

PLANTAR LA BANDERA DE LA NACIONALIDAD. LA EXTRANJERÍA EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Pablo YANKELEVICH*

SUMARIO: I. *No podemos tener un extranjero dentro de nosotros.* II. *Aún no nos hemos fundido en el tipo nacional.* III. *Ser o no ser mexicano por nacimiento.* IV. *Política, propiedades y religión.* V. *Bibliografía.*

Desde la tribuna del Congreso Constituyente, el 6 de enero de 1917 Paulino Machorro Narváez, diputado por Jalisco y futuro ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentenció: “Los extranjeros consideran a México como tierra de conquista, pero no es la tierra lo único que conquistan, a México se ha venido a conquistar también al hombre. Desde los encomenderos que se repartieron a los indios, todos los extranjeros han venido a tratarnos como bestias y así quieren todavía seguarnos tratando”.¹ Estas palabras dibujan la atmósfera que se respiró en aquel Congreso durante las discusiones vinculadas a la extranjería.

Un nacionalismo con fuertes aristas xenófobas se expresó en los debates, y en buena medida fue así porque los constituyentes supieron traducir reclamos que anidaban en anchos sectores de la sociedad mexicana. Entre las razones que movilizaron a las fuerzas revolucionarias figuró un sentimiento de agravio que estigmatizó la presencia extranjera convirtiéndola en una de las fuentes que alimentaban la pobreza y el atraso nacional. Si bien el odio a los extranjeros no fue la causa de la Revolución, en determinados momentos y regiones el impulso nacionalista produjo alegatos y acciones xenófobas que se manifestaron en la persecución y asesinato de chinos, en amenazas y expulsiones de españoles, y en atentados a vidas y

* El Colegio de México.

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917* (Ignacio Marván Laborde, editor), México, SCJN, v. 2, 2006 [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1445.

PABLO YANKELEVICH

propiedades británicas y norteamericanas.² La extranjería se percibió como un obstáculo al cumplimiento de las promesas de justicia social y democracia política, y esa percepción orientó el trabajo del Congreso hacia normas que recortaron derechos y fijaron nuevas obligaciones para los extranjeros.

Muchos de esos resguardos se retomaron de la Constitución de 1857. Aquel texto, y el que se promulgó en Querétaro sesenta años más tarde, tuvieron entre sus fundamentos el reconocimiento de la debilidad del Estado para enfrentar reclamos internacionales derivados de conflictos con extranjeros; aunque, entre una y otra Constitución hubo motivos suficientes para el incremento de los repartos hacia los extranjeros. México enfrentó dos prolongadas experiencias de intervencionismo extranjero, la guerra contra el Segundo Imperio y la intromisión extranjera a lo largo del proceso revolucionario del que era parte la misma Constitución. Justo es recordar que mientras el Congreso sesionaba en Querétaro, la Expedición Punitiva, al mando del general John J. Pershing, continuaba en territorio nacional. Estas dos guerras y la importante apertura económica durante las décadas porfirianas modularon las percepciones sobre los extranjeros.

A partir de estas consideraciones, en estas páginas se pasará revista a las principales innovaciones que introdujo la Constitución de 1917 en asuntos de extranjería. Interesa rescatar los argumentos, no siempre fundados en lógicas jurídicas, para advertir los sentidos, las ambigüedades y a veces los marcados contrastes en el esfuerzo por regular la relación entre un nosotros y los otros en el México revolucionario.

I. NO PODEMOS TENER UN EXTRANJERO DENTRO DE NOSOTROS

El Congreso revisó la definición de nacionalidad y, sobre todo, la asignación de derechos políticos asociados a esa definición. La presencia de antecedentes de extranjería fue un asunto debatido acaloradamente y las polémicas comenzaron antes de la revisión del texto constitucional. En el proceso de acreditación de los diputados se expresó un primer conflicto que adelantó las disputas que se ventilarían poco después.

Rubén Martí tenía 25 años cuando fue electo diputado constituyente. Nacido en Cuba en 1891, había llegado a México con ocho años de edad y desde entonces

² Al respecto véase: González Navarro, Moisés, “Xenofobia y xenofilia en la Revolución Mexicana”, *Historia Mexicana*, núm. 72, abril-junio 1969, pp. 569-614; Knight, Alan, *Nationalism, Xenophobia and Revolution: The Place of Foreigners and Foreign Interest in Mexico, 1910-1915*, Oxford University, 1974; Hu de Hart, Evelyn, “Racism and Anti-Chinese Persecution in Sonora, México, 1876-1932”, *Amerasia Journal*, núm. 9, 1982, pp. 1-28; Illades, Carlos, *Presencia española en la Revolución Mexicana (1910-1915)*, México, UNAM-Instituto Mora, 1991; Puig, Juan, *Entre el río Perla y el Nazas. La China decimonónica y sus braceros emigrantes, la colonia china de Torreón y la matanza de 1911*, México, Conaculta, 1992; Salazar, Delia (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México. Siglos XIX y XX*, México, INN-INAH, 2006; Chao Romero, Robert, *The Chinese in Mexico (1882-1940)*, Arizona, The University of Arizona Press, 2010; y Yankelevich, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en México posrevolucionario*, México, Madrid, ENAH, Bonilla Artigas, Iberoamericana, Vervuert, 2011.

vivió en el país. Poco antes del estallido de la Revolución optó por la nacionalidad mexicana y por razones poco conocidas terminó involucrado en las filas de los ejércitos comandados por el general Álvaro Obregón. La nacionalidad de origen contrarió en un sector de los constituyentes. En virtud de la Constitución de 1857 su elección fue legítima toda vez que el requisito establecido era “ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos”;³ sin embargo, un grupo de diputados capitaneados por el nayarita Cristóbal Limón, el hidalguense Rafael Vega Sánchez, el poblano Epigmenio A. Martínez Ponce y el sonorenses Juan de Dios Bojórquez embistieron contra Martí con argumentos que mal escondían diferencias políticas y enemistades personales. Se intentó impedir su designación sosteniendo burdamente que el artículo 56 de la Constitución de 1857 fijaba el requisito de “ser mexicano por nacimiento”. Cuando se hizo evidente la falsedad del argumento, se apeló al poder soberano del Congreso para decidir en este caso. Al ser refutada esta premisa indicando que tal potestad no constaba en los términos de la convocatoria al Congreso, se invocaron sentimientos patrióticos para impedir que un “extranjero” se convirtiera en constituyente. Martí “es un hombre que ha renegado de su patria, por ello nunca podría ayudarnos con el calor, con el entusiasmo y con el cariño con que lo haría uno de los nuestros que fuera nacido en México, que fuera de padres mexicanos”, argumentaba Bojórquez.⁴ Se subrayaba que no había suficientes evidencias del pasado revolucionario de Martí, en el mejor de los casos se podía constatar su paso por los ejércitos constitucionalistas en el tardío año de 1915. Martí era presentado como un extranjero advenedizo que sólo tenía el lustre de ser sobrino del libertador cubano, por ello, el diputado Vega sentenció: “cuando se nace en Cuba y se apellida Martí no se va a mendigar patria a otra parte. Cuando se apellida uno Hidalgo o Juárez, no se va a nacionalizar a otra parte”.⁵

Aquellos que se inclinaron a favor de la acreditación, además de la legalidad de una elección realizada en apego al texto constitucional de 1857, también razonaron sobre otros temas, entre ellos, los aportes de la inmigración y el sentido de los derechos de ciudadanía en tanto dispositivo de inclusión de nuevos mexicanos a la comunidad nacional. “No vengo aquí a defender a Martí sino a la ley”⁶ señaló el hidalguense Alfonso Cravioto, para de inmediato trazar algunas de las rutas por las que transitarían las discusiones sobre la extranjería una vez instalado el Congreso.

La figura de José Ives Limantour fue un fantasma que recorrió buena parte de esos debates a lo largo de todo el Congreso. Hijo de extranjero, poderoso secretario de Hacienda y referente ineludible de los Científicos, este personaje fue el arquetipo del enemigo que escaló posiciones hasta llegar al gabinete presidencial, para desde allí entregar las riquezas nacionales a manos extranjeras. No satisfecho con esto,

³ “Constitución Política de la República Mexicana, 1857”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, vol. VIII, 1877, p. 390.

