



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 38, enero-junio 2018

NACIONALIDAD, NATURALIZACIÓN Y EXTRANJERÍA EN EL CONSTITUYENTE DE 1917

Daniela GLEIZER*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los extranjeros como un mal necesario*. III. *Las tensiones de la nacionalidad. ¿Quiénes son mexicanos?* IV. *El artículo 30*. V. *A manera de cierre*. VI. *Bibliografía*.

Estoy seguro de que nuestros ilustres antecesores, los de 57, los más radicales de entonces si resucitaran, volverían a morir al ver las opiniones de los más conservadores de hoy.

Heriberto JARA¹

El extranjero en México se conduce como si estuviera en África.

Paulino MACHORRO NARVÁEZ²

I. INTRODUCCIÓN

En la discusión del emblemático artículo 33 en el Congreso Constituyente de 1917, que garantizaba al Ejecutivo la facultad de expulsar inmedia-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM.

¹ Intervención de Heriberto Jara en el Constituyente de Querétaro de 1917. Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, vol. I, p. 1039 (en adelante sólo *Diario de Debates*...).

² Intervención de Paulino Machorro Narváez en la discusión del artículo 55, *Diario de Debates*..., vol. II, p. 1445.

tamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia en el país se juzgara “inconveniente”, el diputado José J. Reynoso expresó: “todas las naciones del mundo se han preocupado por dar a sus nacionales mayores derechos que a los extranjeros, y sólo en México nos preocupamos por que los extranjeros tengan más derechos que nosotros”.³ Los revolucionarios responsabilizaron de esta situación a los *científicos* porfiristas —acusados entre otras cosas de excesivo amor por lo foráneo— y al propio Porfirio Díaz, cuyo error mayor fue, en palabras de uno de los constituyentes, permitir que el país se extranjerizara.⁴

Entre el público ilustrado existía una generalizada sensación de que estaba teniendo lugar algo así como una “conquista pacífica” de México;⁵ y entre los revolucionarios convertidos en constituyentes, la convicción de que era su tarea ponerle fin:

Si hemos de tener dificultades internacionales por algunos capítulos de la Constitución que no agraden a los extraños... no nos amedrentemos, cumplamos nuestro deber como mexicanos y no nos fijemos, para firmar nuestra Constitución, más que en una bandera de tres colores, sin tener presente la de las barras y estrellas.⁶

Con el ánimo de subsanar las injusticias del pasado reciente y fortalecer a la endeble nacionalidad mexicana, los constituyentes introdujeron una serie de cambios con respecto a la Constitución de 1857 que llevaron a limitar seriamente los derechos de los extranjeros y de los mexicanos naturalizados, profundizando las diferencias entre estos últimos y los mexicanos por nacimiento.⁷

³ Intervención de José J. Reynoso en la discusión del artículo 33, *ibidem*, p. 1243.

⁴ Intervención de Enrique Colunga en la discusión del artículo 30, *ibidem*, p. 1217.

⁵ Lomnitz, Claudio, *El antisemitismo y la ideología de la revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 9.

⁶ Intervención de Heriberto Jara en la discusión del artículo 27, *Diario de Debates...*, vol. I, p. 1041.

⁷ Debe recordarse que entre la Constitución de 1857 y la de 1917 se promulgó la Ley sobre Extranjería y Naturalización de 1886 (conocida como Ley Vallarta) en la cual se hacía ya referencia, como cita Pablo Yankelevich, a “dolorosos” conflictos diplomáticos, mientras que se retrataba a los extranjeros como “aventureros que vienen sólo a explotar nuestras desgracias”. Yankelevich, Pablo, “Naturalización y ciudadanía en el México posrevolucionario”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 48, julio-diciembre de 2014, p. 118.

El objetivo de este trabajo es analizar las discusiones sobre nacionalidad y extranjería en el Congreso Constituyente de 1917 que condujeron a cristalizar esos cambios, identificar el contexto político en el que tuvieron lugar, de qué forma afectaron a la definición de la nacionalidad mexicana y cómo, al determinar que mexicanos por nacimiento y por naturalización gozarían de diferentes derechos políticos, crearon en la práctica dos tipos de ciudadanos. Es importante señalar que las distinciones entre mexicanos “naturales” y “foráneos” abrieron una senda que se iría volviendo cada vez más profunda durante el siglo XX, aunque por razones de espacio este tema no se desarrollará en el presente artículo.

II. LOS EXTRANJEROS COMO UN MAL NECESARIO

Las decisiones de los diputados se dieron en el complejo contexto revolucionario (del cual formaban parte), en la particular coyuntura del año 1916 —cuando el gobierno de Carranza sólo había sido reconocido “de facto” por los Estados Unidos y cerca de 10,000 soldados de ese país aún permanecían en México, intentando capturar a Villa después de su incursión en Columbus—⁸ y en el trasfondo de la fuerte dependencia del crecimiento de México de la inversión extranjera, que se dio desde mediados de la década de 1870 hasta que estalló la Revolución en 1910.⁹

Para los revolucionarios, los beneficios que pudieron haber generado a la nación tanto los capitales extranjeros como la llegada de empresarios y trabajadores foráneos habían sido “nulificados por las exigencias y reclamaciones que éstos se han creído autorizados a formular bajo la protección de sus gobiernos, en cuanto han juzgado, con razón o sin ella, lesionados sus intereses”.¹⁰ El sensible tema de las reclamaciones surgió en varias discusiones:

... cualquier señor extranjero que tiene una pequeña propiedad por la que ha pagado unos cuantos pesos, se siente con el derecho, cuando no se hace su

⁸ Ulloa, Berta, *Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1983, citada en Marván, Ignacio, “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 2, julio-diciembre de 2007, p. 320.

