

LEGISLACIÓN SOBRE EXTRANJEROS EN MÉXICO (1821-1860)

Macrina Rabadán Figueroa*

La legislación sobre extranjeros en México, entre 1821 y 1860, refleja en buena medida las expectativas puestas en ellos para alcanzar el orden, la estabilidad y el progreso tras los desajustes derivados de la contienda armada independentista. Nos permite advertir las condiciones en que se buscaba incorporar al país a los extranjeros, las facilidades y restricciones para su entrada y permanencia en él, los derechos civiles y políticos que se les garantizaban y el grado de tolerancia a su religión que concedían las leyes. En el presente trabajo nos referiremos a las posibilidades que ofrece la consulta de este tipo de fuentes, en particular de los pasaportes y las cartas de seguridad.

LA DEFINICIÓN DE LA NACIONALIDAD Y LA EXTRANJERÍA

Así, conviene preguntarse de entrada cómo definieron la nacionalidad las constituciones que estuvieron vigentes entre 1821 y 1860, es decir, las de 1824, 1836 o *Siete Leyes*, las *Bases* de 1843 y la Constitución de 1857.

Luego del breve gobierno imperial de Agustín de Iturbide entró en vigor la

Constitución de 1824, que estableció como forma de gobierno una "república representativa popular federal". Ésta no precisó quiénes eran mexicanos ni extranjeros y tampoco proporcionó definición alguna para los ciudadanos, reservando esa atribución a los estados.¹ Asimismo, fiel a su espíritu federalista, la Constitución de 1824 adjudicó a los estados la definición de ciudadanía, al tiempo que asignó al Congreso Fede-

¹ Tit. VI, Secc. 2a., Art. 161, Fraccs. I y II; Tít. III, Secc. 2a., art. 19.

ral la facultad de "establecer una regla general de naturalización". La falta de precisión en esta constitución acerca de quiénes eran mexicanos y quiénes extranjeros contrasta con las subsecuentes reglamentaciones generales, como las *Siete Leyes* de 1836, y nos permite advertir una tendencia hacia un mayor control, expresada en una delimitación más precisa de los derechos y obligaciones de los extranjeros. Esto es comprensible pues ya se habían experimentado la desilusión de la colonización de Texas y las reclamaciones de los extranjeros por medios también extranjeros.

La Constitución de 1836, conocida como las *Siete Leyes*, definió a los mexicanos a partir del *ius solis* y el *ius sanguis*, es decir, del lugar de nacimiento y la ascendencia (mexicana). Introdujo la distinción entre "transeúntes", "estantes" y "habitantes del territorio mexicano", garantizando a todos ellos "los derechos que legítimamente les corresponden" siempre y cuando respetasen la religión y las

leyes del país. Se apelaba a una instancia supranacional, "el derecho de gentes y el internacional", para determinar los de los extranjeros, mientras que una ley nacional declararía los correspondientes al ciudadano mexicano. De acuerdo con la primera ley, los extranjeros introducidos legalmente en la República gozarían

de todos los derechos naturales, y además los que se estipulen en los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones; y están obligados a respetar la religión, y sujetarse a las leyes del país en los casos que puedan corresponderles.²

Las *Bases de la Organización Política de la República Mexicana* de 1843 incluyeron las nociones de "habitantes de la República" y de mexicanos, garantizando a los primeros una serie de derechos, como el de la no esclavitud, la libertad de expresión entre otros. De acuerdo con esta ley, eran mexicanos:

² Primera ley: "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República", Art. 12.

I. Todos los nacidos en cualquier punto del territorio de la República, y los que nacieren fuera de ella de padre mexicano.

II. Los que sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821, y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos; los que siendo naturales de Centroamérica cuando perteneció a la Nación Mexicana se hallaban en el territorio de ésta, y desde entonces han continuado residiendo en él.