⁴ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917* [Intervención de Juan de Dios Bojórquez], 30 de noviembre de 1916, México, INEHRM, vol. 1, 1985, p. 359.

⁵ *Ibidem* [Intervención de Rafael Vega Sánchez], p. 354.

⁶ *Ibidem* [Intervención de Alfonso Cravioto], p. 355.

PABLO YANKELEVICH

siempre ambicionó reemplazar a Porfirio Díaz. Este fue el relato que compartió la vertiente más xenófoba del Congreso y este fantasma anidó en las discusiones sobre extranjería y derechos políticos. Sucede, como alertó Epigmenio Martínez: “No podemos tener un extranjero dentro de nosotros”, para de inmediato agregar: “Veamos lo que pasó con el gobierno de Porfirio Díaz, que teniendo un Limantour y varios extranjeros siempre intrigaron; por eso, pido, por patriotismo, por dignidad nacional, un voto para la nulidad de la credencial de Martí”.⁷

Ante estos argumentos, otros más moderados no siempre se impusieron. Sus voceros, además de Cravioto, fueron el michoacano Francisco J. Múgica y el tabasqueño Félix Palavicini. Se trataba, decían, de entender el nacionalismo “no como exclusivismo absorbente ni como odio a los extranjeros, sino como preferencia en igualdad de casos para los mexicanos”.⁸ Para este sector, era necesario tener presente que el crecimiento de la inversión extranjera en la economía nacional y el consecuente poderío que alcanzaron los hombres de negocios extranjeros, no fue resultado de la presencia de Limantour, sino que se trató de un “error de la dictadura que orientó por el camino equivocado su buen deseo de inaugurar una política industrial, bancaria y ferrocarrilera” tendiente al desarrollo nacional. “Contra ese error todos hemos reaccionado”, reflexionaba Cravioto, y por ello era necesario conciliar el “espíritu mexicanista con las auténticas necesidades nacionales” y entre ellas, subrayaba, la promoción de una auténtica política de inmigración.⁹

Todo esto se discutió a la sombra de la acreditación de Rubén Martí. A la postre las posiciones se tensaron. “Yo propongo, arengó el tamaulipeco Emiliano Nafarrete,¹⁰ que no aceptemos más que a ciudadanos mexicanos por nacimiento y sangre”. Este alegato no tenía más justificación que el axioma contenido en un conocido proverbio de la época: “México ha sido una madre para los extranjeros y una madrastra para los mexicanos”. Frente a esta posición, Cravioto argumentó:

El señor Martí llena todos los requisitos exigidos por la Constitución para ser electo diputado. Por lo tanto, esa credencial es legítima desde el punto de vista constitucional. Nosotros tenemos la obligación de respetar la ciudadanía mexicana y si de este Congreso Constituyente arrojásemos al señor Rubén Martí diciendo que es nacionalizado, entonces, señores diputados, deberíamos también arrancar de las páginas gloriosas de nuestra historia a Francisco Javier Mina y a Nicolás de Régules, alegando que fueron españoles.¹¹

En la votación nominal, 57 de 158 diputados se pronunciaron por negar la acreditación a Rubén Martí.¹² El 37% de la asamblea constitucional manifestó su anuencia por violentar la norma vigente. Martí finalmente fue acreditado, convir-

⁷ *Ibidem* [Intervención de Epigmenio Martínez], p. 354.

⁸ *Ibidem* [Intervención de Alfonso Cravioto], p. 356.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Ibidem* [Intervención de Emiliano Nafarrete], p. 357.

¹¹ *Ibidem* [Intervención de Alfonso Cravioto], p. 356.

¹² *Ibidem* [Votación acreditación de Rubén Martí], p. 363.

tiéndose en el último mexicano por naturalización que pudo acceder a un puesto de representación popular.

II. AÚN NO NOS HEMOS FUNDIDO EN EL TIPO NACIONAL

A poco de instalado el Congreso, uno de los primeros artículos debatidos y aprobados fue el 55 que precisa los requisitos para ser candidato a diputado. La Comisión Dictaminadora modificó la fracción primera del proyecto presentado por Venustiano Carranza, que no introducía ningún cambio al texto del artículo 56 de la Constitución de 1857. La propuesta de modificación fijó el requisito de ser “ciudadano mexicano por nacimiento” en lugar de “ciudadano mexicano”.¹³ Los argumentos que vetaron la acreditación de Rubén Martí volvieron a expresarse, aunque ahora disimulados en otros motivos. La Dictaminadora indicó que, como en caso de acefalía del Poder Ejecutivo, correspondía a la Cámara de Diputados elegir un presidente interino, esta circunstancia colocaba a todos los diputados en condiciones de ser electos presidente y, por tanto, podría llegar a la presidencia un extranjero naturalizado. El argumento no podía ser más falaz, toda vez que la propia Constitución establecería en su artículo 82 los requisitos exigidos para ocupar la primera magistratura, de modo que sólo los diputados que acreditaran esas exigencias podrían ser presidenciales. En realidad, el asunto de fondo se reducía a acotar los derechos ciudadanos a los mexicanos por naturalización.

El debate puede leerse como una continuación del acontecido en las sesiones de acreditación, aunque ahora ampliado a otras preocupaciones en torno al papel de la extranjería en la forja de la nación mexicana. Las premisas que subyacen en estos debates se alejaron de la tradición universalista francesa y norteamericana, en el sentido de que la nacionalidad dejó de ser un atributo fundado en la voluntad individual de un extranjero que, para adquirir una nueva nacionalidad, se sometía a la autoridad de la ley. Por el contrario, en la estela del nacionalismo alemán y sobre todo del francés, en sus vertientes racistas y xenófobas avivadas en la Tercera República, el Constituyente de Querétaro estuvo convencido de que la nacionalidad y la ciudadanía serían compatibles sólo en la medida que vinculasen poderosos sentimientos patrióticos. Es decir, la calidad de la ciudadanía dependía menos de un acto legal que de una identificación emocional con la patria. En el Congreso de Querétaro anidó lo que ya en Europa se conocía como el concepto del *volk*,¹⁴ es decir, la idea de un pueblo unido por una esencia natural. Detrás de esta idea descansaba la certeza de que la ciudadanía no podía ser conferida, todo hombre nace con una nacionalidad y, por ende, con derechos ciudadanos, y éstos no pueden entenderse como una categoría legal porque en realidad son atributos que se portan en la sangre. El dipu-

¹³ *Ibidem* [Dictamen de artículo 55 constitucional], 29 de diciembre de 1916, p. 1432.

¹⁴ Al respecto véase Burrow, John W., *The Crisis of Reason. European Thought. 1848-1914*, Yale University Press, y Núñez Seixas, Xosé Manoel, *Entre Ginebra y Berlín: la cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa, 1914-1939*, Madrid, Akal, 2001.

PABLO YANKELEVICH

tado Antonio de la Barrera Aguilar fue enfático al respecto cuando defendió el dictamen de la Comisión invocando el caso de Rubén Martí: “ningún extranjero, como el señor Martí, cubano nacionalizado mexicano, puede sentir amor por la tierra en que no ha nacido, porque la simple comunicación del ministro que lo nacionalizó nunca pudo sacar la sangre cubana que tiene en sus venas”.¹⁵

En la defensa que hizo Paulino Machorro Narváez, miembro de la Comisión Dictaminadora que presentó esta modificación, es manifiesta la animadversión hacia los extranjeros. Las ideas del francés Gustav Le Bon no sólo inspiraron las intervenciones de este diputado, sino que se permitió leer párrafos del entonces influyente libro *Psicología política y defensa social*, escrito por ese médico francés tan convencido de las peligrosas consecuencias políticas que conllevaba desafiar la natural desigualdad de las razas humanas, como del papel que jugaban los sentimientos en el rumbo de la historia.¹⁶ Sin embargo, la potencia nacionalista que animó estas propuestas tomaba una paradójica distancia del reaccionario nacionalismo europeo, sobre todo de aquellas posturas que, en sus vertientes más excluyentes y xenófobas, condujeron a la doctrina del *Blut und Boden* (sangre y tierra) en la legislación de ciudadanía del III Reich. En el caso mexicano, se compartía la idea de considerar al extraño como una amenaza a la nacionalidad, pero invirtiendo los términos, es decir, no era el peligro a cruzamientos biológicos y culturales con “pueblos débiles” aquello que se temía sino lo contrario; era la debilidad mexicana la que obligaba a restringir la presencia extranjera, de no hacerlo peligraba la existencia de una nación que no había terminado de constituirse. ¿El pueblo mexicano constituye actualmente una verdadera nacionalidad?, se preguntaba Machorro Narváez, su respuesta es reveladora:

Hay muchos elementos que actualmente son contrarios a la constitución de nuestra nacionalidad: las diversas razas que vienen desde la conquista y que no acaban aún su fusión con los criollos, los mestizos, los europeos emigrados y los que han conservado la sangre pura antigua, forman elementos que todavía no se unen... Somos un conjunto de razas y cada una de ellas tiene su mentalidad, que están constantemente mezclándose y destruyéndose unas a otras. Esta mentalidad diversa... es lo que nos ha presentado ante el mundo civilizado como un pueblo débil que carece de unidad nacional. Somos diversas agrupaciones que todavía no pueden colaborar de un modo completo a un fin común; aún no nos hemos fundido en el tipo nacional.¹⁷

El diagnóstico de la “debilidad nacional” no era una primicia. Las preocupaciones por la composición étnica de la nueva nación estuvieron presentes desde finales del siglo XVIII. Francisco José Clavijero, ese conspicuo representante del patriotismo criollo, en 1780 ya pregonaba las ventajas de un mestizaje capaz de unificar la

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Antonio de la Barrera, 6 de enero de 1917], p. 1472.

¹⁶ Le Bon, Gustave, *Psicología de las masas*, Madrid, Morata, 1983.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 442.

sociedad.¹⁸ El liberalismo triunfante en sus distintas versiones eludió el problema, desdénando la población indígena para terminar por considerarla un lastre inevitable que por humanitarismo debía ser arrastrado. Al promediar los treinta del siglo XIX, José Ma. Luis Mora escribió: “La población blanca es la dominante, es en ella donde se ha de buscar el carácter mexicano, y ella es la que ha de fijar en todo el mundo el concepto que se debe formar de la República”.¹⁹ Pero la realidad no dejaba de imponerse, por ello y ante el incontestable peso de la presencia indígena, Guillermo Prieto sentenció: “Somos extranjeros en nuestra patria”.²⁰ Una revalorización del pasado prehispánico y el convencimiento de la necesaria incorporación del indígena al conglomerado nacional, sentó las bases de una corriente mestizófila que hacia finales del siglo XIX lideraron Francisco Pimentel, Vicente Riva Palacios y Justo Sierra. Había que “civilizar” al indígena y para ello nada más idóneo que engrosar las corrientes de inmigrantes europeos para que sus aportes biológicos robustecieran un mestizaje convertido en paradigma de la mexicanidad. A la sombra de estas propuestas, llegaron pocos europeos y norteamericanos, inversionistas, comerciantes, empresarios y algunos trabajadores que al amparo de privilegios formales e informales alimentaron resentimientos que estallaron cuando la Revolución.

Como reacción a una xenofilia porfirista, el Constituyente reforzó con un nacionalismo defensivo todas las normas que regulan la relación entre nacionales y extranjeros; y así, por los intersticios de las polémicas legislativas se filtraron ansiedades sobre conflictos que se pensaban irresolubles:

Constituimos una agrupación débil... de ahí resulta que el extranjero sea siempre más fuerte en México que en cualquiera otra parte del mundo, y por este motivo... la nacionalización de los extranjeros en México es un trámite legal, no es un concepto real. No obedece a un hecho positivo; el extranjero viene a México y se naturaliza, no se asimila al pueblo mexicano Sociológicamente, el extranjero no se funde con nosotros, no viene a formar una familia, no viene a diluirse en nuestra nacionalidad; el extranjero sigue siendo extranjero.²¹

Las consideraciones de que los extranjeros eran enemigos de la Revolución y que la Revolución era la genuina expresión de los sentimientos nacionales, operaron como vectores que atravesaron estos debates. Las voces que pretendieron atemperar las posiciones más extremas no objetaron el argumento central, sino que pretendieron fijar un régimen de excepción. No se impugnó el recorte del derecho ciudadano a ocupar cargos de elección popular a mexicanos por naturalización, sino que se propuso que ese recorte tuviera una excepción para los hispanoamericanos. Múgica lideró esta propuesta subrayando la necesidad de diferenciar entre los extranjeros; unos, decía, eran los “perniciosos por excelencia, como los españoles y los america-

¹⁸ Clavijero, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, México, Porrúa, vol. II, 1958, p. 208.

¹⁹ Mora, José Ma. Luis, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 1965, vol. I, p. 63.

²⁰ Prieto, Guillermo, “Zacatecas-VI Toltecas”, *El siglo XIX*, 28 de noviembre de 1843.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1442.

PABLO YANKELEVICH

nos” y otros, aquellos que pertenecían a una misma comunidad de lengua y raza, es decir, los indolatinos”.²² La propuesta fue apoyada por Bojórquez, quien propuso una nueva redacción de la fracción primera del artículo 55. Para ser electo diputado, el candidato debía “ser ciudadano mexicano por nacimiento o latinoamericano nacionalizado”; de este modo, apuntó, “podremos responder por vez primera al llamado de Simón Bolívar, en cuyo cerebro luminoso germinó el pensamiento que tenemos el sagrado deber de hacer que se lleve a la práctica: la unión de la América Latina”.²³

Sentimientos de pertenencia continental animaron esta idea en la que imperativos políticos antes que jurídicos ensanchaban derechos para unos nacionalizados mientras los cerraba para otros. Se trataba, indicó Múgica, de acompañar desde el legislativo la estrategia de Carranza para conformar una alianza continental opuesta a la Doctrina Monroe.²⁴ En este sentido, abrir la puerta a “indolatinos” en el Congreso de la Unión era hacer justicia a una causa fundada en afinidades de “idioma y sangre”:

Nosotros, desde el Poder Legislativo Constituyente de la República Mexicana, debemos dejar también el aliciente a nuestros hermanos del Sur de que puedan ser aquí en nuestro país, representantes de uno de nuestros pueblos, representantes de alguna de nuestras regiones, porque es indudable que ellos con nosotros, vendrán a la tribuna del Parlamento a defender los intereses de la raza latina, a defender el progreso del país en que viven, porque sentirán como nosotros esos mismos ideales.²⁵

¿Quiénes debían integrar una nación todavía en proceso de integración? Responder esta pregunta necesariamente obligaba revisar el papel desempeñado por los extranjeros y, sobre todo, el asignado a la inmigración. En opinión de Félix Palavicini, limitar los derechos políticos de los extranjeros naturalizados equivalía a cancelar

²² *Ibidem* [Intervención del diputado Francisco J. Múgica], 6 de enero de 1917, p. 1447. La propuesta de establecer una excepción para los extranjeros originarios de Latinoamérica fue retomada de preceptos ya consagrados en las Constituciones de algunas naciones de Centroamérica, Antillas y América del Sur, véase “Elementos para la comprensión del debate sobre extranjería y nacionalización”, en *Idem*, vol. III, pp. 3331-3340. Por otra parte, el peso de una antigua tradición de desconfianza hacia españoles y estadounidenses es manifiesta en el imaginario del Constituyente; sobre esta tradición véase: Sims, Harold D., *La expulsión de los españoles de México, 1821-1828*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974; Heath, Hilarie J., “Mexicanos e ingleses: xenofobia y racismo”, en *Secuencia*, núm. 23, mayo-agosto de 1992, pp. 77-98; González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1993; Alberro, Solange, *De gachupín al criollo, o de cómo los españoles en México, dejaron de serlo*, México, El Colegio de México, 1994; Falcón, Romana, *Las rasgadas de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996; Pani, Erika, “Coyotes y gallinas: Esfera pública, identidad y comunidad en la Ciudad de México durante la expulsión de españoles”, en *Revista de Indias*, Madrid, CSIC, vol. 63, núm. 228, 2003, pp. 355-374.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Juan de Dios Bojórquez], 6 de enero de 1915, p. 1431.