⁹ Lomnitz, Claudio, *El antisemitismo y la...*, cit., p. 9.

¹⁰ Dictamen del artículo 33, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1239.

soberana voluntad, hasta de impetrar con fuerza extraña para hacer respetar sus derechos de propiedad, adquiridos por una cantidad verdaderamente irrisoria.¹¹

De hecho, una parte considerable de la discusión del artículo 27 giró en torno a cuál era el mecanismo idóneo para exigir a los extranjeros que desistieran, al adquirir propiedades en México, al derecho de invocar la protección de las autoridades de sus países con relación a dichos bienes, para someterse por completo a las leyes mexicanas. Después de desechar la idea de que abandonar su condición de extranjeros sólo en relación a este ámbito particular (renuncia parcial que no sería reconocida en el ámbito internacional) y después también de rechazar la propuesta de que dicha renuncia se hiciera a través de los representantes diplomáticos de sus países (mismos que tampoco la reconocerían) se encontró una solución: una especie de “contrato privado” entre el extranjero y la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio del cual el primero desistía del derecho de invocar a autoridades extranjeras para defender la propiedad que estaba adquiriendo, o para presentar quejas, contrato que por su carácter de “privado”, argumentaban los constituyentes, no podría ser impugnado en el tribunal de La Haya.¹²

Más allá del rechazo frente a la adquisición de tierras, industrias y recursos naturales, y más allá de la reiterada idea de que los extranjeros, preocupados sólo por sus intereses personales y sus negocios, no sentían ningún tipo de cariño o apego hacia México, los constituyentes reconocían, sin embargo, la importancia de su papel económico y la necesidad de atraer inmigración, de poblar las grandes extensiones de territorio del país con “algunas

¹¹ Intervención de Heriberto Jara en la discusión del artículo 27, *Diario de Debates...*, vol. I, p. 1037.

¹² *Ibidem*, pp. 1034-1055. En realidad, como explica Ignacio Marván, se elevó a rango constitucional la Circular núm. 81 de la Secretaría de Fomento, del 15 de agosto de 1916, que establecía que los extranjeros que pretendieran adquirir en la República terrenos o derechos de extracción de recursos naturales debían declarar ante la SRE que frente a los mismos se considerarían mexicanos, renunciando al derecho de acudir a sus respectivos gobiernos en demanda de protección o para presentar quejas. Véase *Diario de Debates...*, vol. I, p. 1004 y vol. III, pp. 3291-3293. La Ley Vallarta de 1886, por otra parte, también intentaba lograr este mismo objetivo, al considerar como mexicanos a los extranjeros que adquirieran propiedades en la República. Véase Ley sobre Extranjería y Naturalización de 1886, artículo 1o., fracción X, disponible en: http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080047387/1080047387_100.pdf.

cantidades de hombres útiles, de ciudadanos honrados que puedan trabajar con empeño por la prosperidad de nuestro suelo”.¹³ Los diputados se movieron, por tanto, entre el deseo de limitar los derechos de los extranjeros, reivindicando a los nacionales, y la aceptación de que eran algo así como un mal necesario; entre la necesidad de terminar con los reclamos de las naciones extranjeras y la creencia, por otra parte, de que si no se les ofrecían ciertos privilegios, los foráneos no tendrían interés alguno en México: “Si nosotros a los extranjeros no les proporcionamos nada, absolutamente nada que les haga grata su estancia en este país, ¿qué deseos pueden ellos tener de permanecer aquí?”.¹⁴

Por ello, junto con la adopción de serias restricciones que continuarían vigentes hasta finales del siglo XX —e incluso hasta nuestros días— también se frenaron en diversas ocasiones propuestas aún más radicales que hubieran implicado en la práctica el fin de la inmigración y de la inversión extranjera. Por ejemplo, la comisión encargada de redactar la propuesta del artículo 27 rechazó la sugerencia de incluir que ningún extranjero pudiera adquirir propiedades en México si no se nacionalizaba previamente. Según explicaba Francisco J. Múgica —miembro de la comisión— la propuesta, aunque no dejaba de ser patriótica, “equivalía a la muralla china”.¹⁵ Otro de los constituyentes, Enrique Colunga, consideraba que de haberse aceptado “se cerraría en lo absoluto la entrada al país de capitales extranjeros”.¹⁶ Sin embargo, sí se limitaron otros aspectos, como el dominio de los foráneos sobre tierras y aguas, al establecer el mismo artículo 27 que no podrían adquirir, bajo ninguna circunstancia, terrenos que se encontraran a una distancia menor a 100 kms. de las fronteras y 50 kms. de las playas. Esta prohibición, que obedecía al deseo de proteger físicamente los límites territoriales de la nación —sobre todo después de las pérdidas que se habían sufrido en el siglo XIX— sigue vigente hasta nuestros días.

En el terreno político la condena a los extranjeros también fue muy fuerte. Dos frases parecen resumir el sentir de los constituyentes: “... cuando la

¹³ Intervención de Francisco J. Múgica en la discusión del artículo 55, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1432. El diputado Saúl Rodiles también consideraba que “Es sin duda la necesidad de la inmigración lo que ha hecho que los preceptos constitucionales sean ampliamente liberales; necesitamos establecer corrientes de inmigración, es preciso que vengan aquí elementos de todas partes”. Discusión del artículo 30, *ibidem*, p. 1186.

¹⁴ Intervención de Saúl Rodiles en la discusión del artículo 30, *idem*.

¹⁵ Discusión del artículo 27, *Diario de Debates...*, vol. I, p. 1047.

