

MÉXICO Y CUBA: CAMINOS DIVERGENTES EN MATERIA DE EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS

Beatriz BERNAL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La legislación mexicana en materia migratoria en la primera mitad del siglo XIX*. III. *La expulsión del extranjero "pernicioso" en la legislación constitucional mexicana de la segunda mitad del siglo XIX*. IV. *La expulsión del extranjero "inconveniente" en la Constitución mexicana de 1917*. V. *La política migratoria en Cuba en el siglo XIX*. VI. *El debate sobre el extranjero "pernicioso" en la Asamblea Constituyente cubana de 1901*. VII. *La política migratoria cubana durante las primeras décadas de la República*.

I. INTRODUCCIÓN

En México, desde la expedición de las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, se elevó a rango constitucional la facultad del Ejecutivo de expulsar, sin juicio previo ni derecho de audiencia, a los extranjeros residentes en el país que eran considerados "perniciosos"; facultad que le otorgó también el Constituyente de 1857 en el artículo 33 de dicha Carta Magna y, más tarde, el de 1917 en igual artículo. Por el contrario, en Cuba, la inserción de una disposición semejante a la contenida en el 33 mexicano, fue rechazada por la Asamblea Constituyente que dio lugar a la primera Constitución de la República de Cuba, promulgada en 1901. A pesar de que los constituyentistas cubanos discutieron la posibilidad de incluirlo en dicha carta fundamental, llegaron a la conclusión de que una disposición de ese tenor sería perjudicial a la naciente república.¹

El motivo de esta comunicación es hacer un análisis jurídico-comparativo de las distintas políticas migratorias que tuvieron México y Cuba

1 La fecha oficial del nacimiento de la República de Cuba es el 20 de mayo de 1902.

con respecto a la expulsión de los extranjeros residentes. Con el fin de situar dicho análisis, en su contexto histórico, haré una breve mención de las causas políticas, sociales y económicas que llevaron a ambos países, en diferentes momentos de sus respectivas historias republicanas, a optar por soluciones divergentes.

La coordenada espacio-temporal de este trabajo abarca aproximadamente una centuria: desde mediados del siglo XIX, tiempo en que aparecen las primeras medidas restrictivas mexicanas con respecto al extranjero residente, hasta el fin de la segunda década del siglo XX, en que finaliza en Cuba una amplia política de captación de inmigrantes.

Las fuentes y la bibliografía que he utilizado para este estudio son: En cuanto a México, la colección, *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*,² así como parte de la doctrina moderna que interpreta el antes mencionado artículo;³ en cuanto a Cuba: *Documentos para la Historia de Cuba*,⁴ *Constituciones Cubanas*,⁵ *Las Constituciones de Cuba*,⁶ y *Cuba. Fundamentos de la Democracia. Antología del Pensamiento Liberal Cubano desde fines del siglo XVIII hasta fines del XX*.⁷ Es en esta última obra donde quedan contenidos, además de varios trabajos sobre política migratoria de los pensadores cubanos de la época, algunos de los debates de la Asamblea Constituyente de 1901.

Hago constar, por último, un par de limitaciones respecto a los objetivos de este estudio. La primera es que sólo me referiré a la expulsión de los extranjeros por disposición del Ejecutivo; no a la orden de salida del país de extranjeros residentes o no, cuando éstos incurren en alguna causa de deportación.⁸ La segunda es que solamente analizo el ámbito constitu-

2 8 vols., México, Cámara de Diputados. XLVI Legislatura, 1967.

3 He utilizado preferentemente las obras de Arellano García, Carlos, *Derecho internacional privado*, México, Porrúa, 1981 y de Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984 y *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1981.

4 Tomos I y II, La Habana, Instituto del Libro, 1969-1971. Recop. Hortensia Pichardo.

5 New York, Ediciones Exilio, 1974. Edición e Introducción de Leonel A. de la Cuesta.

6 Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1952. Recop. y est. prel. Andrés M. Lazcano y Mazón.

7 Madrid, Fundación Liberal José Martí, 1994. Comp. y est. intr. Beatriz Bernal.

8 Aunque en la mayoría de las legislaciones se usan indistintamente ambos términos, la diferencia entre "expulsión" y "deportación" estriba en que en la primera el extranjero cuenta con una situación migratoria estable, conforme a las leyes y reglamentos que la regulan. Son, pues, motivos ajenos al cumplimiento de los requisitos contenidos en la legislación migratoria los que causan su salida del país. Por el contrario, en la deportación el extranjero tiene una situación migratoria irregular o ilegal, debido a lo cual puede ser expulsado del país por no cumplir con los requisitos migratorios y sanitarios para la internación y permanencia en el mismo. Para mayor abundamiento ver el acápite "Deportación" (pp. 416-418), en la obra ya citada de Carlos Arellano García.

cional. Quedan pues fuera de esta comunicación las leyes secundarias de nacionalidad, población o extranjería referentes al tema en cuestión.

II. LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA MIGRATORIA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

La facultad de expulsar del país al extranjero “pernicioso” aparece por primera vez en la legislación mexicana a nivel constitucional a mediados del siglo XIX. En efecto, fueron las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* —sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843— las primeras que establecieron, entre las facultades del presidente de la República, la de “expeler de la República a los extranjeros no naturalizados perniciosos a ella”.⁹ Esta facultad del Ejecutivo contaba con un antecedente: el decreto de 20 de marzo de 1829¹⁰ que establecía la expulsión del país de los españoles capitulados mientras España no reconociera la independencia de México;¹¹ acontecimiento que no se produjo hasta 1836. Dicho antecedente, como es obvio suponer, era de carácter coyuntural.¹² Es más, se contraponía a la tendencia conciliadora de varios textos jurídicos anteriores de rango constitucional como los Elementos Constitucionales de 1811, elaborados por Ignacio López Rayón —uno de los ideólogos del movimiento insurgente— que establecía en su punto 19 que: “todos los vecinos de fuera que favorezcan la libertad e independencia de la nación, serán recibidos bajo la protección de las leyes”,¹³ y la *Constitución de Apatzingán* de 1814, que extendía la ciudadanía mexicana a todos los nacidos en América, entre ellos a los extranjeros que, profesando la fe católica, no se opusieran a la libertad e independencia nacionales.

9 Artículo 86, fracción XXIV de las *Bases*... Ver: *Derechos del pueblo mexicano...*, ed. cit., vol. V, p. 219.

10 Dicho decreto modificaba uno anterior del 20 de diciembre de 1827, en igual sentido.

11 Ver los artículos 1º al 7º, 15, 20 y 21 de dicho Decreto en *Derechos del pueblo mexicano...*, ed. cit., Vol. V, p. 217.