²⁴ Al respecto véase Fabela, Isidro, *Historia diplomática de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 vols., 1958; y Richmond, Douglas, *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Francisco J. Múgica], 6 de enero de 1917, p. 1434.

el paradigma inmigratorio, aquel que a lo largo del siglo XIX alentó tantos proyectos de modernización en las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, el derecho de elegir y ser elegidos, fundamento de la moderna ciudadanía, fue interceptado por el clamor nacionalista de una revolución victoriosa. Palavicini advirtió los riesgos de legislar con una perspectiva tan estrecha. Fortalecer la ciudadanía “es una necesidad de progreso, nuestros dos grandes problemas sociales son el autóctono que ha fracasado con la irredención del indio, y el inmigratorio que evidentemente nos ha venido proporcionando una constante inyección de energías e inteligencias. No podemos esperar que se busque con interés nuestra ciudadanía cuando ésta no ofrezca ninguna ventaja. ¿Qué peligro, preguntaba Palavicini, habría en admitir que los indoamericanos nacionalizados puedan ser electos representantes para el Congreso de la Unión?”.²⁶

La respuesta no se hizo esperar. Machorro Narváez tradujo la poderosa desconfianza que despertaban los extranjeros naturalizados cuando, desde la tribuna, explicó que los extranjeros ya “nos arrebataron nuestras riquezas”, los bancos, los ferrocarriles, y “hasta casándose con nuestras ricas, nos han arrebatado las tierras y las haciendas”. Los mexicanos “nos hemos quedado solo con los derechos políticos sin tener la riqueza. Defendamos eso último que nos queda. Estamos como en un islote con nuestros derechos políticos ante un océano que nos cerca. Ahí, plantemos la bandera de la nacionalidad”.²⁷ Presentado en estos términos, quedó cancelada cualquier posibilidad para un debate fecundo sobre inmigración y ciudadanía. Sometido a votación, el requisito de ser ciudadano mexicano “por nacimiento” para ser candidato a diputado fue aprobado por 98 votos a favor y 55 en contra.²⁸ Se trató de uno de los resultados más divididos entre todas las votaciones del Congreso, y el punto de ruptura radicó en la excepción de que los “indoamericanos” naturalizados mexicanos fueran considerados ciudadanos con derechos a ocupar puestos en el Congreso. A pesar de esta derrota, el fervor latinoamericanista encontró eco mayoritario en una discusión posterior, cuando en el artículo 30 constitucional quedó establecido que los indolatinos avecindados en la república disfrutarían de una vía privilegiada para adquirir la nacionalidad mexicana.²⁹

Una vez aprobado el artículo 55, por derivación quedó instituido el mismo requisito para las candidaturas a senadores (artículo 59). De esta manera se bloqueó el acceso al poder legislativo a ciudadanos mexicanos por naturalización.

III. SER O NO SER MEXICANO POR NACIMIENTO

Otras restricciones se dispusieron para garantizar que los derechos ciudadanos quedaran a buen resguardo. Al igual que en la Constitución de 1857, se mantuvo el

²⁶ *Ibidem* [Intervención de Félix Palavicini], 6 de enero de 1917, p. 1486.

²⁷ *Ibidem* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1447.

²⁸ *Ibidem* [Votación del artículo 55 constitucional], 8 de enero de 1917, pp. 1422 y 1531.

²⁹ *Ibidem* [artículo 30 constitucional], 21 de enero de 1917, p. 1223.

PABLO YANKELEVICH

requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de secretario de Estado (artículo 91), ministro de la Suprema Corte (artículo 95) y gobernador de los estados (artículo 115). Sin embargo, se ajustó este requisito, en el caso del artículo 82 relativo a la presidencia de la república, añadiendo a la obligación de ser mexicano por nacimiento la de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. De este modo, el fervor nacionalista, además de limitar derechos a mexicanos por naturalización, acotó la ciudadanía a mexicanos por nacimiento de padres extranjeros. Cuando se discutió este artículo nadie reparó que consagraba dos niveles de ciudadanía respecto a la prerrogativa de ocupar la presidencia de la República: la que gozarían los mexicanos de nacimiento con padres de origen extranjero y aquella correspondiente a mexicanos por nacimiento hijos de padres mexicanos por nacimiento. De cara al texto constitucional de 1857, este requisito era una innovación introducida en el proyecto presentado por Carranza. El 27 de enero de 1917, sin expresar ningún reparo, los diputados lo aprobaron por unanimidad.³⁰

En las semanas transcurridas entre las discusiones por la acreditación de Rubén Martí y la aprobación del artículo 82, sucedió el debate y aprobación del artículo 55 y después el correspondiente al artículo 30. Es decir, los constituyentes primero fijaron el requisito de ser “mexicano por nacimiento” y después discutieron y aprobaron los atributos de la nacionalidad mexicana. Entre los días 16 y 21 de enero de 1917 se enfrascaron en el contenido del artículo 30 tratando de definir las condiciones para adquirir la nacionalidad mexicana. El diputado Fernando Lizardi lo expresó con claridad: “la distinción entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización tiene interés desde el punto de vista práctico, porque nuestras leyes exigen la primera cualidad para dar acceso a ciertos cargos públicos, exigencia muy justa y que obliga a definir cuáles de los mexicanos deben considerarse que lo son por nacimiento”. Sin embargo, el problema radicó en que “hemos empezado por exigirles a los futuros diputados que sean mexicanos por nacimiento, para después venir a decir quiénes son mexicanos por nacimiento”.³¹

En el proyecto de Carranza, el artículo 30 privilegió el principio de *ius sanguinis* fijando que la nacionalidad mexicana se adquiría por dos vías. Por un lado, figuraban los “mexicanos por nacimiento” hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de México, mientras que los hijos de extranjeros nacidos en México y los extranjeros residentes en el país podían convertirse en mexicanos por la vía de la naturalización. La peculiaridad en el caso de los hijos de extranjeros nacidos en el país radicaba en que la conversión a mexicanos por naturalización operaba de oficio si al mes siguiente de cumplir la mayoría de edad no manifestaba el propósito de conservar la nacionalidad de origen.³²

³⁰ *Ibidem* [Votación del artículo 82 constitucional], 27 de enero de 1917, p. 1916.

³¹ *Ibidem* [Intervención de Fernando Lizardi], p. 1183.

³² *Ibidem* [Proyecto de Constitución], p. 36. El proyecto de Carranza siguió la norma constitucional de 1857 y sobre todo la Ley de Extranjería y Naturalización [Ley Vallarta] de 1885 que establecía una naturalización de oficio y que sólo podía evitarse si el extranjero en un plazo determinado manifestaba su voluntad de seguir siéndolo. La razón de tal procedimiento radicaba en el temor de reclamos internacionales relacionado con daños o pérdida de bienes muebles e inmuebles. Es decir, el Estado despojaba al extranjero de sus derechos de filiación salvo manifestación expresa para que esto no sucediera,

La Comisión que dictaminó esta propuesta advirtió que de aceptarse sin cambios y como ya se había aprobado el artículo 55, se eliminaría de los puestos de representación popular tanto a los extranjeros naturalizados como a los hijos de extranjeros nacidos en México, y sucedería lo mismo con los secretarios de Estado, los gobernadores y los ministros de la Suprema Corte. En atención a estas circunstancias, se propuso modificar el proyecto para incluir entre los mexicanos “por nacimiento” a los que hubieran nacido en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría edad manifestasen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana.³³