¹⁶ Discusión del artículo 27, *ibidem*, p. 1054.

revolución constitucionalista ha triunfado, los extranjeros han estado todos contra la revolución”;¹⁷ “como regla general... sólo han sido enemigos jurados de nuestras luchas libertarias”.¹⁸ Los revolucionarios no les perdonaban el apoyo que brindaron al régimen de Díaz. En la discusión del artículo 9o. se hacía referencia, con visible desdén, a una “manifestación formidable” de los mismos en favor de don Porfirio, manifestación que no había sido considerada violatoria de la Constitución, según los científicos porfirianos, porque fue interpretada como “una simple muestra de agradecimiento al hombre que les había dado toda clase de garantías”, y no como una intervención política.¹⁹ Pero fue en la discusión del artículo 55, particularmente, donde expresó el sentir de buena parte de los constituyentes sobre el tema:

Ya hemos visto al [*sic*] través de las distintas legislaturas cuál ha sido la labor de los extranjeros; jamás se han manifestado partidarios de un ideal, jamás han pensado en las conquistas revolucionarias, no han querido el engrandecimiento de nuestro pueblo; sólo han meneado la cabeza en señal de asentamiento a todo lo que viene de un superior jerárquico...²⁰

Para limitar la injerencia política de los extranjeros, los constituyentes reservaron los puestos políticos más importantes a los mexicanos, según se verá más adelante; prohibieron a los extranjeros el derecho de reunión con fines políticos y reforzaron el artículo 33 que, como señalé al comienzo del artículo, otorgaba al Ejecutivo la facultad de expulsar, sin juicio ni

¹⁷ Intervención de Paulino Machorro Narváez en la discusión del artículo 55, *cit.*, p. 1443.

¹⁸ Intervención de Rafael Martínez de Escobar en la discusión del artículo 55, *ibidem*, p. 1449.

¹⁹ Discusión del artículo 9o., *Diario de Debates...*, vol. I, pp. 599 y 600. Probablemente se hace referencia a una manifestación que tuvo lugar en 1896, en la cual “...marcharon juntos pobres y ricos, españoles y franceses, norteamericanos e italianos, encabezados por Tomás Braniff... José Sánchez Ramos... y el francés Enrique Tron...”. O a la organizada tres años después por Telésforo García, quien reunió “a los más ricos españoles residentes en la capital quienes visitaron al general Díaz para rogarle que permaneciera en el poder evitando así los males que acarrearía al país si desistía de continuar gobernándolo”. Véase González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1993, vol. II, p. 148.

²⁰ Intervención de Enrique Recio en la discusión del artículo 55, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1436.

audiencia previa, a cualquier extranjero cuya presencia en el país resultara a sus ojos inconveniente.

La intención de impedir que los extranjeros intervinieran en política nacional se plasmó en dos artículos, no en uno. En el artículo 9o., que quedó prácticamente igual que su versión de 1857, en el cual se prohibía a los extranjeros el derecho de reunión para participar en cuestiones políticas; y en el artículo 33, que establecía que “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. Debido a que para algunos constituyentes este artículo no era suficiente, ya que su interpretación, “muy elástica” se podía “falsear fácilmente”,²¹ propusieron castigar con la expulsión del territorio nacional a quienes violaran el artículo 9o., pero esto no fue aceptado.

El artículo 33, herencia de la Constitución de 1857, nació con una contradicción intrínseca: después de asentar que los extranjeros tenían derecho a las garantías que establecía la aarta magna en su capítulo primero, procedía a legitimar que se violaran dichos derechos, al conceder al titular del Poder Ejecutivo la facultad de expulsar a cualquier foráneo cuya presencia juzgara inconveniente, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, garantía de audiencia o posibilidad de amparo.²² Esta contradicción, que manifiesta “el predominio de criterios políticos por encima de cualquier lógica jurídica sobre la que debe erigirse el texto constitucional”,²³ fue percibida y criticada en su momento por algunos de los constituyentes:

Esto es presuponer en el Ejecutivo una infalibilidad que desgraciadamente no puede concederse a ningún ser humano. La amplitud de esta facultad contradice la declaratoria que la precede en el texto: después de consignarse que los extranjeros gozarán de las garantías individuales, se deja al árbitro del Ejecutivo suspenderlas en cualquier momento, supuesto que no se le fijan reglas a las que deba atenerse para resolver cuándo es inconveniente la permanencia de un extranjero, ni se concede a éste el derecho de ser oído, ni medio alguno de defensa.²⁴

²¹ Discusión del artículo 9o., *Diario de Debates...*, vol. I, p. 600.

²² Yankelevich, Pablo, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional”, *Historia Mexicana*, México, vol. LIII, núm. 3, 2004, pp. 694 y 695.

²³ *Ibidem*, p. 694.

²⁴ Dictamen del artículo 33, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1239.

La primera comisión encargada de la revisión inicial del artículo 33 se dividió, ya que algunos diputados, considerando que se atribuirían al Ejecutivo facultades despóticas, defendieron el derecho de los extranjeros al recurso de amparo. Los constituyentes Román y Múgica, por otra parte, propusieron ocho casos concretos que serían causa de expulsión, frente a los cuales no procedería el amparo, pero sostenían que este recurso debía estar disponible en caso de que el Ejecutivo juzgara “inconveniente” la presencia de un extranjero en el país.²⁵

Sin embargo, la mayoría de los diputados aprobó la propuesta de Carranza de fortalecer la facultad del Ejecutivo para expulsar a los extranjeros sin juicio previo, y sin que procediera recurso alguno.²⁶ Consideraban, como se expresaba en el dictamen sobre dicho artículo, que de esta forma se restablecerían “los fueros de justicia a este respecto dejando en condiciones iguales a los nacionales y a los extranjeros”,²⁷ como forma de terminar con la situación “irritantemente privilegiada” de estos últimos en el país. Finalmente se aprobó un texto muy parecido al propuesto por Carranza.²⁸

