

ARTÍCULOS

LEGISLACIÓN SOBRE EXTRANJEROS EN MÉXICO. SIGLO XIX

Martín Pérez Acevedo

Consideraciones generales

En la medida que transcurrió el siglo XIX, el ingreso y residencia permanente de individuos de otras naciones en diversos puntos del territorio mexicano, requirió de una atención muy especial que había que sujetar a un marco jurídico preciso. El contenido temático de la legislación emitida sobre extranjeros comprendió una muy variada y compleja red de puntos de análisis a tratar. Entre otras cuestiones se ocupó de determinar los requisitos de ingreso, pasaportes, salvoconductos, registro y matrícula, derechos y obligaciones sancionadas conforme a las leyes del país, adquisición de bienes, registro, expulsión, tolerancia religiosa, naturalización, colonización, tratados de amistad, comercio y navegación; entre otros. Es decir, aspectos que normaban el trato y comportamiento del extranjero de manera individual y colectiva, los cuales fueron cambiando y precisándose. Dentro



de la conformación del estado mexicano como una institución independiente y soberana, una de sus primeras preocupaciones se centró en exponer los derechos y obligaciones de los nacionales, atribuciones ciudadanas que garantizaban la convivencia entre los individuos y la autoridad. En este sentido no tardó en verse de manera prioritaria el sancionar o sujetas a una normatividad distinta tanto a los extranjeros que ya residían en el país, como a áquellos que en lo futuro se instalaran en el territorio. En efecto, en una primera instancia, el asunto presentaría las resoluciones generales desde lo expuesto en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano y las tres constituciones que le sucedieron -nos referimos a las de 1824, 1836 y 1843-, que normaron la vida del país bajo el orden monárquico, federal y central, con base en sus respectivos programas político ideológicos.¹

Los lineamientos constitucionales eran precisos en lo concerniente a quiénes eran los ciudadanos nacionales, infiriéndose en mayor o menor grado el carácter de los extranjeros. Como todos los asuntos de la vida pública, además de sujetarse a los preceptos de una Carta Magna, las situaciones particulares fueron atendidas a través de otras medidas establecidas en leyes, decretos y circulares emitidas por instancias complementarias acorde al caso; que si bien de manera secundaria tratarían alguna cuestión, servirían para hacer cumplir de una manera efectiva y expedita cualquier asunto que tuviera vinculación con las disposiciones generales.

Por ende, la obligatoriedad al acato a las leyes y autoridades también fue una constante que estuvo presente en el cuerpo de disposiciones constitucionales y estatutarias complementarias a las que se sometieron los extranjeros, al igual que los habitantes del país, lo que a final de cuentas se traducía en disfrutar de los beneficios que les otorgaba el derecho de gentes y el internacional si su ingreso se había dado legalmente.²

Bajo esta perspectiva y considerando el derrotero que México siguió en su relación con el exterior, el arribo de extranjeros le planteó

¹ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1995*. 19a. edición, México, Porrúa, 1995, pp. 126-154, 168, 203, 406. En materia religiosa, las leyes del país en la segunda mitad del siglo XIX incorporaron la libertad de culto; fenómeno que para el último tercio de la centuria traería consigo el arribo y establecimiento de iglesias y ministros protestantes.

² *Ibid.*, pp.127, 158-159, 203, 208, 406-407-408.

a las autoridades el atender esta cuestión con especial cuidado, sobre todo cuando los recién llegados y los ya establecidos fueron considerados como una parte de la solución de los problemas demográficos, económicos, sociales y culturales que lo aquejaban.

Debido a la complejidad y amplitud que implicaría hablar sobre la legislación mexicana decimonónica sancionada sobre extranjeros, que nos llevaría a tocar asuntos diplomáticos y consulares, tratados de amistad, comercio y navegación, expulsión y extradición entre otros tópicos; en el presente trabajo nos ocuparemos de aquellas cuestiones inmediatas referentes a acciones concretas que ponían en contacto directo a individuos oriundos de otros países y a las autoridades mexicanas en los casos de ingreso, colonización, propiedad y registro.

Requisitos de ingreso y permanencia

Desde los primeros momentos de la vida independiente de México se contempló la imperiosa necesidad de normar el ingreso de extranjeros, requiriendo los datos y documentos que dieran constancia. Durante el efímero imperio de Agustín de Iturbide, y previa su caída, se puso en vigor el 1 de febrero de 1823 el *Reglamento para la admisión de extranjeros*. Entre sus lineamientos hacía mención de la exigencia de pedir a todo individuo no nacional al momento de su llegada los papeles que avalaran su persona, tanto los remitidos por su país de origen, como el pasaporte³ que le concedieran las autoridades mexicanas en el puerto o punto fronterizo a su arribo, mismo que debería exhibir ante los jefes políticos de los lugares donde se estableciera.⁴

Entre marzo y mayo de 1828 se emitieron por parte del gobierno mexicano dos documentos relativos a pasaportes. En ambos tanto el discurso como su contenido práctico dejan entrever una mayor precisión en cuanto a las formalidades oficiales que dicho instrumento ya exigía, y que fueron puestas en vigor, sin dejar de lado los beneficios a los portadores. La Ley de 12 de marzo y el Reglamento de 1 de mayo de 1828 concordaban en los siguientes puntos: contar con

³ Mayores detalles sobre este instrumento migratorio en: *La historia del pasaporte en México*. (Carlos González Parrodi y Mercedes de la Vega. Coordinadores). México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994.