12 Manuel Dublán y José María Lozano consideraban que los dos decretos expulsatorios de los españoles tuvieron carácter circunstancial, ya que, dicen: “Reconocida que fue por España la independencia de la nación, los españoles, lo mismo que los demás extranjeros, han tenido abiertas las puertas de la República, en la que encuentran una hospitalidad franca y la oportunidad de labrarse una fortuna al abrigo y bajo la amplia protección de nuestras leyes”. Ver Dublán y Lozano, *Colectión de leyes*, t. II, p. 47, citado por Burgoa, I., *Derecho constitucional...*, ed. cit., p. 143.

13 *Derechos del pueblo mexicano...*, ed. cit., vol. V, p. 216.

También se oponía a lo establecido en la legislación del emperador Agustín de Iturbide. En efecto, tanto en el *Plan de Iguala* como en los *Tratados de Córdoba* se consideraban americanos, no sólo a los nacidos en América, sino también a los europeos, africanos y asiáticos residentes en ella, y se otorgaban amplias facultades a los europeos para permanecer en el país, ofreciéndoles todas las garantías en sus personas y bienes;¹⁴ asimismo, el artículo 7 del *Reglamento Provisional y Político del Imperio Mexicano*, de 18 de diciembre de 1822, disponía la incorporación al pueblo mexicano de todos los habitantes del Imperio que hubiesen reconocido el *Plan de Iguala* y la independencia nacional, al igual que a los extranjeros que arribasen posteriormente al territorio nacional y jurasen fidelidad al emperador y a las leyes. Además, la Aclaración Primera del *Acta de Casa Mata*, de primero de febrero de 1823, establecía: “la unión con todos los europeos y extranjeros radicados en este suelo que no se opongan a nuestro sistema de verdadera libertad”, y ofrecía una generosa acogida a los “extranjeros transeúntes, protegiéndolos en sus personas y bienes”.¹⁵ Esta tendencia favorable a los extranjeros fue posteriormente recogida en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824 que garantizaba a todo habitante de la República recibir “pronta, completa e imparcial justicia, sin distinción entre mexicanos y extranjeros”.¹⁶ Y se reafirmó en las *Bases Constitucionales de la República Mexicana* de 1835¹⁷, en las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836¹⁸ y en el *Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales*, de 30 de junio de 1840.¹⁹

¿Cuáles fueron las causas que determinaron una vuelta de ciento ochenta grados en la política migratoria mexicana a partir de 1843? ¿Cuáles fueron los acontecimientos que provocaron que se regulara la expulsión de ciertos extranjeros residentes en las mencionadas *Bases Orgánicas*? Entre las primeras cabe destacar la llegada al poder —después de un periodo regido por gobernantes liberales que fomentaron la inmigración europea— de un gobierno conservador no proclive a ésta, sobre

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*, p. 217.

16 *Ibidem*, título V, sec. 7. Su antecedente directo es el *Acta de la Federación Mexicana* de 31 de enero de 1824.

17 *Ibidem*, artículo 2°.

18 *Ibidem*, Ley I, artículo 12.

19 *Ibidem*, artículos 21 y 22, p. 218.

todo si era de origen anglosajón. La entrada al país de liberales protestantes iba unida al principio de la tolerancia religiosa; principio que los conservadores no estaban dispuestos a aceptar todavía. Entre los segundos, no debemos olvidar que México había sufrido, en 1837, la pérdida traumática de Texas, que fue primero “ganada” en guerra injusta y después comprada a México por los Estados Unidos de Norteamérica, en uno de los periodos del siempre desacertado gobierno del general Santa Anna.

III. LA EXPULSIÓN DEL EXTRANJERO “PERNICIOSO” EN LA LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

Vuelto el poder a manos de los liberales, y con igual fin que sus antecesores, esto es, fomentar la inmigración extranjera, la política migratoria mexicana cambió otra vez, aunque, como veremos, no lo suficiente como para que desapareciera en forma definitiva la disposición constitucional relativa a la expulsión del extranjero pernicioso.

A partir del *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, expedido en la ciudad de México el 15 de mayo 1856 y comunicado cinco días después por José María Lafragua a los gobiernos de los Estados, se introdujeron concesiones a favor de los extranjeros residentes, así como el reconocimiento del “principio de reciprocidad internacional”.²⁰

Se han introducido —dice Lafragua—, pensamientos nuevos, y se han hecho alteraciones importantes, porque las ideas de mejora y de progreso que forman el programa de Gobierno han exigido concesiones en favor de extranjeros y mayores explicaciones en algunos puntos, que acaso no se habían considerado antes como necesarias...²¹

Además, en el artículo 38 del *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856, había desaparecido el enunciado que permitía al Ejecutivo la expulsión de los extranjeros perniciosos.

20 Artículo 5º del *Estatuto Orgánico... Ver Derechos del Pueblo Mexicano...*, ed. cit., p. 219.

21 *Ibidem*, pp. 219-220. Cuarto párrafo del *Comunicado* de Lafragua.

Sin embargo, los constituyentistas del 57 lo retomaron y lo insertaron en la nueva Constitución conforme a las *Bases Orgánicas*;²² Y así pasó a la *Constitución Política de la República Mexicana* (promulgada el 5 de febrero de 1857), convertido en el famoso artículo 33.

Ahora bien, esta vuelta atrás no pasó sin un amplio debate²³ que sostuvieron los diputados Barrera, Arriaga, Vallarta, Guzmán, Ruiz y Villalobos. Los dos primeros hicieron notar lo lato e impreciso del artículo 38 (antecedente del 33 en el *Proyecto*) y la ausencia en el mismo de la facultad del Ejecutivo para expulsar a los extranjeros perniciosos. Ambos consideraban que dicha facultad no sólo era conveniente, sino también necesaria. Vallarta, Guzmán y Ruiz se limitaron a proponer que se suspendiera la votación del susodicho artículo 38, hasta que quedara claro cuáles eran las garantías individuales que se les otorgarían a todos los habitantes del país —fueran ciudadanos o extranjeros— y se determinara si a estos últimos se les privaría de los derechos de reunión y petición. La posición más liberal fue la sostenida por el diputado Villalobos quien expuso claramente que: “O se conceden los derechos del hombre al extranjero, o se declara que el extranjero no es hombre”.²⁴ A pesar de que la política migratoria había variado, debido a que los liberales fomentaban la inmigración —y de que el artículo 33 iba contra el principio de igualdad ante la ley, uno de los caballitos de batalla del pensamiento liberal decimonónico—, la disposición se mantuvo en el texto constitucional de 1857, y quedó expresada de la siguiente manera:

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías 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 la 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.²⁵

22 *Ibidem*, p. 219. El cuarto párrafo del *Comunicado* de Lafragua dice que: “El Estatuto, en general, está tomado de la Constitución de 1824 y de las *Bases Orgánicas* de 1843...”.

23 *Ibidem*, pp. 221-225. El debate sobre el artículo 38 del *Proyecto* se realizó en las sesiones comprendidas entre el 27 y el 29 de agosto de 1856. Intervinieron en él los diputados citados en el texto. También, aunque no en lo referente a la expulsión de los extranjeros perniciosos, los diputados Zarco, Degollado, Ortega, Moreno e Ignacio Ramírez.