Tal como muestra Pablo Yankelevich, lejos de funcionar para igualar a nacionales y extranjeros, el artículo 33, que “quedó instalado en las prácticas políticas de los sectores populares”, fue utilizado para deportar a aquellos extranjeros “indeseables” cuya presencia en el país se consideraba incon-

²⁵ Entre los ocho casos incluían a los extranjeros que se inmiscuyeran en política; a los que se dedicaran a “oficios inmorales”; a los vagos, ebrios o físicamente incapacitados para el trabajo; a quienes atentaran contra el gobierno legítimo de la República; a quienes presentaran reclamaciones falsas al gobierno; a los que representaran capitales clandestinos del clero; a los ministros de los cultos religiosos cuando no fueran mexicanos, y a los estafadores, *ibidem*, pp. 1241 y 1242.

²⁶ Según Yankelevich, la falta de un verdadero debate cuando se discutió el artículo 33 “reveló la existencia de un consenso en torno a la necesidad de expulsar a todo extranjero calificado de indeseable, más que ser un acuerdo en torno a la propia definición de la extranjería”. Véase Yankelevich, Pablo, “Nación y extranjería en el México revolucionario”, *Cuicuilco. Revista de Ciencias Antropológicas*, México, vol. XI, núm. 31, mayo-agosto de 2004, p. 2.

²⁷ Dictamen del artículo 33, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1239.

²⁸ Sobre el fortalecimiento del presidente frente al Congreso en la Constitución de 1917, véase Marván Laborde, Ignacio, “La Revolución Mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)”, en Marván Laborde, Ignacio (coord.), *La Revolución Mexicana 1908-1932*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 334.

veniente, utilizando para ello el gran espacio de discrecionalidad que se le otorgó en este terreno al presidente de la República.²⁹

III. LAS TENSIONES DE LA NACIONALIDAD. ¿QUIÉNES SON MEXICANOS?

Debido a la rapidez con la que se aprobó la Constitución, vinculada al complicado contexto que amenazaba al carrancismo (en el interior, el temor al resurgimiento de Villa y las acciones guerrilleras de Zapata, y en el exterior el no reconocimiento “de jure” del gobierno estadounidense) y debido también a las reglas impuestas a los constituyentes, quienes debían limitarse a discutir y votar únicamente el Proyecto de Constitución que se les presentó, artículo por artículo, sucedieron algunas cosas extrañas.³⁰

Una de ellas, que atañe directamente al tema del presente ensayo, es que el artículo 55 —que estableció el requisito de ser mexicano por nacimiento para poder ser diputado— se discutió y aprobó diez días antes que el artículo 30, que determinaba quién era mexicano por nacimiento. Vale la pena señalar que este requisito, que no estaba en la Constitución de 1857 ni en el proyecto de Carranza, fue agregado en el dictamen que hiciera la segunda comisión, en la fracción I del artículo 55. Su justificación llama la atención, ya que se argumentó, falsamente, que los diputados debían ser todos “presidenciables”, porque si se daba el caso de una ausencia absoluta del Ejecutivo, el Congreso debía elegir entre sus miembros a quien sustituyera al presidente. Curiosamente, uno de los representantes de la comisión expresó que no era un afán nacionalista el que llevaba a votar el artículo 55 en este sentido, cuando justamente era eso: “... la cuestión de los “presidenciables” fue una argucia para encubrir el celo político nacionalista y, a la vez, localista que se expresó con nitidez en la discusión de estas fracciones del artículo 55”.³¹

Esta anomalía, por llamarla así, y el problema que implicaba para la comisión encargada de redactar el artículo 30, fue reconocida por los propios constituyentes. En la discusión de este último artículo, el diputado

²⁹ Véase Yankelevich, Pablo, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional”, *cit.*, p. 697.

³⁰ Marván, Ignacio, “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 2, julio-diciembre de 2007, pp. 319 y 320.

³¹ Marván, Ignacio, comentario al artículo 55, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1422.

Fernando Lizardi afirmaba que “el deseo de no reputar como mexicano [*sic*] a los extranjeros que vienen a nuestro país y se nacionalizan nos hizo votar el artículo 55 en determinado sentido, y ahora nos encontramos con que esto es casi un verdadero absurdo”.³² El absurdo fue bien resumido por José Natividad Macías: “Se cometió, permítaseme decirlo, el error de exigir la calidad de mexicano por nacimiento para ser diputado, y naturalmente, de un escobazo dado en un momento de entusiasmo, se inhabilitó por completo a todos los ciudadanos nacidos en el territorio nacional, pero hijos de extranjero...”.³³

Debe recordarse que en 1917 privaba aún el *ius sanguini*, por lo que eran mexicanos quienes nacían de padres mexicanos, dentro o fuera de la república, pero no los nacidos de padres extranjeros (o de padre extranjero y madre mexicana) en territorio nacional. El “escobazo” a que refería Macías tenía que ver con la exclusión de estos últimos del Congreso, exclusión que era una novedad, ya que la Constitución de 1857 sólo exigía la calidad de ciudadano para ser diputado, calidad que podían adquirir los extranjeros y los nacidos en México de padres foráneos.

Antes de pasar al análisis del artículo 30 vale la pena detenerse brevemente en el confesado deseo de no querer considerar a los nacionalizados como mexicanos, porque en el fondo los constituyentes los seguían viendo extranjeros: “no hay asimilación posible entre ellos y nosotros; la naturalización... es un simple trámite legal, es una burla que se hace del título de nacionalidad mexicana”.³⁴

Sociológicamente, pues, 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 y viene siempre con mentalidad propia; por más que diga que quiere a México, no es cierto, señores, ellos quieren sus negocios, pero no quieren al país, cuando la revolución constitucionalista ha triunfado, los extranjeros han estado todos contra la revolución.³⁵

³² Intervención de Fernando Lizardi en la discusión del artículo 30, *ibidem*, p. 1184.