⁴ *Ibid.*, p. 34. Otras disposiciones muy similares sobre pasaportes fueron emitidas en octubre de 1823 por Lucas Alamán, y más tarde en julio de 1826 por Sebastián Camacho.

pasaporte para ingresar y transitar en el país, circunstancia que les garantizaba disfrutar de los derechos civiles y protección que las autoridades garantizaban a todo mexicano; presentarse ante las autoridades de los lugares donde se hospedarían y residieran para que se tomara cuenta de ellos; legalizar la estancia en el país de quienes se hubieran internado sin dicho instrumento de identidad; serían expulsados del país aquellos que infringieran dichas disposiciones o en su defecto multados, a lo que habría que agregar el haber utilizado documentación que no fuera suya, y los catalogados como vagos.⁵

Los mayores cambios en las formalidades que tenían que ver con los documentos en cuestión quedarían plasmados en buena parte de los 22 artículos que contenía el Reglamento sobre pasaportes haciendo más específico su cumplimiento. Entre las novedades que figuraban destacaron el rendir la información general tanto de quienes de manera individual pretendían ingresar al país, como de aquellos que lo hacían en compañía de su familia; en ambos casos se les proveía de un boleto de desembarco, o de ingreso fronterizo según el caso, que en inglés, francés y español contenía un extracto de las obligaciones sancionadas por el reglamento, y sin el cual no podría ingresar o abandonar el país, pero sobre todo sin él no podría tramitar carta de seguridad, que debería de renovarse anualmente, para transitar y permanecer si fuera el caso.

En este reglamento, a diferencia de la ley de marzo del año en cuestión, se hablaba por primera vez de las facilidades que tendrían aquellos individuos cuyas naciones de origen tenían contacto diplomático con México, ya fueran de países hispanoparlantes del continente lo mismo que con naciones europeas con los cuales existiera contacto diplomático, en todo lo que concernía a una mayor agilización en la realización de los trámites para la obtención de pasaportes, boletos de desembarco, visa y carta de seguridad. El documento aludido recomendaba a los servidores de las diversas dependencias encargadas de cuidar el fiel cumplimiento de cada uno de los artículos y el buen trato hacia los extranjeros. De igual manera también dejó

⁵ Dublan, Manuel y José María Lozano. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenadas y anotadas por los licenciados...* México, Imprenta y litografía de Eduardo Dublan y Compañía, 1876, T. II, pp. 64-65, 69-72.

estipulado que quedaban derogadas todas las disposiciones que en esa materia se hubieran dictado con anterioridad.⁶

El *Reglamento de Pasaportes* emitido el 1 de mayo de 1828 se mantuvo vigente durante el resto del siglo XIX, en mayor o menor medida, sobre todo en lo que se refería a la obligatoriedad de presentarlo ante las autoridades que lo requirieran al ingreso al país. En los años siguientes, la exhibición de este documento fue requisito de toda disposición que se emitió con motivo de la promulgación de leyes sobre extranjería, en materia de matrícula, registro de su estado civil, compra de bienes muebles e inmuebles, asuntos judiciales, etc.

Otro aspecto que revistió singular importancia en materia legislativa en el siglo XIX fue el relativo a la naturalización, instancia que requería el cambio de nacionalidad que vendría acompañada de una serie de nuevas responsabilidades como ciudadano de otro país. El cambio de condición que ofrecían las leyes y decretos se orientaron en dos direcciones: el individuo como tal y los colonos. Dicha alternativa, además de estar estrechamente ligada a los derechos y obligaciones de todo mexicano por nacimiento, se entrelazó frecuentemente con el acceso a la propiedad en cualquiera de sus categorías, lo cual de una u otra manera figuraba en los intereses de los extranjeros, sobre todo si sus objetivos se orientaban hacia el renglón económico y su integración en este nivel, o simplemente buscando un medio de subsistencia que le permitiera mejorar su condición respecto a su país de origen.

Las disposiciones emitidas sobre naturalización quedaron plasmadas en leyes y decretos, una de ellas fue la ley de 14 de abril de 1828 que sancionaba las *Reglas para dar cartas de naturaleza*. Entre las formalidades se advierten tres tipos de extranjeros. La primera de ellas correspondía al extranjero visto como individuo, quien una vez cumplidos dos años de residencia continuos podría presentarse ante las distintas autoridades del país -jefe de distrito, síndico, gobernador del estado o jefe político- declarando su intención de nacionalizarse, trámites que debería de correr con un año de anticipación, además se le requería cubrir las siguientes formalidades: ser católico y exhibir la fe de bautismo, declarar el giro, industria o renta de que se mantiene, y tener buena conducta.⁷ En el caso de los colonos bastaba con que

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibid.*, Tomo II, pp. 66-68. Bastaba con que el jefe de familia presentará su solicitud para que en ella también quedara contemplada su familia. Este derecho no comprendía a

hubiera pasado un año después de su establecimiento. Venían a ocupar el tercer caso aquellos individuos que prestaban servicio en la marina, en la clase de soldados o marineros para quienes era suficiente que prestaran juramento.⁸ La inmigración individual y colectiva puso de manifiesto, además de los requerimientos legales, las preferencias que en este renglón había entre las autoridades.