24 *Ibidem*, p. 222.

25 *Ibidem*, p. 220.

Las causas por las cuales se mantuvo la disposición expulsatoria fueron parecidas a aquellas que, décadas antes, llevaron a los conservadores a imponerla. En 1848 México sufrió otra agresión por parte de los Estados Unidos de Norteamérica: la invasión de Veracruz. Además, se habían recrudecido las tensiones internacionales y había miedo de ser invadido por alguna de las monarquías europeas, en especial por Francia. Miedo, dicho sea de paso, justificado, ya que poco después se produciría la invasión de los franceses que culminaría en el Segundo Imperio.

En cuanto al análisis del artículo 33 en la *Constitución* de 1857, sólo quiero añadir que, al interpretar la Suprema Corte de Justicia del país el susodicho artículo en una sentencia de 1873 —resultado de un juicio de amparo promovido por varios extranjeros a quienes el presidente de la República había expulsado por considerarlos perniciosos—, se asimiló el término “gobierno” a su máximo representante, esto es, al presidente de la República. Y que, además, en dicha sentencia no se le dio cabida al juicio de amparo por considerar el más alto tribunal que la facultad del presidente no podía ser controlada por la jurisdicción.

El amparo no puede tener cabida respecto de la apreciación moral de ser pernicioso un extranjero —dice la sentencia—, tanto por dejar el artículo 33 esta calificación al presidente, puesto que a él es a quien da la facultad de expulsión, cuanto por no ser posible que los tribunales fallen o decidan sobre apreciaciones morales.²⁶

IV. LA EXPULSIÓN DEL EXTRANJERO “INCONVENIENTE” EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

La Constitución de 1917 tuvo como antecedente inmediato el *Mensaje y Proyecto de Constitución* de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro, el 1 de diciembre de 1916. En dicho proyecto, también en su artículo 33, se mantenía la *ratio iuris* de lo dispuesto en la Constitución de 1857, esto es, la facultad del Ejecutivo de expulsar al extranjero residente cuando así lo considerara indispensable. Ahora bien, la redacción variaba. Por un lado se ampliaba a otros supuestos como la prohi-

26 Ejecutoria del 19 de agosto de 1873, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación*, t. IV, primera época, pp. 697 y 707. Ver Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, ed. cit., pp. 144-145, nota 198.

bición al extranjero de inmiscuirse en asuntos políticos del país, y la limitación de adquirir bienes raíces, sujetando esta adquisición al cumplimiento de ciertos requisitos; por el otro la precisaba y limitaba al explicitar que la decisión del Ejecutivo podía darse "sin previo juicio" y sin que el expulsado gozara de "recurso alguno". Otras variaciones fueron sustituir la palabra "Gobierno" por "Ejecutivo de la Unión", conforme a la sentencia de la Suprema Corte de 1873, y el cambio del adjetivo calificativo "pernicioso" utilizado en los textos constitucionales del siglo XIX, por el menos peyorativo de "inconveniente." El artículo 33 del proyecto de Carranza rezaba:

Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la Sección I, Título I, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrán recurso alguno.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus Gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación.²⁷

Al igual que sesenta años antes cuando se promulgó la Constitución de 1857, la redacción definitiva del 33 constitucional estuvo sujeta a un amplio debate por el Constituyente queretano de 1917.²⁸

¿Cómo se desarrolló el debate y cuáles fueron los puntos claves del mismo? En la primera sesión ordinaria que trató el asunto en cuestión, se dio lectura al dictamen emitido por la Comisión constituida al efecto para analizar el susodicho artículo en el Proyecto de Venustiano Carranza, así como al voto particular de los diputados Francisco. J. Múgica y

²⁷ Ver *Los derechos del pueblo mexicano...*, ed. cit., p. 220.

²⁸ *Ibidem*, pp. 226- 232. Fueron dos debates, el 48 y el 59 de las correspondientes sesiones ordinarias celebrados el jueves 18 de enero y el miércoles 24 del mismo mes de 1917, respectivamente. La redacción definitiva del artículo 33 fue aprobada el 31 de enero de 1917 por 93 votos contra 57, como resultado de una Sesión Permanente celebrada del 29 al 31 de enero del mismo año.

Alberto Román. Los miembros de la Comisión estuvieron todos de acuerdo respecto a la primera parte del artículo 33 del Proyecto, esto es, la referente a la facultad del Ejecutivo de expulsar al extranjero “inconveniente”. Las razones, económicas y políticas, fueron consecuencia de la revolución que derrocó a Porfirio Díaz, quien había desarrollado en los más de treinta años que duró su gobierno, una política de fomento de la inmigración y, sobre todo, de las inversiones extranjeras. La Comisión expresó su aprobación a la disposición expulsatoria del extranjero de la siguiente forma:

La conveniencia de esta condición está demostrada por la práctica, ya que se ha visto que los beneficios que podría haber reportado la nación por la afluencia del capital, de empresarios y trabajadores extranjeros, han sido nulificados por las exigencias y reclamaciones que éstos se han creído autorizados a formular bajo la protección de sus Gobiernos, en cuanto a que han juzgado, con razón o sin ella, lesionados sus intereses. Semejante actitud de los extranjeros tomó incremento merced a la complacencia del Gobierno dictatorial, que siempre estuvo dominado por el temor de suscitar algún conflicto internacional, resultando de aquí que la situación de los extranjeros en el país fue irritantemente privilegiada.²⁹

Sin embargo, la Comisión se opuso a lo expuesto en el segundo párrafo del artículo 33 del proyecto de Carranza que permitía al Ejecutivo expulsar al extranjero “sin recurso alguno” y propuso que se le otorgara el recurso de amparo. Las razones que adujo fueron las siguientes:

1. El final del párrafo primero y el segundo, del tantas veces mencionado artículo, contradecían lo dispuesto en sus párrafos iniciales donde se le otorgaban al extranjero todas las garantías contenidas en la sección I, título I del Proyecto, entre las cuales se encontraban los derechos de audiencia y defensa.

2. La disposición suponía una infalibilidad del presidente de la República que la Comisión consideró impropia del ser humano. Además, estimó que la experiencia había demostrado ya que, con anterioridad, se habían producido expulsiones injustas.

3. El mantenimiento de dichos párrafos daría a la Constitución mexicana un “matiz de despotismo” que la perjudicaría, en comparación con las otras constituciones promulgadas por las repúblicas del entorno.

²⁹ *Ibidem*, p. 226.