³³ Intervención de José Natividad Macías en la discusión del artículo 30, *ibidem*, p. 1205.

³⁴ Intervención de Paulino Machorro Narváez en la discusión del artículo 55, *ibidem*, p. 1445.

³⁵ *Ibidem*, pp. 1442 y 1443. También véase Yankelevich, Pablo, “Proteger al mexicano y construir al ciudadano. La extranjería en los debates del Constituyente de 1917”, *Siglas Históricas*, México, vol. 5, núm. 10, julio-diciembre de 2003, p. 68.

De hecho, llama la atención que no se hace referencia a los naturalizados como “mexicanos por naturalización” o “mexicanos naturalizados”, sino “extranjeros naturalizados”, apelación que señala bien la consideración de que los mismos no perdían su carácter de extraños y, por lo mismo, “...sería peligroso dar[les] acceso a los altos puestos públicos del país”.³⁶

Es cierto que en la discusión del artículo 55 hubo división, pero la misma no se dio, como podría esperarse, entre quienes sostenían esta postura y quienes consideraban que los naturalizados eran ciudadanos mexicanos y, como tales, debían tener los mismos derechos y obligaciones que el resto de los ciudadanos, sino entre los primeros y quienes defendieron a los naturalizados originarios de países de América Latina que, por razones de “raza”, “sangre” y “cultura”, sí podían ser considerados plenos mexicanos, tan plenos como para tener acceso al Congreso.

En realidad sí hubo una tenue voz que señaló la contradicción de que los naturalizados pudieran votar, pero no ser votados, contradicción que atañe directamente al corazón del concepto de ciudadanía; mientras que también se escuchó el argumento de que era incongruente que los revolucionarios dieran marcha atrás en este artículo con respecto a la Constitución de 1857 “más amplia y más liberal en este sentido”, pero estos argumentos no tuvieron eco.

Finalmente la votación (en la que participó, de hecho, un mexicano naturalizado nacido en Cuba, Rubén Martí)³⁷ la ganaron los nacionalistas, con 98 votos a favor, contra 55 de los latinoamericanistas. Ignacio Marván considera que “...los cincuenta y cinco diputados que votaron en contra, no eran más liberales que los otros noventa y ocho, sino que simplemente, apoyaban la propuesta de que los latinoamericanos nacionalizados sí pudieran ser legisladores y su patriotismo incluía también a los ciudadanos de América Latina”.³⁸ Pero la cuestión, creo, no es tan simple. La tendencia a considerar a los latinoamericanos (y también más tarde a los españoles)

³⁶ Intervención de Enrique Colunga en la discusión del artículo 30, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1215.

³⁷ La acreditación de Martí como diputado constituyente, al haber nacido en Cuba y contar con poco tiempo de revolucionario, fue ampliamente criticada. Al respecto Rafael Vega sentenció: “Cuando se nace en Cuba y se apellida Martí, no se va a mendigar patria a otra parte”. Citado en Bojórquez, Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, México, UNAM-INHERM, 2014, p. 92.

³⁸ Marván, Ignacio, comentario al artículo 55, *Diario de Debates...*, vol. II, pp. 1422 y 1423.

como “afines”, y a ofrecerles una vía privilegiada para la naturalización (lo que se reglamentó en la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934)³⁹ señala que la nacionalidad comenzaba a ser pensada en términos raciales: así, quienes pertenecían a “razas” cercanas eran considerados asimilables al mestizaje mexicano, y quienes no, fueron rechazados (tanto por la política inmigratoria como por la política de naturalización). Se trata de uno de los argumentos centrales que conformarían la ideología del mestizaje.⁴⁰ En este sentido no deja de ser significativo que mientras en la Constitución de 1857 se requiriera sólo ser “ciudadano” para ser diputado, en la de 1917 el requisito fuera ser “mexicano por nacimiento”. El lenguaje parece señalar claramente la transición de un vínculo jurídico entre el individuo y el Estado a una condición que tiene que ver con la “sangre” y la “raza”: “se trata de que a las cámaras vayan, como antes dije, hombres que sientan y que piensen como nosotros, hombres que no sean un peligro más tarde para la nación”.⁴¹

³⁹ En la exposición de motivos de la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 se expresaba que la misma “...por fin ha abierto las puertas por un motivo de lengua y de raza a los españoles de origen y a los indolatinos con una gran ausencia de prejuicios históricos que México ha lanzado al olvido señalando con visión profética un camino a seguir, que, en su día, ha de producir las bases firmes para la gran Confederación de los Pueblos de habla hispana...”. Véase Araujo R., F. *et al.*, *Prontuario del Extranjero en México. Cómo adquirir la nacionalidad mexicana. Recopilación de las leyes vigentes sobre nacionalidad y naturalización, pasaportes y migración, con anotaciones prácticas y comentarios jurídicos sobre las mismas*, México, Editora Nacional, 1950, p. 16.

⁴⁰ Sobre la ideología del mestizaje véase, entre otros, Basave, Agustín, *México mestizo. Análisis del nacionalismo mexicano en torno a la mestizofilia de Andrés Molina Enríquez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Knight, Alan, *Racismo, revolución e indigenismo, 1910-1940*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 2004; Kouri, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México, 2009; Uñas Horcasitas, Beatriz, *Historias secretas del racismo en México (1920-1950)*, España, Tusquets, 2007; Wade, Peter, “Rethinking Mestizaje: Ideology and Lived Experience”, *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, vol. 37, núm. 2, mayo de 2005, pp. 239-257; Zermeño, Guillermo, “Del mestizo al mestizaje: arqueología de un concepto”, *Memoria y Sociedad*, Bogotá, vol. 12, núm. 24, 2011, pp. 79-95.

