inmigratoria posterior a la Revolución, la cual no puede abstraerse de las implicaciones de la inversión de capital extranjero durante el periodo del Porfiriato —a raíz del cual se constituyó el descontento social en ramos como el agrícola o el industrial—, y cuyos inversionistas, principalmente extranjeros, concentraron la riqueza y protagonizaron crueles episodios en materia laboral. En este periodo debe considerarse la restricción a los pequeños comerciantes extranjeros de nacionalidades diversas acusados de lucrar con el abasto de alimentos o por su falta de colaboración con las tropas revolucionarias. De tal manera que las disposiciones administrativas también tuvieron su motivación en sucesos generalizados como la concentración de la riqueza, las condiciones laborales de obreros y campesinos que, en un cambio de rumbo económico y social del país, influyeron en la perspicacia de las autoridades migratorias que estructuraron nuevas medidas para la vigilancia de los extranjeros en México.

En cierto sentido los efectos en este ámbito se observaron a partir de la crisis económica de 1929, cuando las autoridades migratorias comenzaron a ver la necesidad de restringir la entrada de trabajadores a México, para consolidarse de manera definitiva en 1934 con el “Decreto que prohíbe la inmigración de trabajadores al País”.

⁴⁴ [Folleto] *Decreto. Que prohíbe la inmigración de trabajadores al País*, Talleres Gráficos de la Nación, 16 de febrero de 1934, Biblioteca Nacional, Fondo Reservado, Miscelánea de colonización y migración, colección monografías, RM 080, MIS 92.