Por tales razones, la Comisión presentó a la sesión del 18 de enero de 1917 un dictamen donde se eliminaba lo referente a la prohibición que le imponía el Proyecto de Carranza al expulsado de presentar recurso alguno contra la decisión presidencial. En lo tocante a la expulsión sin juicio previo, los comisionados mantuvieron el enunciado, sin más razón que la baladí de "falta de tiempo" para estudiar el caso con "posibilidades de acierto". En resumen, los comisionados se quedaron cortos. Aunque empeñados en limitar las facultades del presidente, y conscientes de que se violaba el derecho de audiencia, acabaron sólo proponiendo que se le otorgara al extranjero amenazado de expulsión el derecho a defenderse mediante el recurso de amparo. Todo lo anterior quedó expresado de la siguiente manera:

La Comisión no considera arreglada a justicia la facultad tan amplia que se concede exclusivamente al Ejecutivo de la Unión de expulsar al extranjero que juzgue pernicioso, inmediatamente, sin figura de juicio y sin recurso alguno. 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 arbitrio 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 del extranjero, ni se concede a éste el derecho de ser oído, ni medio alguno de defensa.

La Comisión conviene en la necesidad que existe de que la nación pueda revocar la hospitalidad que haya concedido a un extranjero cuando éste se hubiere hecho indigno de ella; pero cree que la expulsión, en tal caso, debiera ajustarse a las formalidades que dicta la justicia; que debieran precisarse los casos en los cuales procede la expulsión y regularse la manera de llevarla a cabo; pero como la Comisión carece del tiempo necesario para estudiar tales bases con probabilidades de acierto, tiene que limitarse a proponer que se reduzca un tanto la facultad concedida por el Ejecutivo, dejando siquiera el juicio de amparo al extranjero amenazado de expulsión.

Esta garantía que consultamos está justificada por la experiencia, pues hemos visto casos en que la expulsión del extranjero ha sido notoriamente injusta...

No encuentra peligrosa la Comisión en que se dé cabida al recurso de amparo en estos casos, pues la tramitación del juicio es sumamente rápida... Los casos a que se refiere el artículo 33 son poco frecuentes; bastará con dejar abierta la puerta al amparo para que el Ejecutivo se aparte de toda reflexión

o apasionamiento cuando se disponga a hacer uso de la facultad de que se trata...

Con la enmienda que proponemos desaparecerá de nuestra Constitución el matiz de despotismo de que aparece revestido el Ejecutivo en tratándose de extranjeros y que no figura en ninguna otra de las constituciones que hemos tenido ocasión de examinar.³⁰

Otro de los asuntos que se trataron en la sesión del 18 de enero fue el relativo a la definición del extranjero "inconveniente". A ello se abocaron, aunque sin éxito, los diputados Francisco J. Múgica y Alberto Román, quienes presentaron un proyecto de texto del artículo 33 que incluía dicha definición. Ahora bien, ambos consideraron que los extranjeros que se ajustaran a los supuestos establecidos en el artículo debían ser expulsados, no sólo sin previo juicio, sino también sin recurso alguno. Según el mencionado proyecto, se debían expulsar por inconvenientes:

I. A los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos. II. A los que se dediquen a oficios inmorales (toreros, jugadores, negociantes en trata de blancas, enganchadores, etcétera). III. A los vagos, ebrios consuetudinarios e incapacitados físicamente para el trabajo, siempre que aquí no se hayan incapacitado en el desempeño de sus labores. IV. A los que en cualquier forma pongan trabas al gobierno legítimo de la República o conspiren en contra de la integridad de la misma. V. A los que en caso de pérdida por asonada militar, motín o revolución popular, presenten reclamaciones falsas al Gobierno de la nación. VI. A los que representen capitales clandestinos del Clero. VII. A los ministros de los cultos religiosos cuando no sean mexicanos. VIII. A los estafadores, timadores o caballeros de industria.³¹

El texto de Múgica y Román, discutido el día 20 del mismo mes y año, no fue aprobado y se quedó en voto particular. El interés que hoy día tiene para el jurista es el de destacar la necesidad de que se precisen los términos jurídicos, sobre todo cuando se trata de algunos tan ambiguos como el de "extranjero inconveniente". Para el historiador, el interés estriba en observar las distintas y contradictorias corrientes ideológicas que convergieron después de la Revolución Mexicana de 1910. En el enunciado de los diputados Múgica y Román están presentes, no sólo las razones políticas y económicas derivadas del derrocamiento de

30 *Ibidem*, pp. 226-227.

31 *Ibidem*, pp. 227-228.

la dictadura de Porfirio Díaz, sino también las que potenciaron el anticlericalismo —surgidas desde mediados del siglo XIX y afianzadas con la legislación secular de Benito Juárez— a consecuencia de las nuevas tendencias marxistas y anarquistas que se dieron en el movimiento revolucionario.

El artículo 33 de la Constitución de 1917 —que no ha sido reformado hasta ahora— quedó redactado de la siguiente manera:

Son extranjeros los que no poseen las calidades del artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título I, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de previo juicio, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país.³²

Analicemos el artículo. En el primer párrafo, el extranjero queda privado de la garantía de audiencia, y puede ser expulsado “inmediatamente sin juicio previo”,³³ aunque ello contradiga lo expuesto en el artículo 1° de la Constitución que expresa: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.³⁴ Además, en el artículo 14³⁵ que regula la garantía de audiencia, los constituyentistas de 1917 olvidaron excluir explícitamente al extranjero de este derecho.

Con respecto al segundo párrafo, no hay duda de que al extranjero se le limita el derecho de petición establecido en el artículo 8° de la Constitución,³⁶ así como los de reunión y asociación, establecidos en el artí-

32 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. 5a. ed., México, 1994.

33 Sobre ello hay jurisprudencia de la Suprema Corte. Ver tesis jurisprudencial 101, a fojas 128, del apéndice de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1965. Segunda Sala. Citada por Arellano, *op. cit.*, p. 345, nota 16.

34 *Ibidem*.

35 En su párrafo segundo, este artículo expresa: “Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

36 La Constitución establece el derecho de petición en el primer párrafo del artículo 8° que dice: “... en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”. A *contrario sensu*, los no ciudadanos, dentro de los que están incluidos los extranjeros, no gozan de él.

culo 9º.³⁷ Hay en ambos artículos una prohibición al extranjero de ejercer dichos derechos cuando la petición, la reunión y la asociación abarcan la materia política.

Ahora bien, aunque no queda explícito en el texto del 33 constitucional, el extranjero puede ejercer el recurso de amparo y goza de la garantía de legalidad o de “motivación legal” contenida en el artículo 16 de la Constitución.³⁸ En tal sentido se han expresado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia del país³⁹ y la doctrina que se ha encargado de interpretar los enunciados de dicho artículo. Ignacio Burgoa, tanto en su obra ya citada, *Derecho constitucional mexicano*,⁴⁰ como en *Las garantías individuales*,⁴¹ deja claro que el extranjero expulsado puede beneficiarse del recurso de amparo y que la facultad del presidente establecida en el artículo 33 no es “irrestricada y arbitraria”, sino sólo “discrecional”, por lo cual éste queda obligado a fundamentar la expulsión. Burgoa basa acertadamente su interpretación en los antecedentes históricos del 33 constitucional. Esto es, en la *ratio legis* del Constituyente de 1917; *ratio legis* que se deduce de los debates antes reseñados en torno al proyecto de Venustiano Carranza y a la Constitución misma.