Después de diez y ocho años, el contenido de las disposiciones sobre naturalización no había cambiado, mas no así las justificaciones y el discurso respecto a las esperanzas que se tenían fincadas para que los extranjeros contribuyeran en el desarrollo del país. El sentir que sobre esta cuestión privaba entre las autoridades queda perfectamente matizado en la exposición que hizo el general José Mariano Salas al emitir, el 10 de septiembre de 1846, el decreto del gobierno sobre naturalización que dice a la letra: "Que teniendo en consideracion que uno de los medios más eficaces para procurar la felicidad de la Republica, es el de promover el aumento de su poblacion y facilitar la naturalizacion en ella, de hombres industriuos".⁹

En pos de la colonización

La legislación emitida por las autoridades a lo largo de la primera mitad del siglo XIX evolucionó paulatinamente respondiéndolo con ello a los intereses que se enfrentaban en materia demográfica, que acusaba el colonizar amplias y alejadas zonas en el norte, litorales del Golfo de México y el Pacífico. La solución que se visualizó al respecto tuvo como principal propuesta poner en marcha campañas que alentaran a que tanto nacionales como extranjeros, se establecieran en dichas regiones con el apoyo que les brindara el gobierno y las compañías que con ese fin se organizaran.

aquellos de sus descendientes que no hubieran residido en el país. Asimismo estaban excluidos de esa condición los hijos emancipados, es decir que hubieran alcanzado la mayoría de edad, quienes deberían de realizar el trámite por iniciativa propia. Anualmente las autoridades ante las que se efectuó el cambio de nacionalidad deberían de rendir noticias de ello, con las que se llevaría un registro en la Secretaría de Relaciones Interiores, así como en los archivos de los gobiernos.

⁸ *Idem.*, Además de las excepciones arriba mencionadas, quedaron también contemplados en ellas todo individuo cuya nación se encontrará en guerra con México.

⁹ *Ibid.*, Tomo V, p. 161.

Bajo esta perspectiva, las disposiciones sancionadas también presentaron puntos de convergencia, que venían a complementar situaciones muy concretas. De esta manera tampoco resultó extraño que de muchas de ellas se derivaran asuntos que requirieran un trato especial. En estrecha vinculación con lo estipulado en materia de nacionalización se encontraba lo concerniente a colonización, según lo marcaba la ley que sancionaba las *Reglas para dar cartas de naturaleza*, emitida en abril de 1828, al dictaminar que los colonos que vinieran a poblar serían tenidos por naturalizados después que tuvieran un año residiendo en el país.

En breve la atracción masiva de individuos fue abordada como un asunto específico a tratar meses más tarde, y debido a la importancia que revestía no se dejó de discutir, escribir, y votar leyes y decretos complementarios en las siguientes décadas. El 18 de agosto de 1828, el Soberano Congreso General Constituyente, por medio de un decreto ofreció a los extranjeros que se establecieran en terrenos de la nación, es decir aquellas extensiones que no fueran propiedad particular, corporación o pueblo, seguridad a sus personas y propiedades a condición que se sujetaran a las leyes. Para la ejecución de lo anterior, la federación concedió amplias facultades para que los congresos de los estados fijaran las medidas que juzgaran convenientes; la federación únicamente intervendría en aquellos casos en que estuvieran contemplados terrenos colindantes a zonas fronterizas y los litorales.

Por espacio de doce años no se limitaría el acceso a inmigrantes cuyas intenciones fuera la colonización, salvo situaciones imperiosas, profesar otra religión que no fuera la católica por ejemplo, así como verse exentos del pago de derecho alguno por su ingreso a México durante los primeros cuatro años. Las formalidades también incluyeron dentro de los beneficios a los empresarios y sus compañías, avalando los contratos que se hubieran signado con las familias que tenían como destino avecindarse en el país.¹⁰

Aun cuando se tenía plena conciencia de la importancia de colonizar diversas áreas del país, en particular el norte ante la experiencia sufrida con Texas y la tendencia expansionista de los Estados Unidos, las autoridades no crearon las instancias que garantizaran su éxito, sobre todo a partir de una institución que ex profeso se ocupara de

¹⁰ *Ibid.*, Tomo I, pp. 712-713

promover y dictaminar con el mayor juicio en la cuestión. Por lo que no fue sino bajo el marco de la intervención norteamericana cuando se decretó, a fines de noviembre de 1846, la creación de la Dirección de Colonización, que dependería del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la que días más tarde se le proveyó de reglamento que enmarcaba sus funciones.

De esta manera vinculando nacionalización y colonización, se pretendió crear un sentimiento de arraigo entre los recién llegados, y por ende reafirmarlo en los ya establecidos, pues al quedar contemplados en las leyes tenían como derecho y obligación velar por la seguridad, y cuidar por la integridad y soberanía nacional. El sentido de dicha situación se advierte en el protocolo que dio vida a la Dirección de Colonización, y su respectivo reglamento, al estipularse que era necesario y urgente "promover la inmigración extranjera para poblar nuestros inmensos terrenos, que hoy son objeto de la codicia extranjera". En este caso "los nuevos pobladores serían considerados como ciudadanos de la república desde su arribo a la colonia".¹¹

A pesar de los esfuerzos efectuados por las autoridades mexicanas, y de las medidas que se dictaron para llevarlos a cabo, no se lograron los resultados esperados. Las razones al respecto fueron varias: desconocimiento de las zonas donde se pudieran establecer los colonos, apoyo económico a los recién llegados, intolerancia religiosa, renuencia de los extranjeros a renunciar a sus respectivas nacionalidades ante cualquier eventualidad que sufrieran, abusos de las compañías colonizadoras que con dicho fin se establecieron en México y fuera de él, abandono que sufrieron las primeras colonias, sin descontar entre otras cuestiones los violentos vaivenes político militares, el rechazo de algunos sectores de la población del país ante los extraños y la crisis económica que privó en buena parte de la primera mitad del siglo pasado; condiciones muchas de ellas que también se reprodujeron en la parte complementaria de dicha centuria.¹²

¹¹ *Ibid.*, Tomo V, pp.217-218, 229-235. El Reglamento comprendía el establecimiento de colonias civiles y militares. Entre las excepciones de que disfrutarían los colonos figuraban: servicio militar activo por 20 años, con la salvedad de agresión extranjera, la de toda contribución municipal por el mismo tiempo, libertad de derechos por 10 años para introducir cualquiera tipo de artículos, por citar algunas.