Resulta paradójica la conducta del Congreso que, después de restringir los derechos ciudadanos de los naturalizados, se movilizara para no hacer lo mismo con los nacidos en México hijos de padres extranjeros. Cómo explicar la voluntad de depurar todo rastro de extranjería en el poder público, cuando en este caso se maniobró para que el *ius soli* de hijos de extranjeros fuera obligación suficiente para ocupar posiciones en los tres poderes con excepción de la presidencia de la República. En primer término, se podría anotar el apresuramiento de ajustar cuentas ante una votación perdida en la acreditación de Rubén Martí. Un sector de los diputados pudo haber valorado esta derrota como una afrenta a las banderas nacionalistas y rápidamente se movilizó para acotar la ciudadanía de mexicanos por naturalización. “Realmente, confesó el tabasqueño Rafael Martínez de Escobar, cometimos una ligereza porque debimos haber aplazado la discusión del artículo 55 hasta después de la discusión del artículo 30”.³⁴ En segundo término, es posible suponer que los argumentos de las vertientes más moderadas, aquellas expuestas cuando la acreditación de Martí y que triunfaron, y que volvieron a expresarse en la votación del 55 constitucional para perder, lo hicieron nuevamente en la discusión de este artículo para terminar imponiendo una fórmula ambigua de atribución de la nacionalidad, como se indicará más adelante; y en tercer lugar, se podría especular que algunos diputados y dirigentes revolucionarios eran hijos de padres extranjeros, de modo que impugnar la nacionalidad por esa vía significaba desacreditar a los dirigentes como el propio desempeño de los diputados, además de obstruir las legítimas aspiraciones a ocupar en el futuro nuevos encargos en administraciones estatales y federales. Tal era el caso, por ejemplo, del general Eduardo Hay, “hijo de padres extranjeros, quien indudablemente tiene derecho a venir a ocupar una curul en el Congreso de la Unión. Ese hombre aquí tiene a su esposa, sus hijos, sus afectos. México para él es su patria”.³⁵

Una vez restringida la ciudadanía de los mexicanos naturalizados, el problema fue conciliar las intensidades del *ius soli* y el *ius sanguinis* en el otorgamiento de dere-

trastocando con ello el acto positivo mediante el cual una persona solicita cambiar de nacionalidad para convertirlo en su antítesis, es decir, la manifestación debía expresar la voluntad de conservar la nacionalidad. Al respecto véase: Trigueros, Eduardo, *La nacionalidad mexicana*, México, Jus, 1940.

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Dictamen del Proyecto de artículo 30 constitucional], p. 1176.

³⁴ *Ibidem* [Intervención de Rafael Martínez de Escobar], 19 de enero de 1917, p. 1188.

³⁵ *Ibidem*, p. 1213.

PABLO YANKELEVICH

chos políticos a quienes nacieron en México. Las discusiones fueron largas, voces a favor y en contra expusieron ejemplos variados. Sin embargo, muy pocos fueron los que propusieron abandonar el principio de *ius sanguinis* para reemplazarlo por el de *ius soli*, tal y como ya estaba instituido en la mayoría de las Constituciones del continente. El veracruzano Saúl Rodiles fue uno de ellos y de poco sirvió su exhorto en el sentido de que “es preciso ser más liberales para ver este asunto con mayor desapasionamiento”. Si en la mayoría de los países de América el lugar de nacimiento determinaba la nacionalidad, ello obedecía a la necesidad de atraer inmigrantes. México necesitaba de estas corrientes de inmigración y “si nosotros a los extranjeros no les proporcionamos nada, absolutamente nada, ¿qué deseos pueden tener ellos para permanecer aquí?”³⁶ En aquel Congreso no había lugar para estas preguntas, toda vez que el diagnóstico era exactamente el inverso. En un país “convertido en tierra de conquista desde hacía cuatrocientos años”,³⁷ resultaba inviable permitir la participación política a los extranjeros.

Distinta era la situación de quienes habían nacido en México siendo hijos de padres extranjeros. Sobre este asunto trabajó la Comisión Dictaminadora, y el zacatecano Rafael Martínez de Escobar intentó explicar las razones por las que estas personas debían considerarse mexicanas por nacimiento. Sucedió que en estos casos “los elementos de sangre y herencia se encuentran perfectamente modificados por los elementos del medio y la educación. Estos elementos ya tienen un peso más formidable que la sangre”.³⁸ Nadie objetó que la “sangre” ya no pesara, como lo hizo en la polémica acreditación de Rubén Martí. En cambio, ahora la influencia “del medio y la educación” fueron razones suficientes para ser reputados como mexicanos por nacimiento los hijos de padres extranjeros, además de la obligación de manifestar la voluntad de ser mexicanos ante la autoridad competente.

El jurista José Natividad Macías, uno de los redactores del proyecto de Constitución, se encargó de subrayar el error que se cometería de modificar el proyecto: “es ciudadano por nacimiento el que nace mexicano, no el que adquiere la nacionalidad con mucha posterioridad”.³⁹ Macías explicó la necesidad de normar con certeza quiénes eran mexicanos por nacimiento y quiénes por naturalización. El entonces rector de la Universidad Nacional señaló: “Lo que ha pasado siempre entre nosotros es que las leyes se han dado no conforme a los preceptos estrictamente constitucionales, sino que se han formado conforme a las necesidades del momento”,⁴⁰ y con esta afirmación no hacía más que traslucir la disputa política de un pasado reciente proyectándose en la discusión sobre la definición de la nacionalidad mexicana. El fantasma de Limantour volvió a hacerse presente asociando la extranjería al papel desempeñado por los “Científicos” cuando los conflictos por la sucesión de Porfirio Díaz. Para Macías, la candidatura de Limantour a la presidencia sólo se detuvo al comprender Porfirio Díaz, por insistencia del secretario de Justicia, Joaquín Baran-

³⁶ *Ibidem* [Intervención de Saúl Rodiles], 19 de enero de 1917, p. 1168.

³⁷ *Ibidem* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1443.

³⁸ *Ibidem* [Intervención de Rafael Martínez de Escobar], 19 de enero de 1917, p. 1190.

³⁹ *Ibidem* [Intervención de José Natividad Macías], 19 de enero de 1917, p. 1199.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 1198.

PLANTAR LA BANDERA DE LA NACIONALIDAD. LA EXTRANJERÍA EN EL CONGRESO...

da, de que la sola posibilidad de que el entonces secretario de Hacienda accediera a la presidencia conduciría a una alteración de la paz de la nación, “porque el señor Limantour no era mexicano por nacimiento”.⁴¹ La espectral sombra de los Científicos robusteció el imaginario de una dictadura dispuesta a conceder a los extranjeros hasta la primera magistratura. Ante ello Macías sentenció: “Cuando se trata de los intereses nacionales el corazón mexicano se subleva y llega a ver con repugnancia, con aborrecimiento, todo aquello que lleve a nuestros puestos públicos a los extranjeros”.⁴² Dar cuenta de esa “repugnancia” remite a las redes del poder anudadas en torno a Porfirio Díaz. José Natividad Macías expuso este asunto con absoluta transparencia:

Comenzaré preguntando a los señores diputados ¿Admitirán ustedes como ciudadano mexicano por nacimiento al señor José Yves Limantour? Contesten ustedes con franqueza, con la mano puesta sobre el corazón. (Voces: ¡No! ¡No!) ¿Admitirían ustedes como mexicanos por nacimiento a Oscar Braniff, a Alberto Braniff, a Tomás Braniff? (Voces: ¡No! ¡No!, ¡A ningún “Científico”!) ¿Creen ustedes que esos extranjeros tendrían cariño por la República? Indudablemente que no, es claro como la luz del día. Es evidente que no habrá un ciudadano mexicano que tenga cariño por su patria, que pudiera admitir, no digo con gusto, siquiera sin repugnancia, a un individuo de esos como ciudadano mexicano por nacimiento.⁴³

Limantour, símbolo de una amenazante presencia extranjera se filtraba en los debates; y Macías, como semanas antes lo hizo Machorro Narváez, reiteró que “muchos extranjeros vienen a naturalizarse mexicanos para sacar las ventajas que les da la naturalización; y luego que acaban de obtener todo lo que ambicionaban se largan a su tierra y nos tiran la nacionalidad como carga pesada”.⁴⁴ Convertido en quinta esencia del enemigo que debía combatirse, las referencias a Limantour alimentaron la reflexión sobre la necesaria correspondencia entre *ius sanguinis* y patriotismo. En oposición a Macías levantó la voz Enrique Colunga:

¿El señor Limantour tuvo esa política ruinosa para México debido a la sangre francesa que corría por sus venas? Si así fuera, tendríamos que convenir en el absurdo que fue la sangre zapoteca que bullía en las arterias del general Díaz la causa de que se hubiera entregado en manos de los “Científicos”. Por lo demás, la política del grupo científico estaba también apoyada por mexicanos de nacimiento, como don Pablo Macedo, Casasús, Pimentel y Fagoaga y otros muchos que eran mexicanos por nacimiento e hijos de padres mexicanos.⁴⁵

⁴¹ *Ibidem*, p. 1199.