⁴¹ Intervención de Heriberto Jara en la discusión del artículo 55, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1471.

IV. EL ARTÍCULO 30

La Constitución de 1857 establecía que la nacionalidad mexicana se adquiría vía la “sangre”: era mexicano quien nacía de padres mexicanos, dentro o fuera del territorio nacional (principio conocido como *ius sanguini*). En la carta magna de 1917, mientras se mantuvo el *ius sanguini* se comenzó a integrar el *ius soli*, el “derecho de suelo”, es decir, la nacionalidad que se adquiere por haber nacido en un territorio determinado.⁴²

La Ley sobre Extranjería y Naturalización de 1886 ya establecía en su artículo 2o. que los nacidos en el territorio nacional que al llegar a la mayoría de edad no hubiesen manifestado ante las autoridades políticas del lugar su preferencia por mantener la nacionalidad de sus padres, serían considerados automáticamente como mexicanos (sin especificar si lo serían por nacimiento o por naturalización).⁴³

Sin embargo, en el proyecto del artículo 30 presentado por Carranza, sólo se consideraba como mexicanos por nacimiento a los hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de la república, dejando fuera a los nacidos en México de padres extranjeros (o de padre extranjero y madre mexicana). Esta definición, según explicaba Carranza, buscaba “dar término a la larga disputa que en épocas no remotas se estuvo sosteniendo sobre si el hijo de un extranjero nacido en el país, que al llegar a la mayor edad opta por la ciudadanía mexicana, debía tenerse o no como mexicano por nacimiento”. Tal como explica Ignacio Marván, “entre los constituyentes rondaba la sombra de José Ives Limantour”, hijo de padres extranjeros nacido en suelo mexicano. Y esta redacción impedía que Limantour pudiera ser considerado mexicano por nacimiento y tuviera acceso, por tanto, a los puestos reservados a los mismos.

La primera comisión que revisó el proyecto consideró que la definición de mexicano por nacimiento de Carranza era muy restrictiva, y propuso que también se consideraran como mexicanos por nacimiento a quienes nacieran en el país de padres extranjeros y expresaran su deseo de ser mexicanos:

⁴² Sobre las contradicciones en la adopción del *ius soli* y el *ius sanguini*, véase Yankelevich, Pablo, “Naturalización y ciudadanía en el México posrevolucionario”, *cit.*, pp. 119-123.

⁴³ Ley sobre Extranjería y Naturalización de 1886, artículo 2o., fracción II, http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080047387/1080047387_100.pdf.

El hecho de haber nacido en nuestro suelo y manifestar que optan por la nacionalidad mexicana hace presumir que estos individuos han vinculado completamente sus afectos en nuestra patria; se han adaptado a nuestro medio y, por lo mismo, no parece justo negarles el acceso a los puestos públicos de importancia, tanto más cuanto que pueden haber nacido de madre mexicana... que transmitió a sus descendientes el afecto por su patria de origen. Confirma esta opinión la observación de una infinidad de casos, en que mexicanos hijos de extranjeros se han singularizado por su acendrado amor a nuestra patria.⁴⁴

A diferencia de lo que estipulaba la Ley de 1886, los constituyentes consideraron que la nacionalidad mexicana no podía adquirirse “por omisión”, sino “por acción”, determinando entonces que los jóvenes debían manifestar ante las autoridades competentes su deseo de ser mexicanos al llegar a la mayoría de edad (21 años). Para ello sólo se les otorgó un año: cumplidos los 22, si deseaban ser mexicanos debían naturalizarse por la vía ordinaria. Esto ocasionó posteriormente no pocas quejas por parte de este grupo de nacidos en México de padres extranjeros, debido a que no podían acceder a la naturalización por vía privilegiada, misma que se otorgaba a los ciudadanos “indolatinos” en cualquier momento que quisieran naturalizarse. La Secretaría de Gobernación reconocía posteriormente esta injusticia, aunque no parecía dispuesta a intervenir: “aun cuando parezca falto de equidad que dichos individuos, habiendo nacido en el país y residido en él toda su vida, resulten inferiores en condición a los indolatinos, así está la ley, y como es, debe ser aplicada”.⁴⁵ Es decir, salvo entre los 21 y los 22 años, el haber nacido en México no los colocaba en una situación mejor que el haber nacido en cualquier otro país iberoamericano. Los colocaba, de hecho, en una situación peor.

Paulino Machorro, el presidente de la segunda comisión que revisó el artículo 30, misma que había propuesto la fracción I del artículo 55, señaló que la sugerencia de que los nacidos en México de padres extranjeros fueran considerados mexicanos por nacimiento iba en contra de las decisio-

⁴⁴ Dictamen sobre el artículo 30, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1176.