¹² Berninger, Dieter George. *La inmigración en México. 1821-1857*. (Sep Setentas), (Tr). Roberto Gómez Ciriza, México, SEP, 1974.

En este sentido entre los fracasos de los proyectos de colonización emprendidos, tanto por el gobierno mexicano como por las compañías encargadas de ello, se contarían los intentos por establecer entre 1828 y 1831 la colonia de Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz, trayendo a varios franceses para ello; aventura que terminó con la muerte de varios de los inscritos debido a lo insano de la región y al poco auxilio que se les brindó por parte de las autoridades.¹³ Bajo circunstancias que no distaban mucho de las anteriores se presentó en el último cuarto del siglo pasado y primeros años del XX durante los gobiernos de los generales Manuel González y Porfirio Díaz, el caso de los italianos, cuyas excepciones fueron la comunidad de Chipilo, o colonia "Fernández Leal", en Puebla y la "Manuel González" en Huatusco.¹⁴

Propiedad

Dentro de las leyes emitidas sobre inmigración extranjera en la primera mitad del siglo XIX, la propiedad en sus diferentes categorías fue motivo de un tratamiento especial. Al ser abordada con diversos criterios, y en distintos momentos, siempre suscitó polémica no solamente al interior de las cámaras legislativas, e instituciones dedicadas a tratar los asuntos tanto de relaciones exteriores como de atender el ingreso de individuos de otros países a México, sin descontar por supuesto la intervención de sectores sociales cuyos intereses e ilustración les hacían opinar en favor o en contra al respecto.

Entre los recursos legales que abordan lo concerniente a propiedad se advierte en un primer momento, la carencia de disposiciones específicas que trataran la cuestión en virtud a que les estaba restrin-

¹³ Los detalles de la aventura de la colonización del Coatzacoalcos se pueden ver en función a los testimonios que algunos de los sobrevivientes legaron, entre los que se encuentran: Hippolite Maison y Charles Debouchet. *La colonización francesa en Coatzacoalcos*. (Colección Rescate 21), Universidad Veracruzana, Xalapa, 1986; Mathie de Fossey. *Viaje a México. (Mirada Viajera)*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.

¹⁴ Martínez Montiel, Luz María y Araceli Reynoso Medina. "Inmigración europea y asiática, siglos XIX y XX". En: Guillermo Bonfil Batalla (Compilador). *Simbiosis de culturas. Los inmigrantes y su cultura en México*. (Sección de Obras de Historia), México, Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993, pp. 365-371.

gido el acceso. Algunas menciones que dan cuenta de ciertos resquicios en la materia se encontraban en leyes y decretos sobre pasaportes y naturalización, mientras que otras estaban plasmadas en capítulos, títulos y artículos de algunas constituciones. En ambos casos quedaban contemplados individuos que habían ingresado al país por su cuenta, así como aquellos que lo efectuaron bajo la categoría de colonos.

Para la posesión de bienes rústicos, urbanos y los recursos minerales del subsuelo no bastó a los extranjeros cumplir con las normas oficiales de ingreso al país, sino que esto era apenas un requisito a cumplir que los hacía sujetos de la protección de las leyes. El acceso a la propiedad dependía de diversas condiciones, que iban desde haber servido a las autoridades del país, permisos especiales por parte del Congreso general y sus similares del interior en la adquisición de terrenos para colonizar, restricciones para no registrar minas nuevas ni denunciar abandonadas, limitándose con ello su accionar al apoyo financiero que pudieran brindar a este sector, etc.¹⁵ Todo lo anterior se podría salvar acogiéndose a dos instancias a saber: nacionalizarse, o contraer nupcias con mujer mexicana¹⁶; con lo cual se eliminaría formalmente la nacionalidad original del extranjero, y se evitaba en lo futuro cualquier reclamo que pudiera efectuar ante los agentes diplomáticos acreditados sobre la afectación que sufrieran sus bienes.

No fue sino hasta marzo de 1842 cuando Antonio López de Santa Anna, emitió un decreto por medio del que se facultaba a los extranjeros para la adquisición de propiedades. Al efecto los argumentos esgrimidos fueron en el sentido de que era: "una concesión que tiende al engrandecimiento de la República, por el aumento de la población, por la extensión y división de la propiedad, que por consiguiente hace mayor la riqueza nacional...por este medio se afianza más la seguridad de la nación, pues que los extranjeros propietarios serán otros tantos defensores de los derechos nacionales...considerando también el fomento que recibirá la industria, agricultura y el comercio que son las fuentes de la riqueza pública".¹⁷

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 126; Manuel Dublan y José María Lozano. *Op. Cit.* Tomo I, p. 681, Tomo II, p. 65.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 208. Lo anterior quedó establecido en la Constitución conocida como las Siete Leyes.

¹⁷ Dublan, Manuel y José María Lozano. *Op. Cit.* Tomo IV, pp. 130-132.