III. Los extranjeros que hayan obtenido u obtuvieren carta de naturaleza conforme a las leyes.³

Aparecen aquí una referencia velada a los españoles peninsulares que se quedaron en el país después de la Independencia: "los que sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821, (...)" y un afán incluyente de considerarlos mexicanos, y lo mismo respecto a los centroamericanos. Las *Bases* también ratificaron para

los extranjeros el goce de los derechos que les concedían las leyes y sus tratados pero, a diferencia de las leyes anteriores de 1824 y 1836, en las que era una atribución del congreso federal y general, respectivamente determinar el reglamento para la naturalización, ahora correspondía al presidente de la República "conceder cartas de naturalización" y "expeler de la República a los extranjeros no naturalizados perniciosos a ella".⁴ Este último punto representó un antecedente del futuro artículo 33 de la Constitución de 1857.

La anterior garantizó los "derechos del hombre" a todo mexicano y extranjero, con la salvedad del derecho del gobierno para expulsar a los extranjeros perniciosos. Definió a los mexicanos y a los extranjeros; a estos últimos, en los siguientes términos:

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el art. 30 [que definió a los mexicanos]. Tienen derechos a las garan-

³ Tit. III, Art. 11.

⁴ Tit. V, Art. 87, Fracs. XXIII y XXIV.

tías otorgadas en la sección 1a. Título 1o., de la presente constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos.⁵

Resulta interesante la obligación explícita para los extranjeros de acatar las leyes y reconocer a las autoridades mexicanas sin pretender privilegios especiales derivados de su condición de extranjeros, muy probablemente debido a las múltiples reclamaciones registradas antes de la promulgación de la Constitución de 1857. Ésta, que determinó la forma de república federal, a semejanza de la de 1824, devolvió al

Congreso de la Unión la facultad para dictar leyes sobre naturalización —que las *Bases* de 1843 habían delegado al presidente de la República— pero, a diferencia de la Constitución federal de 1824, la de 1857 adjudicó también al Congreso la capacidad para legislar sobre colonización y ciudadanía.

PASAPORTES Y CARTAS DE SEGURIDAD

Los documentos que nos permiten dibujar el perfil del extranjero deseable para el país, de acuerdo con la legislación que reglamentaba su entrada, son los diversos tipos de pasaportes que se exigían para introducirse y permanecer en México: había un pasaporte provisional de ingreso y otro para poder permanecer en el país por un año, al que luego se llamó "carta de seguridad"⁶ y que garantizaba el goce de los derechos civiles. Todas las modalidades de esos documentos estaban destinadas a controlar los flujos de inmigrantes, no sólo en términos cuantitativos,

⁵ Tit. I, Secc. III, Art. 33.

⁶ Martínez, 1980, p. 4.

sino también considerando su "calidad", a fin de filtrar a los identificados como indeseables para el país.

Se buscaba agilizar el trámite de expedición de pasaportes para aquellos que viniesen a favorecer el aumento de la población, el comercio y la industria.⁷ Además de buena conducta, el extranjero tenía que declarar su "giro", capital o industria de subsistencia, requisito indispensable para la obtención de su pasaporte. Los datos solicitados al viajero antes de desembarcar eran nombre, edad, estado y naturaleza, lugares de procedencia y destino, objeto del viaje, personas a quienes venía recomendado, profesión y medios de subsistencia.⁸

Por lo tanto, los extranjeros indeseables para el país correspondían a

(...) gente aventurera, cuyo modo de vivir es desconocido, y que con cualquiera pretexto pasan de otros países a éste causando después trastornos a la sociedad, y los males consiguientes a sus vicios y depravadas costumbres, que tratan de propagar en él como mal entretenidos; (...) ⁹

En el mismo sentido, aquellos en riesgo de ser expulsados del país eran los que hubiesen sido declarados "vagos"¹⁰, o bien los no naturalizados cuya presencia fuera considerada per-

⁷ "Reglamento para la emisión y revisión de pasaportes" (6 de junio, 1826), Art. 13, en Arrillaga, t. 1830, pp. 482-488; "Reglamento sobre pasaportes" (10. de mayo, 1828), en Dublán y Lozano, t. II, pp. 69-72.

⁸ Art. 10. del "Decreto que contiene el reglamento sobre emisión y revisión de pasaportes" (5 de junio, 1826), en Arrillaga, t. 1830, pp. 482-488. Estos mismos datos se exigían en el "Reglamento sobre pasaportes" (10. de mayo, 1828), Art. 2, en Dublán y Lozano, t. II, pp. 69-72.