⁴⁵ Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Naturalizaciones, exp. VII (N)-56-41, “Del oficial mayor de la Secretaría de Gobernación al secretario de Relaciones Exteriores”, México, 9 de noviembre de 1927. Citado en: Gleizer, Daniela, “Los límites de la nación. Naturalización y exclusión en el México posrevolucionario”, en Gleizer, Daniela y López Caballero, Paula (coords.), *Nación y alteridad. Mestizos, indígenas y extranjeros en el proceso de formación nacional*, México, UAM, Cuajimalpa-Ediciones de Educación y Cultura, 2015, p. 136.

nes políticas que ya se habían adoptado,⁴⁶ evidenciando el peso de dichas decisiones políticas sobre la definición de la nacionalidad mexicana. Así, confesaba que "... al votar que para ser diputado se necesitaba ser mexicano por nacimiento, todos entendieron que deben ser hijos de padres mexicanos, no de extranjeros nacionalizados".⁴⁷ Y refería concretamente al caso de Limantour, quien de acuerdo a esta definición se hubiera podido considerar mexicano por nacimiento, y hubiera podido ser presidente de la República.⁴⁸ Vale la pena citar la transcripción de la intervención de José Natividad Macías cuando intentaba ante el pleno de la asamblea defender la postura más restrictiva sobre los nacidos en México de padres extranjeros, ya que ejemplifica claramente de qué forma se utilizaba el odio contra los *científicos*:

¿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!).⁴⁹

Sobre esta cita comenta Yankelevich: "Limantour como símbolo de una amenazante presencia extranjera, impregnó los debates e imprimió sentido a las normas que regularían la naturalización de extranjeros".⁵⁰

Finalmente, se optó por incluir el requisito de que los jóvenes que al llegar a los 21 años reclamaran la nacionalidad mexicana por nacimiento, apelando al *ius soli*, tendrían que haber vivido los seis años anteriores en México.

La Constitución de 1917, así como la Ley Vallarta, se ubican en un terreno intermedio entre la Constitución de 1857, que consideraba al *ius sanguini* como único principio de la nacionalidad, y la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, a través de la cual finalmente se adoptó el *ius soli*. En la transición, es posible observar en los debates de la Asamblea Constituyente

⁴⁶ Marván, Ignacio, comentario al artículo 30, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1175.

⁴⁷ Intervención de Paulino Machorro en la discusión del artículo 30, *ibidem*, p. 1177.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Intervención de José Natividad Macías en la discusión del artículo 30, *ibidem*, p. 1207. También citado en Yankelevich, Pablo, "Naturalización y ciudadanía en el México posrevolucionario", *cit.*, p. 129.

⁵⁰ *Idem*.

que se apelaba a uno u otro principio en función del punto que se intentaba defender. En favor del *ius sanguini* se argumentaba que “la práctica nos ha enseñado que aquellos que tienen sangre extranjera, cuidan siempre su sangre y no cuidan la ajena”, aunque hubieran nacido en el país,⁵¹ mientras que en favor del *ius soli* se argüía que los lazos que se crean con el lugar de nacimiento son más fuertes que los lazos de sangre y la herencia.⁵²

Uno de los argumentos centrales para adoptar el *ius soli* —adopción que se realizó de forma bastante tardía, con respecto a los demás países americanos— fue impedir que al amparo del *ius sanguinis* los nacidos en México de padres extranjeros perpetuaran su condición de extranjería “de generación en generación, pretendiendo disfrutar de privilegios a que creen tener derecho, siendo, en cambio, indiferentes a los progresos de orden social y político, y un verdadero obstáculo cuando dichos progresos significan un sacrificio material”.⁵³ En sentido contrario a lo que habían sostenido los constituyentes, que la nacionalidad mexicana no debía adoptarse por omisión, sino por acción, el *ius soli* en realidad parecía ser sólo un antídoto contra el *ius sanguini*.

Un elemento adicional que vale la pena resaltar con relación a la discusión del artículo 30, es que en este debate el diputado A. González tuvo la habilidad de detectar en forma muy temprana un problema que afectaría posteriormente —de forma aguda— a toda la Constitución: la tendencia a integrar en la misma la reglamentación secundaria.⁵⁴ Así, consideraba que “no se debió haber puesto en el artículo 30 la reglamentación que se refiere

⁵¹ Intervención de Epigmenio Martínez en la discusión del artículo 30, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1179.

⁵² *Ibidem*, p. 1190.

⁵³ Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, Exposición de motivos, Araujo R. F., et. al, *Prontuario del Extranjero en México. Cómo adquirir la nacionalidad mexicana. Recopilación de las Leyes Vigentes sobre Nacionalidad y Naturalización, Pasaportes y Migración, con anotaciones prácticas y comentarios jurídicos sobre las mismas*, México, Editora Nacional, 1950.

⁵⁴ Según Héctor Fix-Fierro, esta tendencia responde a que “... los acuerdos entre las principales fuerzas políticas... se llevan íntegramente al texto constitucional, para que su reglamentación secundaria no quede en manos de uno solo de los partidos políticos o de una coalición de los mismos”. Véase Fix-Fierro, Héctor, “Engordando la Constitución”, *Nexos*, México, febrero de 2014, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=18375>. Fix-Fierro cita en este punto a Salazar Ugarte, Pedro, “Sobre la democracia constitucional en México (pistas para arqueólogos)”, *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, México, Fontamara, 2013, p. 99.

a los mexicanos por nacimiento y por nacionalización; entiendo yo que esto debía haberse hecho en la Ley Orgánica o en la Ley de Extranjería...”.⁵⁵ Y probablemente tenía razón, ya que los constituyentes, como lo señalaban, no llegaron al debate del artículo 30 preparados para esta discusión. La tendencia a integrar la reglamentación secundaria en la carta magna ha llevado a que la misma tenga en la actualidad un tamaño casi tres veces mayor que el original y que, según algunos autores, se disperse la fuerza de los principios fundamentales que debiera garantizar.⁵⁶

V. A MANERA DE CIERRE

En materia de extranjería y nacionalidad, los constituyentes introdujeron una serie de importantes cambios con respecto a la Constitución de 1857 que afectarían primordialmente a los extranjeros (negándoles derechos que la Constitución misma garantizaba para todos los habitantes del país) y a los mexicanos naturalizados, quienes a partir de entonces no podrían acceder a puestos de elección popular, como las diputaciones y senadurías; desde esa fecha existieron en México ciudadanos con derechos diferenciados, dependiendo del tipo de nacionalidad que tenían (por nacimiento o por naturalización).