Bajo esas condiciones, todo extranjero avecindado o residente, podría adquirir por cualquier vía legal propiedades rústicas, urbanas, minas de metales preciosos e industriales. En consecuencia quedarían sujetos a las leyes que rigieran en la materia, como traslación de dominio, uso, conservación, impuestos, sin que ello les permitiera reclamar derecho de extranjería alguno.¹⁸ El derecho fue preciso al puntualizar qué aspectos quedaban fuera de lo aprobado: adquirir propiedad en zonas limítrofes con otras naciones, y a cinco leguas de aquéllas que contaran con costa.

A diferencia de otras resoluciones estatutarias, ésta no condicionaba al extranjero a renunciar forzosamente a su nacionalidad por el hecho de poseer propiedades en el país; lo dejaba a su arbitrio. Si decidían naturalizarse, debían de manifestar su voluntad ante las autoridades del lugar donde residieran después de dos años, declarando además su buena conducta.¹⁹ Las disposiciones del controvertido militar veracruzano estuvieron en vigor por espacio de más de cuarenta años, hasta que entró en vigor la ley de extranjería de 1886 durante el segundo periodo presidencial del general Porfirio Díaz.

Continuidad y cambios legislativos

En el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, México recibió un importante número de extranjeros, condición que lo ubicó en uno de los principales países receptores de inmigrantes en el continente, sólo por debajo de los Estados Unidos, Brasil y Argentina. Dicho proceso tuvo entre otros alicientes la continuidad y los cambios que se operaron en las leyes; los proyectos de colonización, vínculos familiares previamente establecidos que reforzaban cadenas migratorias con características propias, según las nacionalidades de los individuos, inversión de capital, desarrollo económico, relaciones más estables en el orden diplomático, etc. De tal suerte que a lo largo y ancho del país, desde el más distante pueblo hasta los centros urbanos más importantes, se establecieron individuos de diversas nacionalidades.

Entre las prioridades legislativas sancionadas en este periodo no se encontraban ya las formalidades de ingreso, colonización y propiedad

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

sobre las que ya se había procedido de una u otra forma; lo que tampoco las dejó exentas de actualización en determinados momentos. La atención de las autoridades se enfocó a atender leyes de extranjería; instrumentos que venían a compendiar los aspectos más importantes sobre la materia, registro y cambio de estado civil.

Decretos y leyes sobre extranjería

De 1853 a 1855, el general Antonio López de Santa Anna estuvo por onceava y última ocasión al frente del país. A su régimen, caracterizado por el poder dictatorial que ejerció y las medidas represivas que emprendió contra los liberales, la prensa y en materia fiscal entre otros aspectos, no escapó la presencia de extranjeros. Sobre esta cuestión no tardó en emitir disposiciones. A finales de enero de 1854, Santa Anna remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores un Decreto sobre extranjería y nacionalidad de los habitantes de la República,²⁰ que derogó las leyes anteriores.

Compuesto de tres capítulos -De los extranjeros y sus clases, De los nacionales o mexicanos, y Prevenciones generales-, que contenían veintidós artículos. La virtud de tal decreto radicaba en que por vez primera se reunían en un solo documento las disposiciones más importantes que hasta ese momento se habían dictado, y que en la mayoría de los casos se encontraban dispersas temáticamente de acuerdo a las situaciones concretas sobre las que se había legislado. Por principio de cuentas declaraba obligatorio que todo individuo no mexicano al ingresar al país debería presentar su pasaporte, mismo que le serviría para obtener carta de seguridad renovable cada año, cuya inobservancia podría ser causa de multa o expulsión del país. La carta de seguridad les permitía gozar de los derechos civiles de la República, quedando al margen de los derechos políticos; tampoco podrían obtener beneficios eclesiásticos, empleos o cargos municipales ni otros propios de la carrera del Estado, que en caso contrario los podría ejercer si se nacionalizaba.

Cubiertas las primeras obligaciones tanto a residentes como a transeúntes -categorías en que fueron catalogados- se establecía la

²⁰ Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores "Genaro Estrada". (AHSRE), Colección de Leyes y Decretos. Tomo 13, 1854-1860.

observancia en el pago de impuestos en los rubros que lo ameritaran, servicio militar en caso de guerra, lo que se podía evitar en virtud a la firma de tratados con el país de origen del extranjero que invalidaban ese requerimiento entre las naciones signatarias, protección y seguridad de bienes ab intestados, y en materia mercantil a mantener el carácter de nacional de la negociación que establecieran, lo cual quedaba sin efecto si la mayoría eran extranjeros.

La propiedad quedó sujeta al decreto de 11 de marzo de 1842 sobre adquisición de bienes raíces por extranjeros, también sancionada por el mismo Santa Anna, que como más arriba se vió les otorgaba plena libertad para entrar en posesión de bienes rústicos, urbanos y minas, con la salvedad de los casos en que por motivos estratégicos y de seguridad nacional les estaban vedados.

En el caso de que al inmigrante le interesara naturalizarse debería cubrir para obtener su carta entre otros requisitos: acreditar alguna profesión o industria útil para vivir honradamente, y como segunda opción contraer nupcias con mujer mexicana. Otros conductos fueron la aceptación de cargo público y la participación en el ejército o la armada. La naturalización fue negada a traficantes de esclavos, piratas, incendiarios, falsificadores de moneda y billetes, parricidas y envenenadores.