⁴² *Ibidem*, p. 1207.

⁴³ *Ibidem*, p. 1207.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 1209.

⁴⁵ *Ibidem* [Intervención de Enrique Colunga], 19 de enero de 1917, p. 1217.

PABLO YANKELEVICH

La convergencia del *ius soli* y el *ius sanguinis* en nada garantizaba el patriotismo, señaló Martínez de Escobar, pues “hemos visto como algunos mexicanos fueron a mendigar un príncipe extranjero y hoy están pidiendo la intervención americana”; sin olvidar, señaló Francisco Múgica que en “la guerra de emancipación casi todos los caudillos fueron hijos de españoles, con el agravante de que sus ancestros fueron los conquistadores. Vemos a los Bravo, a los Galeana, vemos a muchos extranjeros que vinieron a combatir por nuestra independencia”.⁴⁶

Macías advirtió la imposibilidad de que el Congreso asumiera el *ius sanguinis* como principio rector de la nacionalidad. Resignado ante la consagración de una norma contradictoria que permitiría a hijos de extranjeros nacidos en el país alcanzar una posición en el Congreso, consiguió que se incorporara al texto constitucional el requisito de residencia en el país para los hijos de extranjeros que optaban por convertirse en “mexicanos por nacimiento”. Así, en el caso de estos hijos debía confluír el lugar de nacimiento y la residencia en México para que se ampliaran sus derechos ciudadanos.

El artículo 30 fue aprobado el 21 de enero de 1917 por unanimidad de votos.⁴⁷ La nacionalidad mexicana podía alcanzarse por nacimiento o por naturalización. Eran mexicanos por nacimiento tanto los hijos de padres mexicanos como los de padres extranjeros, siempre y cuando estos últimos, durante el año siguiente a alcanzar la mayoría de edad, manifestasen que optaban por la nacionalidad mexicana, y comprobaran haber residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación. Es decir, los hijos de padres mexicanos nacían plenamente mexicanos, mientras los hijos de extranjeros eran mexicanos a “medias”, puesto que para serlo a plenitud debía mediar un acto de voluntad cristalizado en la renuncia a la nacionalidad de sus padres.

IV. POLÍTICA, PROPIEDADES Y RELIGIÓN

Entre el 27 y el 29 de enero de 1917 el Congreso abordó tres cuestiones que involucraban la presencia extranjera en el país: la política, la propiedad de bienes inmuebles y el culto religioso. Las tres cuestiones se debatieron casi de manera simultánea mientras se avanzaba en la redacción final de los artículos que regulan estos asuntos: el 27, el 33 y el 130. De cara a la Constitución de 1857, y en el tema específico de la extranjería, el Congreso introdujo novedades de perdurable vigencia a lo largo del siglo pasado, y de una conflictividad cuyos ecos aún pueden escucharse.

El artículo 33 de la Constitución de 1917 reconoce su antecedente inmediato en la Constitución de 1857, donde quedó instituida la facultad que el “gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso”. El proyecto de Carranza precisó aún más esta atribución, facultando al Ejecutivo para “hacer abandonar del territorio

⁴⁶ *Ibidem* [Intervención de Francisco J. Múgica], 19 de enero de 1917, p. 1195.

⁴⁷ *Ibidem* [Votación artículo 30 constitucional], 21 de enero de 1917, p. 1223.

PLANTAR LA BANDERA DE LA NACIONALIDAD. LA EXTRANJERÍA EN EL CONGRESO...

nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”. Este texto abría un vasto margen de discrecionalidad en torno a la calificación de las actividades por las cuales un extranjero podía ser calificado de “inconveniente”; y además, el último párrafo de este artículo explicita la actividad que por excelencia queda vedada a quien no posea la nacionalidad mexicana: “Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.⁴⁸ Desde entonces, política y extranjería devinieron en conceptos excluyentes en México.

En 1857 y en 1917, los constituyentes promulgaron un precepto que resulta contradictorio con otros de la misma carta magna. Sucede que el artículo 33, en su primer párrafo, otorga a los extranjeros las mismas garantías constitucionales que a los mexicanos, para más adelante negarles la garantía de audiencia (artículo 14) y, por tanto, limitar la procedencia del juicio de amparo contra la facultad del Ejecutivo para expulsarlos⁴⁹ (artículos 103 y 107). Esta negativa estuvo implícita en la redacción de 1857 y fue motivo de algunas controversias que se ventilaron en los estrados judiciales,⁵⁰ y se explicitó en la Constitución de 1917 al advertir que la expulsión se realizaría “inmediatamente y sin necesidad de juicio previo”.⁵¹

El dictamen del proyecto del artículo 33 subrayó los peligros de dotar de tan amplias facultades al Ejecutivo, y si bien reconocía la necesidad de que la nación pudiera expulsar a un extranjero, este procedimiento, debería:

ajustarse a las formalidades que dicta la justicia precisando los casos en los cuales procede la expulsión y regularse la manera de llevarla a cabo; pero como la Comisión carece del tiempo necesario para estudiar tales bases con probabilidades de acierto, tiene que limitarse a proponer que se reduzca un tanto la extensión de la facultad concedida al Ejecutivo, dejando siquiera el juicio de amparo al extranjero amenazado de la expulsión... Con la enmienda que proponemos desaparecerá de nuestra Constitución el matiz de despotismo de que aparece revestido el Ejecutivo en tratándose de

⁴⁸ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México, a través de sus Constituciones*, vol. 5, “Antecedentes y evolución de los artículos 28-36”, México, Porrúa, 2000, p. 219.

⁴⁹ Sobre las controversias constitucionales en torno al artículo 33, véase: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 135. Un detenido análisis sobre este asunto puede consultarse en Velázquez Quesada, Eloy Alfaro, “La justificación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y proyecto de garantía de audiencia al aplicarse dicho precepto constitucional”, Facultad de Derecho, UNAM, 1949.

⁵⁰ Al respecto véase Chenillo, Paola, “Entre la igualdad y la seguridad. La expulsión de extranjeros en México a la luz del liberalismo decimonónico, 1821-1876”, tesis de licenciatura en historia, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2009.

⁵¹ Se pueden consultar las tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación justificando las negativas a conceder suspensiones provisionales a órdenes de expulsión emitidas por el titular del Ejecutivo en Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta, Miguel Ángel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, legislación, jurisprudencia*, México, Porrúa, 1987, pp. 602-608.

PABLO YANKELEVICH

extranjeros y que no figura en ninguna otra de las Constituciones que hemos tenido ocasión de examinar.⁵²

Frente a la “falta de tiempo” que adujo la Comisión para precisar los motivos que derivarían en expulsión, los diputados Francisco Múgica y Alberto Román propusieron un texto alternativo en el que incluyeron causales de expulsión, además de garantizar el recurso de amparo al extranjero calificado de “inconveniente”. Para estos diputados el artículo 33 debería aplicarse:

I. A los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos. II. A los que se dediquen a oficios inmorales (toreros, jugadores, negociantes en trata de blancas, enganchadores, etcétera). III. A los vagos, ebrios consuetudinarios e incapaces físicamente para el trabajo, siempre que aquí no se hayan incapacitado en el desempeño de sus labores. IV. A los que en cualquier forma pongan trabas al gobierno legítimo de la República o conspiren en contra de la integridad de la misma. V. A los que, en caso de pérdida por asonada militar, motín o revolución popular, presenten reclamaciones falsas al gobierno de la nación. VI. A los que representen capitales clandestinos del clero. VII. A los ministros de los cultos religiosos cuando no sean mexicanos. VIII. A los estafadores, timadores o caballeros de industria.⁵³

Esta propuesta, más allá de las tonalidades jacobinas y moralizantes, no fue considerada en el debate legislativo. La mayoría de los constituyentes no estuvieron preocupados por aquello que subrayó el dictamen de la Comisión, esto es “el matiz de despotismo de que aparece revestido el Ejecutivo” y menos aún en precisar los motivos que ameritarían la aplicación de este artículo. La discusión se orientó hacia un asunto medular en la arquitectura de esta Constitución: el derecho de propiedad y como parte de él las limitaciones que se impondrían a los extranjeros. Sucedió que el proyecto del artículo 33 propuesto por Carranza atendía cuestiones de propiedad y en ellas se entretuvieron los diputados para, finalmente, concluir que lo relativo a los bienes inmuebles en manos de extranjeros quedaría incorporado al artículo 27. Este asunto no terminó de convencer a una buena parte de los constituyentes, de ahí que el artículo 33 fuera aprobado de forma dividida recibiendo un 62% de votos aprobatorios.⁵⁴

En el artículo 27 cristalizó gran parte del reclamo agrario que movilizó a las fuerzas revolucionarias, y con su aprobación quedaron sentadas las bases de la futura reforma agraria. El proyecto de Carranza fue reformulado seriamente a partir de las propuestas que hizo una comisión especial encabezada por Pastor Rouaix y José Natividad Macías.⁵⁵ De entre todas las cuestiones que se revisaron, un tema central

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Dictamen del artículo 33 constitucional], 18 de enero de 1917, p. 1240.