37 En su párrafo primero, el artículo dice: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.” A *contrario sensu*, los no ciudadanos —entre los que se encuentran los extranjeros— no podrán asociarse o reunirse para tomar parte en ellos.

38 En su párrafo primero, el artículo 16 dice: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causá legal del procedimiento”.

39 Según una Ejecutoria de la Sala Penal de la Suprema Corte de 1948, el artículo 33 constitucional no consagra aun potestad irrestricada del Ejecutivo, sino sólo una facultad “discrecional” que debe ejercer respetando la garantía de “motivación legal” establecida en el artículo 16. Dicha ejecutoria, ante la expulsión de unos extranjeros por el Ejecutivo en base al artículo 33, dijo que ello “no inhibe a dicho alto funcionario de la obligación que tiene, como toda autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento, por la molestia que causa con la deportación, ya que esa garantía está establecida por el artículo 16 de la propia Constitución”. Y, añadió que ante tal situación: “procede el juicio de garantías contra sus determinaciones”, conforme al artículo 103, fracción I de la Constitución que dice: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales”. *Ibidem*. Ver el *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XCV, pp. 720-725, citado por Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional...*, ed. cit. pp. 139-140.

40 pp. 135-140.

41 Capítulo octavo.

V. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN CUBA ANTES DE EL SIGLO XIX

Para analizar y valorar debidamente la política migratoria cubana en el siglo XIX, deben tenerse en cuenta varios supuestos. El primero está relacionado con la esclavitud. Por razones tanto políticas como económicas muchos cubanos justificaron tan aborrecible institución.⁴² Esto no era de extrañar, la población blanca y criolla de la isla vivió durante las primeras décadas del siglo con el temor de que en Cuba se produjera una sublevación de negros esclavos como había sucedido en Haití. Además, el desarrollo económico de la isla dependía de la industria azucarera, en auge desde la caída del mercado haitiano y movida por la mano de obra esclava. El segundo supuesto entronca a Cuba con el mundo anglosajón. El desarrollo económico que disfrutó la ciudad de La Habana cuando fue tomada por los ingleses en 1776, convirtió a los ilustrados cubanos en admiradores del liberalismo, tanto político como económico, establecido por los ingleses en sus colonias. A esto hay que añadirle las estrechas relaciones comerciales que Cuba tuvo con los Estados Unidos de Norteamérica, su principal comprador de azúcar, a lo largo de todo el siglo. El tercer supuesto tiene que ver con el tiempo que tardó Cuba en independizarse de España. Pasado el furor independentista de las primeras décadas del siglo XIX en el continente, los ilustrados cubanos pudieron constatar la situación caótica en que se encontraban las nacientes repúblicas latinoamericanas; de ahí que muchos de ellos se apuntaran a movimientos autonomistas o reformistas, retardando casi un siglo la independencia, en comparación con los otros países de América Latina. Fue en el contexto antes descrito donde se desarrolló por primera vez en la isla un sentido de "cubanidad", sentido que llevaría a los hombres y mujeres de mentes más preclaras de la isla a reflexionar en torno a la creación de una nación.

Ahora bien, Cuba, en esa época, seguía siendo una colonia española. Por consiguiente, no puede hablarse, estrictamente, ni de una política migratoria "cubana", ni de su expresión en texto constitucional alguno. Si

42 Cuando en las Cortes de Cádiz se discutió la abolición de la esclavitud, el Ayuntamiento de La Habana, el Consulado de Agricultura y Comercio y la Sociedad Patriótica de Amigos del País encargaron a Francisco de Arango y Parreño que enviara a las Cortes un documento donde se explicara la injusticia y el peligro de abolir la esclavitud en Cuba. El documento se llamó, *Representación de la Ciudad de La Habana a las Cortes españolas*, y estuvo fechado el 10 de julio de 1811.

bien es cierto que en la segunda mitad de la centuria se promulgaron tres constituciones: las de Guáimaro (1869), Jimaguayú (1895) y La Yaya (1897); también lo es que ellas sólo rigieron en los territorios alzados o “en armas”, durante las dos guerras que se libraron en tal periodo: la Guerra de los Diez Años (de 1868-1878) y la Guerra de Independencia de 1895.⁴³ Además, dichas constituciones, por razones obvias, no se ocuparon de asuntos migratorios. Pero si entendemos por “cubanos” a quienes se sentían como tales —aunque jurídicamente fuesen súbditos de la Corona española—, y por “cubano” su pensamiento, sí podemos hablar de una política migratoria “cubana” en el siglo XIX a nivel, por lo menos, de intención, ya que fueron muchos los pensadores de la época nacidos en Cuba que expresaron sus ideas al respecto.

Para ilustrar lo antes dicho he elegido los textos de cinco autores “cubanos” en el sentido antes expuesto. El primero de ellos, Francisco de Arango y Parreño, marqués de La Graciosa, fue un típico racionalista ilustrado que ocupó altos cargos en la Cuba de principios del siglo XIX. La segunda, Mercedes de Santa Cruz, condesa de Merlin, fue una acérrima liberal a la manera decimonónica, que hizo la apología de la obra de Arango y Parreño. Los otros tres, Francisco de Frías Jaccott, conde de Pozos Dulces, José Antonio Saco y Ramón Roa, también liberales, fueron intelectuales pertenecientes a tres de las cuatro grandes corrientes —separatista, anexionista, autonomista y reformista—⁴⁴ que se dieron a lo largo del siglo en torno a la actitud y forma de lucha que los nacidos en la isla habrían de realizar frente a la dominación española.

El trabajo de Arango y Parreño se titula: *Discurso sobre la agricultura de La Habana y medios de fomentarla*,⁴⁵ vio la luz a finales del siglo XVIII y se complementa con la carta que, a principios del siguiente, envió la condesa de Merlin al conde de Saint-Aulaire; ⁴⁶ los ensayos del autonomista Conde de Pozos Dulces (*De que modo pueden consolidarse*

43 Para el análisis de estas constituciones ver de Bernal, Beatriz, “Cuba. Breve historia de sus constituciones liberales” en *Ideas jurídicas para la Cuba futura*, Madrid, Fundación Liberal José Martí, 1993.

44 Los separatistas luchaban por la independencia total de la metrópoli; los autonomistas solicitaban de la Corona un estatuto de autonomía a la manera del que los ingleses habían otorgado a Jamaica y a Canadá; los anexionistas propugnaban la anexión a los Estados Unidos de Norteamérica como un estado más de los mismos; los reformistas solicitaban reformas a la legislación española que garantizara una mayor autonomía política y económica a la isla. Ver el estudio introductorio de Beatriz Bernal en la obra ya cita: *Cuba. Fundamentos de la democracia...*, pp. 24-42.