Con la proclamación del Plan de Ayutla en marzo de 1854, el conjunto de disposiciones emitidas por Santa Anna quedó sin efecto. En medio de las acciones de la Guerra de Tres Años entre los liberales y los conservadores, el aparente vacío de lineamientos legales que regularan el ingreso y permanencia de extranjeros en México, fue en buena medida subsanado en virtud al artículo 11 de la Constitución de 1857, que al efecto señalaban el derecho de "todo hombre para entrar y salir de la República, viajar por el territorio y mudar su residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante", sin dejar de lado las medidas que en cada caso particular estaban vigentes.

De manera complementaria habría que considerar el contenido de los Tratados de Amistad, Comercio y Navegación que fueron signados con el exterior, y que hacían énfasis en cuestiones tales como libertad, propiedad, sanciones y exenciones concedidas a los nacionales de diversas países residentes en México; protocolos varios de ellos que

con antelación habían sido concertados por Santa Anna, y más tarde ratificados por los gobiernos liberales.²¹

Las condiciones internas de México, en combinación con factores externos, y sus secuelas la mayoría de las veces resueltas en el campo de batalla, que dejaron al descubierto la pugna política por asumir el mando del país, así como las pretensiones expansionistas de naciones europeas comprendieron los años que corrieron de 1854 hasta 1876. Ante tal situación en las décadas siguientes no se avanzó en cuanto a la legislación que nos interesa. Por el contrario, se tuvo que actuar de acuerdo a la circunstancias del momento, alternativa que presentó el registro y matrícula de extranjeros.

Con el arribo del general Porfirio Díaz a la presidencia de la República, a partir de su segunda reelección en 1884, se enfocó a México hacia el orden, progreso y la modernidad. En efecto las reglas en materia de extranjeros ya no correspondían a ese momento, sobre todo si se tomaba en cuenta las perspectivas que se ofrecía a la migración foránea en virtud a la estabilidad política y social implementada por el régimen, las mejoras que en materia de comunicaciones y transportes ya se empezaban a observar, la instrumentación de nuevos proyectos de colonización, la inversión de capital extranjero, y el desarrollo de la economía en sus distintos rubros.

Por otra parte esta imagen se complementó en función a las relaciones diplomáticas que paulatinamente vincularon a México con naciones con las que no se había tenido contacto hasta ese momento, o con las que anteriormente se habían roto lazos por diversas cuestiones. Ante dicha situación se hizo necesario adecuar y normar bajo lineamientos distintos la legislación sobre extranjeros vigente. Para ello Porfirio Díaz, en mayo de 1886, remitió al Departamento de Cancillería de la Secretaría de Relaciones Exteriores la *Ley sobre extranjería y naturalización*²² compuesta de cinco títulos y cuarenta artículos.

Las prevenciones referentes a mexicanos y extranjeros dejaron en claro la calidad y el carácter que esta doble relación llevaba implícita,

²¹ AHSRE. Colección de Leyes y Decretos. Tomo 13, 1854-1860. Véase por ejemplo el Tratado de Amistad, Navegación y Comercio celebrado entre la República Mexicana y los Reinos y Estados de Alemania fechado el 10 de julio de 1855, ratificado por Ignacio Comonfort el 16 de enero de 1856.

²² AHSRE. Colección de Leyes y Decretos. Tomo 17, 1880-1887, s/f.

en la que se hacían presentes diversas situaciones, que iban desde el nacimiento, matrimonio, pérdida, conservación y cambio de nacionalidad, derechos y obligaciones de cada individuo, jefe de familia y su descendencia; es decir normaba toda relación que se pudieran dar entre ambos, y por supuesto en su trato con las autoridades.

Respecto a la naturalización, ésta se sujetó, a diferencia de lo que se sancionó anteriormente, a varios trámites burocráticos que el interesado debería realizar primeramente en el ayuntamiento de su localidad y juez de distrito, ante los que tendría que dar constancia de que gozaba de sus derechos civiles, residencia y que contaba con los medios de sustento de acuerdo al ejercicio de alguna industria, profesión o renta. Toda esta información se turnaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que a su juicio, y con apego a lo establecido, expidiera el certificado que acreditaría el cambio de nacionalidad. Sin variantes quedaron las disposiciones para quienes servían en la marina.

También quedó abierta la posibilidad para que se acogieran a la nacionalización a los que adquirirían propiedades en el país, los hijos de los extranjeros nacidos en México, y automáticamente aquéllos que ingresaban en calidad de colonos, en particular para todos los que lo hubieran hecho bajo algún contrato con las autoridades. Las restricciones a esta condición fueron las mismas establecidas en la ley de extranjería sancionada por Santa Anna treinta y dos años antes.

En el renglón de los derechos y obligaciones quedó estipulado que los extranjeros gozarían de los derechos civiles propios a los nacionales, según las garantías consagradas en la Constitución de 1857, a excepción de los que competían en el plano político que eran exclusivos a los mexicanos y cuya injerencia era motivo de expulsión. En ese sentido también vino a regular la cuestión, el principio de reciprocidad internacional a través del que se aseguraban las mismas condiciones en el trato a los mexicanos en el exterior.

Dentro de la *Ley de extranjería y naturalización*, la propiedad y todo lo que llevaba implícito quedó sujeto en esencia a las disposiciones dictadas sobre dicho asunto, es decir las emitidas por Santa Anna en 1842.²³ La única variante fue que se les permitió a los extranjeros poseer bienes raíces sin que fuera obligatorio que residiera en el país.