⁹ Circular del 4 de noviembre de 1839, en Arrillaga, t. 1839, p. 266.

¹⁰ Art. 18 de la ley del 3 de marzo de 1828; "Reglamento sobre pasaportes" (10. de mayo, 1828), Art. 14, en Dublán y Lozano, t. II, pp. 69-72. En el mismo sentido, se advierte esa preocupación subyacente en las órdenes para la elaboración de padrones de extranjeros, expresada en el decreto del 13 de diciembre de 1843, sobre "evitar que se introduzcan en la República, extranjeros vagos y aun criminales", en Dublán y Lozano, t. IV, pp. 668-669. Así, con la obligación para los extranjeros de acreditar su introducción al país, permanencia y ocupación, se esperaba detectar a los "vagos y sin ocupación" (Arts. 3 y 6).

judicial para el orden público.¹¹ Hacia 1843, el presidente Canalizo expresó su preocupación ante el "escandaloso (...) abuso" con que se introducen y permanecen en el país "extranjeros vagos y aun criminales, con menosprecio de las leyes vigentes y grave perjuicio de la sociedad".¹² Pero las múltiples circulares con las que se recordaba a los extranjeros su obligación de proveerse de las cartas de seguridad para permanecer legalmente en el país nos hacen pensar en el laxo cumplimiento de las leyes al respecto.

La exigencia para los extranjeros de proveerse de documentos para circular en el interior del país desapareció con la Constitución de 1857 pues, al declarar la libertad de tránsito como uno de los "derechos del hombre", uniformó a mexicanos y extranjeros en la exención de aquel requisito:

Todo hombre tiene derecho para

entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar su residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil.¹³

PASAPORTES Y CARTAS DE SEGURIDAD EN EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

En el Archivo General de la Nación existen, dentro del grupo documental "Documentación de la Administración Pública, 1821-1910", los ramos correspondientes a "Movimiento marítimo, Pasaportes y Cartas de seguridad", que resultan fundamentales para los estudios de los movimientos migratorios a México. De acuerdo con la *Guía general*,

¹¹ "Ley. Facultades del gobierno por lo relativo a expulsión de extranjeros no naturalizados", en Arrillaga, t. V, 1832, p. 27; también en Dublán y Lozano, t. II, p. 411.

¹² "Decreto del gobierno. Previsiones para evitar que se introduzcan en la República, extranjeros vagos y aun criminales" (13 de diciembre, 1843), en Dublán y Lozano, t. IV, pp. 668-669.

¹³ *Constitución Política de la República Mexicana* (5 de febrero, 1857), Tít. I, Secc. I., Art. 11.

el periodo que cubre este acervo va de 1821 a 1884 y abarca 130 volúmenes correspondientes a movimiento marítimo, 58 de pasaportes y 222 sobre cartas de seguridad.¹⁴ A pesar de que los instrumentos de consulta son escasos (los

ramos de movimiento marítimo y cartas de seguridad no cuentan con ninguno), existen dos catálogos del ramo de pasaportes, elaborados por Clotilde Martínez,¹⁵ que describen el contenido de los volúmenes 1 al 8 y 12 al 22.

BIBLIOGRAFÍA:

Arrillaga, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana, formada de orden del Supremo Gobierno por (...)*, México, imp. de José M. Lara, 1830, 1839.

Dublán, Manuel, y José María Lozano (comps.), *Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, ordenada por (...)*, México, Imp. del Comercio, tt. II y IV, 1876.

Herrera, Juan Manuel, y Victoria San Vicente Tello (coords.), *Archivo General de la Nación. México, Guía General*, México, Secretaría de Gobernación, 1990.

Martínez, Clotilde, *Ramo Pasaportes*, México, AGN (Guías y Catálogos, 35), 1980. Inédito, *Catálogo de Pasaportes*.

* Catedrática de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y de El Colegio de México.

¹⁴ Herrera y San Vicente, 1990, p. 197.

¹⁵ Martínez, 1980 e inédito.