45 Fue publicado en 1792. Ver: *Cuba. Fundamentos de la democracia...* ed. cit., pp. 45-67.

46 *Ibidem*, pp. 68-71. La carta de la condesa de Merlin quedó contenida en su obra: *La Habana*.

la riqueza y la prosperidad de la agricultura cubana)⁴⁷ y del reformista José Antonio Saco (*Réplica de José Antonio Saco a los anexionistas que han impugnado sus ideas sobre la incorporación de Cuba en los Estados Unidos*),⁴⁸ se publicaron a mediados del siglo XIX; y el del separatista Ramón Roa (*La responsabilidad del sufragio*)⁴⁹, en sus postrimerías. Mediante esta elección pretendo que el lector observe cómo se fue desarrollando el pensamiento cubano en materia migratoria a lo largo de la centuria decimonónica.

En el acápite denominado: “Causas de la despoblación de los blancos. La utilidad de su fomento para contener los negros. Medios para conseguirlo” y en su posterior “Proyecto”, ambos contenidos en su ya citado *Discurso sobre la agricultura...*, Arango y Parreño propuso el establecimiento y organización de villas y aldeas donde pudiera asentarse y reproducirse la población blanca.

La dureza de la vida campestre ... el descuido con que hasta ahora se ha vivido y la larga extensión de los curatos —dice Arango— han hecho que la población blanca no esté en el pie ventajoso que debía, y lo que es más doloroso, que la mayor parte de ella se halle entregada al ocio o a ocupaciones poco útiles, dentro de las ciudades y las villas. Las aldeas, que situadas convenientemente serían un poderoso freno para las ideas sediciosas de los esclavos campestres son raras, y las pocas que hay, en sitios nada a propósito ... El arreglo de la policía de los campos y el establecimiento de medios que, al paso que hagan agradable esta vida inocente, faciliten la propagación de la especie ... harían bien a la nación.⁵⁰

Comentando el ensayo de Arango y Parreño, Mercedes de Santa Cruz y Montalvo va más allá cuando nos dice:

Arango vio que la necesidad más imperiosa de Cuba era el trabajo, que si faltaban brazos a la agricultura todavía en la infancia, la desgracia de la colonia sería un hecho; así que lo primero que pidió fue protección para la trata, pues faltaban negros para el azúcar y los cafetales. Luego, en cuanto tuvimos suficientes brazos para nuestros cultivos, solicitó que se reemplazara progre-

47 *Ibidem*, pp. 98-101. Fue publicado en 1857.

48 Fue publicada en Madrid, en 1859. Puede verse en: Saco. *Colección de papeles*, III, (*Papeles sobre Cuba*), La Habana, Ed. Nacional de Cuba, 1962-1963, pp. 336-441.

49 Fue publicado en 1899. Ver *Cuba. Fundamentos de la democracia...*, ed. cit., p. 184.

50 *Ibidem*, p. 62.

sivamente el trabajo de los africanos por el de una población blanca y libre. Con este informe (Arango) se adelantaba a las ideas de su siglo.⁵¹

Ya no se trataba sólo de crear el ambiente adecuado para que se estableciera el inmigrante de raza blanca; se trataba de reemplazar, progresivamente, el trabajo esclavo de los negros, por el libre de los blancos. Y todavía más allá va el conde de Pozos Dulces cuando en su ensayo, *De como pueden consolidarse la riqueza...*, expone:

...más se necesita de la inteligencia del blanco que de la fuerza muscular del hombre de color; más de la industria y el saber que... de la robustez corporal. Cuba debiera ser por excelencia la patria de la pequeña propiedad y de los cultivos a escala menor. Allí hay seguro refugio y tranquilo puerto para la preponderante población de algunas regiones europeas... Sin exceptuar la caña de azúcar, todas las labranzas convidan al trabajo y a la inmigración.⁵²

Se trata ahora de una concepción de patria que estaría integrada por agricultores blancos y europeos, quienes desarrollarían la pequeña propiedad para, poco a poco, sustituir las grandes plantaciones azucareras.

Como hemos visto, las ideas de Arango, Santa Cruz y de Frías se enfocaron más al ámbito económico, teniendo como principal objetivo el desarrollo de la agricultura. Las de José Antonio Saco, como veremos a continuación, adquirieron un cariz mucho más político. He aquí lo que el más famoso de los publicistas y reformistas cubanos nos explica en su *Réplica a los anexionistas...*

Seamos francos —dice Saco— y confesemos que influyendo más en nuestro corazón una ganancia inmediata que los peligros del porvenir, hemos preferido el comercio de los negros a la colonización de los blancos...

La nacionalidad cubana de que yo hablé, y de la única que debe ocuparse todo hombre sensato, es la formada por la raza blanca, que sólo se eleva a poco más de 400,000 individuos.⁵³

Con igual intención política Ramón Roa, separatista y miembro del Ejército Libertador en la Guerra de Independencia, expresó en su opúsculo, *La responsabilidad del sufragio*. "Los electores tienen en sus manos

51 *Ibidem*, p. 69.

52 *Ibidem*, p. 100.

53 Saco. *Colección de papeles...*, III, ed. cit., p. 431.

el porvenir de la tierra —dijo—, lo que exige honradez, juicio y laboriosidad, para que, estimulada una numerosa inmigración de agricultores, se desarrolle la masa de su población, como factor indispensable de engrandecimiento moral y material, dejando (Cuba) de ser una nación liputiense.”⁵⁴

Como hemos visto, tanto los racionalistas, como los autonomistas, reformistas y separatistas propusieron en diferentes momentos fomentar la inmigración blanca, no sólo como medio de lograr el progreso económico de la isla, sino también como forma de crear una “nacionalidad cubana”.

Ideas semejantes aparecieron también en textos de los miembros del Partido Liberal Autonomista en las décadas de los ochenta y los noventa, e incluso en los de algunos de los miembros del Partido Revolucionario Cubano, creado en 1891 por José Martí; partido que daría lugar a la guerra que, por fin, independizaría a Cuba a fines del siglo XIX.

VI. EL DEBATE SOBRE EL EXTRANJERO “PERNICIOSO” EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE CUBANA DE 1901

La guerra de independencia de Cuba iniciada en 1895 desembocó, tres años más tarde, en la guerra hispano-americana de 1898, conflicto bélico de corta duración que terminó con el triunfo de los Estados Unidos y que dio lugar a que éste y España suscribieran el *Tratado de París*, el 10 de diciembre de 1898. Por dicho tratado, Cuba se declaraba independiente de la monarquía española y quedaba sometida a la ocupación norteamericana. La ocupación duraría cuatro años: del 12 de agosto de 1898 (fecha de la capitulación de los españoles en Santiago de Cuba) al 20 de mayo de 1902 (fecha de la declaración de independencia de Cuba). En ese lapso, el general Wood, gobernador militar de la isla, convocó a una Asamblea Constituyente que elaboró y promulgó la Constitución de la República de Cuba, el 21 de febrero de 1901.⁵⁵

Con el bagaje doctrinal expuesto en el apartado anterior se discutió, en la sesión de la Asamblea Constituyente celebrada el 12 de febrero de 1901, el título sobre los extranjeros que quedaría incluido en la futura

⁵⁴ Cuba. *Fundamentos de la democracia*, ed. cit., p. 184.