²³ Tres años antes de que se expidiera la Ley de Extranjería y naturalización, le fue requerido a Ignacio L. Vallarta dictamen por parte de la Secretaría de Fomento para que, virtud a su carácter de jurisconsulto y como persona vinculada a la Secretaría de

Matrícula y registro

Transcurridas las eventualidades de las acciones bélicas de la Guerra de Reforma, y una vez establecidas las autoridades en la capital de la República, entre las primeras medidas que emprendió el gobierno de Benito Juárez sobresalió un decreto emitido el 16 de marzo de 1861, que además de perseguir como principal finalidad la matrícula de extranjeros en el país, buscó tener bajo control de las autoridades no sólo el ingreso, sino limitar los abusos que en materia de reclamos se estaban suscitando en virtud a la conflagración anterior; pues muchos individuos ya nacionales o extranjeros actuaban dolosamente, pretendiendo acogerse a los beneficios señalados por las leyes.

Para que corrieran los trámites era condición que los inmigrantes residentes en la capital se presentaran en la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores en el plazo de tres meses, mientras los avecindados en el interior tendrían que hacer lo propio ante los gobiernos de los estados con la finalidad de que quedara asentada su nacionalidad y filiación, otorgándoseles al efecto su respectiva matrícula y número.²⁴ Para obtener el registro era obligatorio presentar pasaporte o certificado diplomático del país de origen.

Sin el documento, que avalaba la personalidad y nacionalidad del titular, éste no tendría trato como tal y no podría exigir sus derechos ante los tribunales, efectuar reclamo o concertar documento alguno ante notario. Y en el caso de que cualquiera de esas instancias diera curso a los requerimientos que se les presentaran contraviniendo el decreto, serían cesados y multados dependiendo del grado del funcionario.²⁵ Para verificar y llevar control de la información proporciona-

Relaciones Exteriores, dictaminará sobre el asunto relativo a la propiedad inmueble en manos de extranjeros. A lo anterior afirmó y sostuvo legitimidad, y la vigencia de la Ley de 11 de marzo de 1842 decretada por Santa Anna, aunque reconoció la necesidad de emitir una nueva que reforzara lo ya establecido hasta ese momento. Los detalles de dicha petición véanse en Ignacio L. Vallarta. *La propiedad inmueble por extranjeros*. México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986.

²⁴ AHSRE. Colección de Leyes, Decretos..., Tomo 14, Años 1861-1862, s/f.

²⁵ AHSRE. Colección de Leyes, Decretos..., Tomo 14, Años 1861-1862, s/f.

da, el Estado contaba con tres canales: la autoridad política portuaria, a la que deberían presentarse los extranjeros, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores en unión con el gobierno de las entidades y el registro civil, que daría mensualmente nota de los cambios que ocurrieran en esa materia.²⁶

La insolvencia decretada por el gobierno presidido por Juárez para hacer frente al pago de empréstitos y reclamos internos y externos, las pretensiones expansionistas de Francia y las propuestas para ensayar un nuevo imperio, se conjugaron para desestabilizar de nueva cuenta al país. Ante el avance del ejército francés y sus aliados, el titular del Ejecutivo y su gabinete iniciaron un continuo peregrinar por el territorio. El vacío dejado en la capital pronto fue cubierto por el matrimonio Habsburgo.

En breve, la contienda entre ambos bandos, no solamente se dio en el campo de batalla, sino que también se libró en la observancia del orden por cada uno de ellos establecidos dentro de su radio de acción. Juárez sosteniendo el sistema republicano federal a través de la Constitución de 1857, y Maximiliano el imperio con el Estatuto Provisional del Imperio. De tal manera que en el país, dependiendo del caso de que se tratara, la población se acogía a los lineamientos de una u otra autoridad.

La Regencia imperial no tardó en emitir disposiciones en materia de extranjeros, asunto del que se ocupó en agosto de 1863 la Secretaría de Asuntos y Negocios Extranjeros a través de J. M. Arroyo. En esencia el sentido del decreto no difirió del sancionado por Juárez dos años antes, y se ocupó de matricular a los individuos de otras nacionalidades radicados en México bajo los mismos preceptos, derechos y obligaciones.²⁷ Posteriormente, a fines de 1866, Juárez desde Chihuahua derogó algunos de los artículos que limitaban que los extranjeros pudieran presentarse ante cualquier autoridad para hacer valer sus derechos, reclamar justicia, celebrar contratos, etc., evitando así mayores confusiones al respecto sin invalidar de ninguna manera la obligación para inscribirse en el registro.²⁸

La resistencia que en todo momento presentaron los republicanos en el plano militar respaldando al gobierno liberal, las desavenencias

²⁶ AHSRE. Colección de Leyes, Decretos..., Tomo 14, Años 1861-1862, s/f.

²⁷ AHSRE. Colección de Leyes, Decretos..., Tomo 15, Años 1863-1876, s/f.

²⁸ AHSRE. Colección de Leyes, Decretos..., Tomo 15, Años 1863-1876, s/f.

internas del emperador con sus más cercanos colaboradores, la repatriación del ejército francés, terminaron por abandonar a su suerte al Imperio de Maximiliano, que en vano pretendió mantener el apoyo de Napoleón III, lo que lo llevó a su fin en junio de 1867.

A los pocos días de quedar restablecido el orden republicano, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación se avocó a la tarea de poner en claro algunas cuestiones que le atañían de manera inmediata; entre las que figuraban lo concerniente al registro y matrícula de extranjeros efectuado por el Imperio de Maximiliano. Para evitar mayores confusiones determinó validar todo documento notarial emitido, también se ratificó la negativa de expedir certificados a aquéllos que actuaron en contra del gobierno reconociendo con su proceder a la intervención, entre otras cuestiones,²⁹ por lo demás seguían en vigor el decreto de marzo de 1861 y las modificaciones hechas a algunos de sus artículos. La obligación de matricularse se mantuvo hasta fines de mayo de 1886 en que la disposición fue inhabilitada por la ley de extranjería expedida por el general Porfirio Díaz.