⁵³ *Ibidem* [Voto particular de Francisco J. Múgica y Alberto Román], 18 de enero de 1917, p. 1242.

⁵⁴ *Ibidem* [Votación artículo 33 constitucional], 29 de enero de 1917, p. 1252.

⁵⁵ Al respecto véase Ramírez Rousseau, Jorge, *El artículo 27 constitucional como base de la reforma agraria*, México, UNAM, 1963; Silva Herzog, Jesús, *La cuestión agraria: el agrarismo mexicano y la reforma*

fueron los derechos de propiedad asociados a la nacionalidad. El asunto no era menor, tal como recordó el diputado por el Estado de México, Enrique Enríquez: “La mayor parte de los conflictos de carácter internacional que hemos tenido se han debido a que los extranjeros, cuando se presentan épocas de conmoción revolucionaria como la presente, si sufren en sus bienes, acuden a sus respectivos ministros, a sus respectivos gobiernos para presentar sus reclamaciones, las que hacer ascender a sumas cuantiosísimas”.⁵⁶

En la Constitución de 1857 y en el proyecto de Carranza, este tema fue procesado desde los artículos referidos a la nacionalidad. En la fracción tercera el artículo 30 de la Constitución de 1857 “estableció que los extranjeros que adquirieran bienes o que tuvieran hijos en la República serían considerados mexicanos “siempre y cuando no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad”.⁵⁷ Se trataba de una nacionalización de oficio que no resolvía la cuestión de fondo, toda vez que los extranjeros podían manifestar su voluntad de conservar la nacionalidad de origen, y para hacer frente a estos casos, el artículo 33 de aquella Constitución obligaba a los extranjeros a sujetarse a los fallos de los tribunales nacionales.⁵⁸ En el Proyecto del artículo 33 presentado por Carranza se introdujo la innovación de que los extranjeros no “podrían adquirir bienes raíces si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación”.⁵⁹ Este dispositivo fue el que se terminó adoptando en la fracción primera del artículo 27, aunque con algunos ajustes producto de alegatos y explicaciones en torno a la inviabilidad jurídica de solicitar la “renuncia a la calidad de extranjero” en asuntos de propiedad manteniendo el resto de sus derechos. La fórmula que finalmente se consagró fue que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tenían derecho a adquirir bienes raíces, y en el caso de los extranjeros sería posible “siempre que convengan en considerarse nacionales respecto a dichos bienes y a no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos”.⁶⁰ En caso de faltar a ese convenio los extranjeros perderían sus derechos de propiedad. Además, esta prerrogativa excluía a los extranjeros de tener bienes inmuebles ubicados en fronteras terrestres y los litorales marítimos. En realidad, el Congreso incorporó plenamente la doctrina Calvo a la Constitución, tratando de

agraria, México, El Colegio Nacional, 2008; Aguirre, Norberto, *La Constitución y la reforma agraria*, México, BNCE, 1968 y Medina Cervantes, José Ramón, *Bases socio-jurídicas del artículo 27 constitucional*, México, CEHAM, 1984.

⁵⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Enrique Enríquez], 29 de enero de 1917, p. 1035.

⁵⁷ Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, Porrúa, 2000, p. 678.

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [artículo 33 de la Constitución de 1857], p. 1237.

⁵⁹ *Ibidem* [Proyecto de artículo 33 constitucional], p. 38.

⁶⁰ *Ibidem* [artículo 27 constitucional], 29 de enero de 1917, p. 1088.

PABLO YANKELEVICH

reducir el impacto de controversias internacionales ocasionadas por afectación de bienes en propiedad de extranjeros.⁶¹

Con este artículo se desafió a poderosos intereses extranjeros, toda vez que cuestionaba el principio de inviolabilidad de la propiedad privada consagrado en todas las Constituciones de entonces, reconociendo, entre otros asuntos, formas comunitarias de propiedad y fijando límites máximos en la dimensión de las propiedades.

El 29 de enero de 1917 este artículo recibió el voto unánime de los constituyentes.⁶² Si se contrasta esta unanimidad con la manifiesta xenofobia en muchos de los debates, destaca la moderación con que fue gestionado el derecho de propiedad para los extranjeros, y la plenitud de este derecho en el caso de los mexicanos por naturalización. Hubo voces que exigieron limitar la propiedad a mexicanos y sólo “a los extranjeros que hayan obtenido su ciudadanía”.⁶³ Sin embargo, estas voces fueron desechadas, “nos pareció, explicó Francisco J. Múgica, que equivalía a una muralla china, por eso no aceptamos la idea, aunque es patriótica”.⁶⁴ Además, agregó Enrique Colunga, de aceptarse esa propuesta “se cerraría la entrada al país de capitales extranjeros”.⁶⁵

Desde Estados Unidos y las principales naciones de Europa, la Constitución fue catalogada como antiextranjera. Aún estaba vivo el recuerdo de la guerra de los Bóxers en China y todavía los bolcheviques no tomaban el Palacio de Invierno de los zares; en esa coyuntura, los límites al derecho de propiedad fueron leídos como una afrenta que abría las puertas a políticas expropiatorias. No estaban equivocados, aunque el Congreso no pareció dispuesto a llevar hasta las últimas consecuencias su fervor nacionalista. El artículo 27 fijó los principios, ya que la reglamentación de ese artículo se pospuso hasta mediados de los años veinte, fue entonces que se atizó el fuego de un conflicto internacional que se prolongó hasta 1938 cuando el decreto de expropiación petrolera.⁶⁶

Los diputados pusieron las bases jurídicas para que un Estado débil como el mexicano atemperara las ambiciones de empresas, empresarios y naciones extranjeras; mientras que en el terreno de los derechos políticos cerró las puertas a que injerencias externas cuestionaran la voluntad de “plantar la bandera de la nacionalidad” en la gestión de los asuntos políticos.

En este sentido, el nuevo texto constitucional incorporó dos cuestiones; en primer lugar, recuperó el principio de preferencia de los nacionales sobre los extran-

⁶¹ Al respecto véase Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1984.

⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Votación artículo 27 constitucional], 29 de enero de 1917, p. 1088.

⁶³ *Ibidem* [Intervención de José Reynoso], 29 de enero de 1917, p. 1045.

⁶⁴ *Ibidem* [Intervención de Francisco J. Múgica], 29 de enero de 1917, p. 1047.

⁶⁵ *Ibidem* [Intervención de Enrique Colunga], 29 de enero de 1917, p. 1054.