⁵⁵ Ver Lazcano y Mazón, Andrés M., *Las constituciones de Cuba*, ed. cit., pp. 547-585.

Constitución.⁵⁶ En la discusión de dicho título aparecía una Base que —a semejanza del artículo 33 mexicano y sin duda por influencia de la Constitución de 1857— proponía la expulsión del extranjero “pernicioso”. A ella se opusieron dos constituyentistas: Manuel Sanguily, separatista y coronel del Ejército Libertador cubano, y Eliseo Giberga, exmiembro del Partido Liberal Autonomista.

Las ideas de Sanguily y Giberga quedaron expresadas en un discurso pronunciado por éste último. Ambos creían que el término “extranjero pernicioso” era impreciso, y que precisarlo haría descender la Constitución a casos concretos, lo que resultaba impropio de una carta fundamental. Además, opinaban que la inserción de dicha base iría contra el principio de igualdad, violaría las normas del derecho internacional e infundiría “grande y pavorosa alarma” entre los extranjeros residentes en la isla, y entre los futuros inmigrantes que decidieran residir en ella. Entendían, asimismo, que era innecesario incluir un artículo en tal sentido para la defensa de los intereses nacionales, ya que el Gobierno de la nación tenía en sus manos los suficientes medios de acción para hacer cumplir las leyes y para impedir que los extranjeros abusasen de su hospitalidad. Y, en efecto, la Constitución establecía, en términos muy explícitos⁵⁷ el deber de los extranjeros de observar las leyes, decretos y reglamentos, y la obligación de someterse a la potestad de los tribunales y autoridades de la isla. He aquí fragmentos del texto del discurso de Giberga:

De modo que nuestra Constitución, una vez suprimida ... la Base de que tratamos, creará aquí una situación igual a la de todos los pueblos ...

...¿Cuál es el extranjero pernicioso? ... ¿Quién ha de calificar el carácter pernicioso de los extranjeros? ¿En qué consiste que sean perniciosos? ¿En que infrinjan las leyes? Pues que las leyes consignent el castigo que hayan de merecer. ¿En que hagan ciertos actos? ¿Pero qué actos? Sería preciso que la

56 Es el título III, “De los extranjeros”, artículo 10 que dice: “Los extranjeros en el territorio de la República se equiparan a los cubanos: 1. En cuanto a la protección de sus personas y bienes. 2. En cuanto al goce de los derechos garantizados en la Sección Primera del Título siguiente, con excepción de los que en ella se reconocen exclusivamente a los nacionales. 3. En cuanto al goce de los derechos civiles, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la Ley de Extranjería. 4. En cuanto a la obligación de observar y cumplir las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que estén en vigor en la República. 5. En cuanto a la sumisión a la potestad y a las resoluciones de los tribunales y demás autoridades de la República. 6. Y en cuanto a la obligación de contribuir a los gastos públicos del Estado, la provincia y el municipio.” La sección primera del título siguiente es la que garantiza los derechos individuales. *Ibidem*, p. 550.

57 *Ibidem*, artículo 10, incisos 4 y 5.

Constitución descendiese a definiciones, impropias de todo punto de un código fundamental y que vendrían a desnaturalizarlo.

Pero otro inconveniente... tiene la consignación de este principio en la Constitución. Nosotros necesitamos dar confianza para fundar una nueva nación: necesitamos dar confianza a todos los elementos... fuera de este pueblo, que en gran parte han de influir en nuestro porvenir: necesitamos que se crea en la eficacia, en la virtualidad y en el vigor del régimen que vamos a fundar, y para eso necesitamos que venga junto a nosotros el mayor número de fuerzas posibles. Y como es un hecho que en nuestra tierra reside una poderosa colonia extranjera, fenómeno de todo punto natural en un pueblo de nuestras condiciones, en todos los pueblos coloniales, en todo nuevo pueblo, no podemos, no debemos desentendernos en absoluto de las disposiciones que hacia nosotros tenga esa parte de nuestra población. Es sana política impresionar bien y atraer, sin mengua de ningún alto principio, a aquellos cuya benevolencia en modo alguno es para desdefiarla.

Necesitamos además, dar confianza al mundo entero... no olvidemos que nos encontramos en una isla situada en el centro del planeta y que ha de ser el punto de cita de todos los hombres cuando, horadado el continente, entren en comunicación los dos mares. En esas condiciones y siendo nuestra población muy escasa,... no es posible que podamos prescindir del extranjero. No pretendamos impedir... que el extranjero venga a Cuba, que venga a ayudarnos y a fomentar nuestra escasísima población; no parezca que queremos construir nuestra nación levantando entre ellos y nosotros murallas de China... Y resulta realmente que la consignación en la Constitución de la Base de que se trata, y que es de todo punto innecesaria, lo que parece revelar es un espíritu de desconfianza y recelo, algo que si no es hostilidad, es por lo menos prevención.

...con la declaración del derecho del Gobierno de expulsar de la nación al extranjero que considere pernicioso, ¿será una impresión de confianza la que se produzca fuera de aquí? Cuba necesita al extranjero; estos pueblos de América se han creado merced a la inmigración, merced a ella han de crecer y desarrollarse, y merced a la inmigración se ha producido el portento de la gran Federación Norteamericana; y donde los gobiernos no han favorecido la inmigración, como pasa en algunas Repúblicas sudamericanas, la población no ha crecido, o si lo ha hecho ha sido con desesperante lentitud. Nosotros necesitamos llevar a nuestro pueblo corrientes de progreso e impulsos de vida; en lo moral, en lo social, en lo político, en lo comercial, necesitamos hacer este pueblo accesible a todos aquellos que quieran ayudarnos a ganar el porvenir.

Abramos a todos los brazos; démosles todos los medios de acción que necesiten; estén abiertas todas las puertas a los extranjeros, sin recelos ni des-

confianzas; que la nuestra sea una obra de cariño y de atracción. Seamos fuertes en el cumplimiento de las leyes; empleemos el rigor cuando el rigor sea necesario, pero no sembremos el recelo en nombre de la libertad.⁵⁸

Sanguily y Giberga solicitaron pues, la supresión de la *base* que establecía la posibilidad del Ejecutivo de expulsar al extranjero “pernicioso” y lo lograron. No podía ser de otra manera, la Constitución cubana de 1901 fue redactada por una mayoría de constituyentistas liberales, partidarios de fomentar la inmigración y las inversiones extranjeras para lograr el rápido progreso del país. Sin embargo, un año después (el 3 de marzo de 1903), el propio Manuel Sanguily elevó un proyecto de ley al Senado de la República, solicitando que se prohibieran las ventas masivas de tierras a los extranjeros, en especial a los norteamericanos, y que se les impidiera fundar pueblos y caseríos.⁵⁹ El proyecto no prosperó, pero demostró cómo, de inmediato, los liberales cubanos empezaron a preocuparse por el excesivo poderío económico que, a través de la detención de grandes latifundios azucareros, estaban adquiriendo los vecinos del norte.