Los artículos de la Constitución de 1917 en los cuales se abordó la definición de quiénes eran mexicanos y quiénes extranjeros, y los derechos y obligaciones de ambos, muestran las contradicciones propias de un momento de transición hacia un nacionalismo defensivo. Así, conviven concepciones decimonónicas sobre el tema, de corte liberal, con otras cuya intención era la protección de los mexicanos y de la “raza” mestiza, que llevarán a limitar cada vez más los derechos de los extranjeros y los mexicanos naturalizados.

También son patentes otro tipo de tensiones: la convivencia del *ius soli* y el *ius sanguini*, que ocasionó no pocos dolores de cabeza, hasta que se optó por el *ius soli* (aunque los padres siguen teniendo el derecho de heredar la

⁵⁵ Intervención de A. González en la discusión del artículo 30, *Diario de Debates...*, vol. II, p. 1218.

⁵⁶ Fix-Fierro, Héctor, “Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales”, en Carbonell Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, t. IV, vol. 1, 2015, pp. 683-731.

nacionalidad a sus hijos nacidos fuera del país); tensiones entre promover o limitar la inmigración, en una época en la que se consideraba que “faltaban brazos” (pero no todos los brazos eran bienvenidos), las cuales condujeron a prohibir la inmigración de un gran número de grupos étnicos, nacionales y religiosos en las siguientes décadas; tensiones propias de la naturalización de los extranjeros, que llevaron a limitar el acceso a la nacionalidad de forma discrecional, ya que no existía otra manera de negar la nacionalidad a quien cumplía con los requisitos impuestos por la ley; y tensiones más generales, entre el universalismo de izquierda de algunos constituyentes y el nacionalismo de la mayoría. Tensiones también que tienen que ver con una Constitución que otorgó mayor poder al titular del Ejecutivo, mientras que fue resultado de una revolución que justamente tuvo como uno de sus objetivos centrales luchar contra la autoridad de Porfirio Díaz, para lograr una mayor distribución del poder presidencial e introducir pesos y contrapesos, tal como ha señalado Ignacio Marván.

Muchas de las limitaciones que en el siglo XX se erigirían contra los extranjeros fueron plasmadas en forma embrionaria en la Constitución de 1917. Sin embargo, mientras los debates de los constituyentes muestran cierto equilibrio entre quienes abogaban por mayores blindajes frente a los peligros externos y quienes llamaban por mayor apertura, el equilibrio se quebraría en las décadas siguientes, inclinándose hacia la adopción de mayores restricciones frente a los extranjeros y los mexicanos naturalizados, restricciones que hemos heredado y permanecen hasta nuestros días.

Por último, si las leyes de nacionalidad del siglo XIX constituían “normas que construían, esencialmente, un estatus jurídico, que determinaban la relación entre el individuo y el poder público, y los derechos de aquél frente a éste”,⁵⁷ el siglo XX mexicano inauguraba con una Constitución que comenzaría a construir consenso en torno a una comunidad nacional que se definía cada vez más en términos históricos, étnicos y “raciales”, utilizando un lenguaje que aludiría cada vez con mayor frecuencia al afecto, a la pertenencia, a la identidad compartida y al nacionalismo.

⁵⁷ Pani, Erika, “Ciudadanos precarios. Naturalización y extranjería en el México decimonónico”, *Historia Mexicana*, México, vol. LXII, núm. 2, p. 630.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAÚJO, F. R. *et al.*, *Prontuario del extranjero en México. Cómo adquirir la nacionalidad mexicana. Recopilación de las leyes vigentes sobre nacionalidad y naturalización, pasaportes y migración, con anotaciones prácticas y comentarios jurídicos sobre las mismas*, México, Editora Nacional, 1950.
- BOJÓRQUEZ, Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, México, INHERM-UNAM, 2014.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Engordando la Constitución”, *Nexos*, de febrero de 2014, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=18375>.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales”, en CARBONELL, Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, t. IV, vol. 1, 2015.
- GLEIZER, Daniela, “Los límites de la nación. Naturalización y exclusión en el México posrevolucionario”, en GLEIZER, Daniela y LÓPEZ CABALLERO, Paula (coords.), *Nación y alteridad. Mestizos, indígenas y extranjeros en el proceso de formación nacional*, México, UAM, Cuajimalpa-Ediciones de Educación y Cultura, 2015.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1993, 3 vols.
- LOMNITZ, Claudio, *El antisemitismo y la ideología de la revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 3 vols.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y Gobierno*, México, vol. XIV, núm. 2, julio-diciembre de 2007.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “La Revolución Mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)”, en MARVÁN LABORDE, Ignacio (coord.), *La Revolución Mexicana 1908-1932*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

- PANI, Erika, “Ciudadanos precarios. Naturalización y extranjería en el México decimonónico”, *Historia Mexicana*, México, vol. LXII, núm. 2, octubre-diciembre de 2012.
- YANKELEVICH, Pablo, “Proteger al mexicano y construir al ciudadano. La extranjería en los debates del Constituyente de 1917”, *Signos Históricas*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2003.
- YANKELEVICH, Pablo, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional”, *Historia Mexicana*, México, vol. LIII, núm. 3, 2004.
- YANKELEVICH, Pablo, “Nación y extranjería en el México revolucionario”, *Cuicuilco. Revista de Ciencias Antropológicas*, México, vol. 11, núm. 31, mayo-agosto de 2004.
- YANKELEVICH, Pablo, “Naturalización y ciudadanía en el México posrevolucionario”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, núm. 48, julio-diciembre de 2014.

C