En los años siguientes, tanto el gobierno de Juárez como el de Sebastián Lerdo de Tejada se avocaron a corregir algunas irregularidades y a precisar el cumplimiento de los decretos sobre extranjeros en sus diferentes ramos. Una de las preocupaciones constantes de las autoridades, en particular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se hicieron presentes a la par del registro de extranjeros fue el de disponer de la información referente a matrimonios, nacimientos y defunciones; noticia que era requerida por el ministerio aludido mensualmente, o cada que tuvieran referencias de ello.³⁰

Ante la irregularidad y la poca respuesta de varias entidades se les amonestó por el incumplimiento aduciendo que dicha información no solamente era de utilidad para el país, sino que servía también a los agentes consulares acreditados en México para determinar entre otras cuestiones el número de sus connacionales y su distribución geográfica, registro de hijos, así como los detalles propios a la condición civil que guardaban. Asimismo se insistía en que la información recabada

²⁹ AHSRE. Colección de Leyes, Decretos..., Tomo 15, Anos 1863-1876, s/f.

³⁰ Ver: AHSRE. Colección de Leyes y Decretos. Tomos 15 a 18 en el periodo que comprende 1863 a 1936 los documentos respectivos sobre la materia, que con cierta frecuencia se remitían a los gobiernos de los estados y los juzgados del Registro Civil.

por este conducto sería de gran utilidad para conformar el padrón de los extranjeros residentes en México. Para la elaboración de este documento se requería el nombre, nacionalidad, estado civil, profesión u oficio y la fecha de ingreso al país. En el mejor de los casos los datos fueron finalmente condensados hasta 1882, cuando bajo la presidencia del general Manuel González, se estableció la Dirección General de Estadística; oficina dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria,³¹ que se hizo cargo de llevar los aspectos cuantitativos, en particular de verificar los censos nacionales, en los cuales tuvo cabida la población foránea.

Conclusiones

La labor de legislar de una sociedad apoyada en sus instituciones y representantes para dotarla de las disposiciones que habrían de regir su comportamiento en todo aquello que atañía a la convivencia entre las autoridades y la población, fue una preocupación constante en la conformación del estado mexicano desde el momento en que alcanzó su independencia. En ese sentido no menos importante, por ende, fue hacer extensivas las obligaciones y derechos a los extranjeros, que por diversos motivos buscaban acomodo temporal o permanente en una sociedad ajena a ellos, en la que en mayor o menor grado se vieron sujetos tanto a cumplir con las reglas propias a los nacionales del país receptor, como también a acatar una serie de medidas especiales que de una u otra manera les conllevaron a limitar o ampliar su integración social, económica, cultural y en ocasiones política en el país que los acogía, al remarcar o diluir así su carácter minoritario; dependiendo de la afinidad y diferencias que manifestaran en el cotidiano convivir.

Conforme transcurrieron las décadas, el fenómeno migratorio compuesto por individuos de diversas nacionalidades fue abordado y discutido por varias instancias, cuyo resultado fue la expedición de un conjunto de normas que estaban encaminadas a regular bajo los mejores causes el ingreso y permanencia de extranjeros en México. En

³¹ *Boletín de la Dirección General de Estadística*. México, Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, N° 1, 1913, pp. 11-12.

este sentido fueron varias las leyes y decretos que se expidieron a lo largo del siglo XIX, muchas veces contraviniéndose entre si unas con otras como producto de las diferencias políticas en el ejercicio del poder.

Lo anterior dio pie a que la vigencia de las disposiciones que se emitían fuera un tanto incierta en un buen número de casos, y en otros su aplicación se mantuvo casi inalterable durante muchos años -pasaportes y nacionalización por ejemplo-. También se presentó el caso en que se decidió prematuramente en varias cuestiones con el afán de obtener soluciones inmediatas, como fue el caso de la colonización; empresa en la que salieron a relucir grandes problemas y deficiencias en el momento de su planeación, promoción y recepción de individuos que ingresaron al país con esa finalidad.

Una de las cuestiones que suscitaron mayor polémica a lo largo del siglo XIX fue la propiedad, que si bien son pocas las disposiciones que en lo particular se sancionaron, un buen número de medidas complementarias en leyes y decretos sobre pasaportes, nacionalización y colonización dan cuenta de la importancia que revestía la cuestión. Si se considera que les estaba restringida en un primer momento, hasta cuando se les garantizó ese derecho como a cualquier otro mexicano, se tuvo que pasar por una tendencia que se orientaba a convertir a todo extranjero por este conducto en un ciudadano mexicano.

Aun cuando el índice numérico de extranjeros no alcanzó en México una gran proporción, ya que ni siquiera llegó a representar el uno por ciento de la población, el hecho de que el aumento gradual de inmigrantes de distintos países fijaran su residencia en él, y se incrementara paulatinamente sobre todo en el último cuarto del siglo XIX, trae por consecuencia que la aplicación y el apego al marco legal por parte de los extranjeros fuera producto de una legislación que no solamente les garantizaba sus derechos e intereses en el mejor de los términos, sino que les brindaba la oportunidad de integrarse en varios ámbitos de la vida del país.