⁶⁶ Al respecto véase Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación petrolera*, México, Cuadernos Americanos, 1963; Meyer, Lorenzo, *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991; y *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1972; y Garner, Paul, *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México, 1889-1919*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

PLANTAR LA BANDERA DE LA NACIONALIDAD. LA EXTRANJERÍA EN EL CONGRESO...

jeros para todo tipo de empleos que ya figuraba en el artículo 32 de aquella Constitución, agregando la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento para pertenecer al ejército, a las fuerzas de seguridad y al personal a cargo de embarcaciones y a la mayoría de las tripulaciones que naveguen con bandera mexicana.⁶⁷ En el esfuerzo por afirmar la seguridad interior y fronteriza el *ius soli* ofreció garantías de patriotismo y lealtad a los gobiernos de la Revolución. En segundo lugar, el jacobinismo anticlerical instalado en el Congreso valoró a los representantes de la iglesia católica como una amenaza al orden político que debía fundarse sobre aquella Constitución. De tal modo que, por un lado, las Leyes de Reforma quedaron incorporadas al artículo 130 prohibiendo, entre otros asuntos, a asociaciones eclesiásticas la propiedad de bienes inmuebles y, por otro, se instituyó que sólo los mexicanos por nacimiento podían ejercer el ministerio de culto, en el afán de evitar que extranjeros y mexicanos por naturalización participaran en actividades de administración de la fe. Además, en asuntos políticos, a los ministros de culto se les prohibió cualquier injerencia, participación y asociación con fines políticos, así como el ejercicio del derecho al sufragio.⁶⁸

Buena parte de los resguardos que la Constitución fijó a la presencia extranjera confluyeron en la regulación de los asuntos de culto, de modo que si la participación política y la extranjería fueron excluyentes, esta condición alcanzó a los mexicanos por nacimiento ocupados en el sacerdocio. El añejo enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia católica activó un mecanismo constitucional que permitió “extranjerizar” a mexicanos enajenando sus derechos de ciudadanía. Este mecanismo exhibía más las dificultades que la capacidad del poder público para “plantar la bandera de la nacionalidad” en una sociedad cuya diversidad étnica era valorada como fuente de debilidad y sobre la que actuaba una clerecía católica alimentando oposiciones que desembocarían poco después en la guerra cristera.

¿Qué hubo detrás de la polémica y de tantas prevenciones? Es posible que sólo temores bien fundados, recelos legítimos y ansiedades ante la incertidumbre de los tiempos por venir, aquellos que la nueva Constitución debía regular y sobre todo disciplinar.

En los debates se escucharon posiciones extremas de un nacionalismo xenófobo; sin embargo, estas voces no dominaron las votaciones. En ellas triunfaron voluntades más equilibradas, interesadas en reservar para los mexicanos “por nacimiento” el dominio y control de cargos y funciones de la administración política, y en someter a la jurisdicción nacional los conflictos que originaría el reordenamiento de la propiedad a consecuencia del proceso revolucionario. Excluir al extranjero del campo de política, y obligar a que reconociera la potestad de las leyes nacionales en los asuntos de bienes inmuebles, fueron aspiraciones que quedaron plasmadas en el texto constitucional.

A la luz de esos debates pueden leerse las ambigüedades en la definición de la nacionalidad que terminó consagrando la Constitución. El *ius sanguinis* y el *ius soli*

⁶⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [artículo 32 constitucional], 19 de enero de 1917, p. 1234.

⁶⁸ *Ibidem* [artículo 130 constitucional], 27 de enero de 1917, p. 2566.

PABLO YANKELEVICH

fueron usados de manera arbitraria para confirmar o rechazar relatos en los que la extranjería fue asimilada a presencias peligrosas que impedían la cristalización de una auténtica nación. Esos debates prefiguraron muchos otros que atraviesan el siglo XX para discurrir sobre nuestro tiempo hasta cristalizar en reformas constitucionales y en legislación secundaria en materia de nacionalidad y extranjería. Reflexionar sobre estos cambios legislativos obligaría a regresar al Constituyente de Querétaro para escuchar a Paulino Machorro Narváez advirtiéndole que en este país “aún resuenan los acicates de Pedro de Alvarado”.⁶⁹ Si a cuatro siglos de distancia, la Conquista proyectaba sombras sobre el presente mexicano, asignando a la nueva Constitución el deber de iluminar el futuro nacional; a cien años de aquel Congreso, convertido el país en el corredor internacional de migrantes más transitado del orbe, los conflictos entre nosotros y los otros han tomado nuevos bríos en un panorama sembrado de incertidumbres

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERRO, Solange, *Del gachupín al criollo, o de cómo los españoles en México, dejaron de serlo*, México, El Colegio de México, 1994.
- ALFARO VELÁZQUEZ QUESADA, Eloy, “La justificación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y proyecto de garantía de audiencia al aplicarse dicho precepto constitucional”, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1949 (versión mimeografiada).
- AGUIRRE, Norberto, *La Constitución y la reforma agraria*, México, BNCE, 1968.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.
- BURROW, John W., *The Crisis of Reason. European Thought. 1848-1914*, New Heaven, Universidad de Yale, 2000.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Los derechos del pueblo mexicano. México, a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 8 vols., 2000.
- CHAO ROMERO, Robert, *The Chinese in Mexico (1882-1940)*, Arizona, Universidad de Arizona, 2010.
- CHENILLO, Paola, “Entre la igualdad y la seguridad. La expulsión de extranjeros en México a la luz del liberalismo decimonónico, 1821-1876”, tesis de licenciatura en historia, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2009.
- CLAVIJERO Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, México, Porrúa, 2 vols., 1958.
- DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chavez, 1877, t. VIII.
- FABELA, Isidro, *Historia diplomática de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 vols., 1958.

⁶⁹ *Ibidem* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1443.

PLANTAR LA BANDERA DE LA NACIONALIDAD. LA EXTRANJERÍA EN EL CONGRESO...

- FALCÓN, Romana, *Las rasgaduras de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996.
- GARNER, Paul, *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México. 1889-1919*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, México, El Colegio de México, 3 vols., 1993.
- , “Xenofobia y xenofilia en la Revolución Mexicana”, *Historia Mexicana*, México, núm. 72, abril-junio de 1969, pp. 569-614.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA, Miguel Ángel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, legislación, jurisprudencia*, México, Porrúa, 1987.
- HEATH, Hilarie J., “Mexicanos e ingleses: xenofobia y racismo”, *Secuencia*, núm. 23, Instituto Mora, mayo-agosto de 1992, pp. 77-98.
- HU-DE HART, Evelyn, “Racism and Anti-Chinese Persecution in Sonora, México, 1876-1932”, *Amerasia Journal*, núm. 9, 1982, pp. 1-28.
- ILLADES, Carlos, *Presencia española en la Revolución Mexicana (1910-1915)*, México, UNAM-Instituto Mora, 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2 vols., 1985.
- KNIGHT, Alan, *Nationalism, Xenophobia and Revolution: The Place of Foreigners and Foreign Interest in Mexico, 1910-1915*, Universidad de Oxford, 1974.
- LE BON, Gustave, *Psicología de las masas*, Madrid, Morata, 1983.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón, *Bases sociojurídicas del artículo 27 constitucional*, México, CEHAM, 1984.
- MEYER, Lorenzo, *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991.
- , *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1972.
- MORA, José Ma. Luis, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 2 vols., 1965.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel, *Entre Ginebra y Berlín: la cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa, 1914-1939*, Madrid, Akal, 2001.
- PANI, Erika, “Coyotes y gallinas: Esfera pública, identidad y comunidad en la Ciudad de México durante la expulsión de españoles”, *Revista de Indias*, Madrid, CSIC, vol. 63, núm. 228, 2003, pp. 355-374.
- PUIG, Juan, *Entre el río Perla y el Nazas. La China decimonónica y sus braceros emigrantes, la colonia china de Torreón y la matanza de 1911*, México, Conaculta, 1992.
- RAMÍREZ ROUSSEAU, Jorge, *El artículo 27 constitucional como base de la reforma agraria*, México, UNAM, 1963.
- RICHMOND, Douglas, *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

PABLO YANKELEVICH

- SALAZAR, Delia (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México siglos XIX y XX*, México, INN-INAH, 2006.
- SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1984.
- SILVA HERZOG, Jesús, *Historia de la expropiación petrolera*, México, Cuadernos Americanos, 1963.
- , *La cuestión agraria: el agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, El Colegio Nacional, 2008.
- SIMS, Harold D., *La expulsión de los españoles de México, 1821-1828*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Marván Laborde, Ignacio (ed.), SCJN, 3 vols., 2006.
- TRIGUEROS, Eduardo, *La nacionalidad mexicana*, México, Jus, 1940.
- YANKELEVICH, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en México posrevolucionario*, México, Madrid, ENAH, Bonilla Artigas, Iberoamericana, Vervuert, 2011.