VII. LA POLÍTICA MIGRATORIA CUBANA DURANTE LAS PRIMERAS DÉCADAS DE LA REPÚBLICA⁶⁰

Desde el establecimiento de la República en 1902 hasta 1920 se produjo en Cuba una inmigración masiva que fue factor importante del crecimiento de la población.⁶¹ Esta estuvo integrada por inmigrantes blancos y “de color”. La mayoría de los inmigrantes blancos fueron españoles (gallegos, canarios, vascos y asturianos) que se dedicaron a la agricultura, la industria, el comercio y el servicio doméstico, llegando a alcanzar el 62.7 por ciento del total de la inmigración. El otro por ciento fue ocupado por obreros escandinavos y del norte de Italia; y por sirios y libaneses que se asentaron en las ciudades dedicándose al comercio.

58 Ver Cuba. *Fundamentos de la democracia...*, ed. cit. pp. 195-197.

59 *Documentos para la historia de Cuba*, ed. cit., t. II.

60 Los datos de este apartado están tomados de las obras ya citadas: *Documentos para la historia de Cuba*, t. II, y *Constituciones cubanas*; así como de la estupenda tesis doctoral de Abel F. Losada Álvarez: *Cuba. Cambio demográfico y crecimiento económico en 1898-1958*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Santiago de Compostela, 1994.

61 En 1902 entraron a la isla 11, 968 inmigrantes. Año con año el número aumentó. En 1920 la entrada fue de 174, 221 inmigrantes registrados.

También emigraron algunos norteamericanos y canadienses, quienes ocuparon cargos ejecutivos en la industria azucarera. Los inmigrantes “de color” provinieron de las Antillas: Haití y Jamaica; y algunos inmigrantes del mundo asiático, especialmente de China. Con ellos se formó la nueva nación.

Ahora bien, la historia migratoria de esas dos primeras décadas se caracterizó por una constante tensión en torno al tipo de inmigrante que debía aceptarse, por ser o no beneficioso al país. Tensión que consistió en conciliar intereses aparentemente contrapuestos. Por un lado estaba el interés de los gobiernos cubanos de blanquear la población. Por el otro, el de las grandes centrales azucareras (principalmente las estadounidenses) por importar mano de obra barata (braceros) en un contexto de alza constante del precio del azúcar a consecuencia de la Primera Guerra Mundial.

En un principio, la política que se siguió —conforme a los presupuestos doctrinales de la segunda mitad del siglo XIX— fue la de “colonizar” y “blanquear” la isla, tanto por razones económicas como políticas.⁶² Posteriormente, con motivo del alza del azúcar, se dio cabida a la inmigración asiática y “de color”.

La actitud de las autoridades cubanas y de su legislación, esto es, su política migratoria, fue variable y distinta según se tratara de inmigrantes blancos, negros o cobrizos. Así, fomentó la inmigración blanca por considerarla beneficiosa al país, y trató de impedir la negra y cobriza por estimar que abarataba la mano de obra y empobrecía al trabajador cubano.⁶³ Para las autoridades cubanas se trataba de una “inmigración indeseable”, no por la nacionalidad, origen o raza del trabajador, sino porque estaba compuesta por braceros con salarios bajísimos que “envilecían el salario del obrero nativo y rebajaban el nivel de vida de la población cubana”.

Fue variable también según el momento histórico que se vivía. En 1904, dicha política migratoria se discutió en el Congreso de la Nación y dio lugar a una campaña de prensa con el fin de determinar qué tipo de inmigrantes era el más beneficioso a la República; si el integrado por braceros contratados —negros y cobrizos en su mayoría— o el compuesto por familias de campesinos blancos. Se optó por este último por considerarse que dichas familias eran “sanas de cuerpo y alma” y que al

62 Ver Losada, Abel F., *op. cit.*, p. 148.

63 Siendo todavía gobernador militar de la isla el general Wood, se dictó, el 15 de mayo de 1902, una orden que prohibió la entrada en Cuba de chinos.

poblar “desarrollan no sólo la riqueza, sino más aún, las fuerzas vivas de la nación”.⁶⁴ En ese contexto, se promulgó en 1906, la *Ley de Inmigración y Colonización*, a través de la cual se fomentó la llegada de inmigrantes de origen europeo, en especial españoles peninsulares y canarios, para los trabajos agrícolas. El Estado cubano les pagaba los pasajes, si se dedicaban a los trabajos agrícolas. Sin embargo, dicha ley fue abolida durante la segunda intervención norteamericana (1906-1909), por presión de las compañías azucareras estadounidenses que solicitaron la entrada en la isla de inmigrantes negros (jamaquinos y haitianos) destinados a trabajar en los ingenios de azúcar.⁶⁵

Con la restauración del gobierno cubano se promulgó en 1911 una nueva ley migratoria que dio cabida a la inmigración canaria, pero también a la antillana.⁶⁶ A partir de ese momento, sin abandonar la política de fomento de colonos de raza blanca —entre 1914 y 1916, el general Menocal, a la sazón presidente de la República, creó, con fondos del Estado, un Comisionado Especial que se instaló en La Coruña para ayudar a los inmigrantes gallegos con pasajes, tierras, viviendas y aperos de labranza—, la mano de obra en las labores agrícolas de la industria azucarera sería básicamente antillana. Tal fue así, que en 1917 se dictó otra ley migratoria que fomentó la inmigración de braceros, lo cual hizo que entrasen otra vez en la isla gran cantidad de antillanos. La ley se derogó en 1922, sin embargo, su nivel de cumplimiento fue muy escaso. La necesidad de mano de obra era tal, que hasta la denostada inmigración china volvió a hacer su aparición en Cuba por esas fechas. Por último, en 1933, se promulgó la *Ley de Nacionalización del Trabajo*; norma que —dictada en medio de una grave crisis política y económica—, cambió la política migratoria cubana en forma definitiva.

En resumen, durante las dos primeras décadas de nuestro siglo, dicha política migratoria fue de captación de inmigrantes de raza blanca con el fin de aumentar la población y crear una nacionalidad, y de braceros negros y cobrizos como mano de obra necesaria para el desarrollo de la industria azucarera. De la fusión de ambos surgió la nación cubana.

64 Cfr. Periódico *La discusión* de 24 de octubre de 1904. Citado por Losada, *op. cit.*, p.144.

65 La primera inmigración de este tipo se permitió en 1913, cuando se autorizó a la Nipe Bay Company traer mil trabajadores de las Antillas para trabajar en el Central Preston.

66 En 1912, el presidente José Miguel Gómez autorizó la entrada en masa de haitianos y jamaquinos para trabajar con la United Fruit Company. Un año después el general Menocal, administrador de las centrales Chaparra, Delicias y San Miguel, logra la entrada en ellos de inmigrantes canarios y antillanos.

