

EL CIERRE DE LA PUERTA TRASERA NORTEAMERICANA— RESTRICCIÓN DE LA INMIGRACIÓN MEXICANA

Abraham HOFFMAN
Los Angeles Valley College

EN EL TERCER tomo de sus memorias, Hoover recuerda cómo creyó que se podía reducir el problema del desempleo creado por el agravamiento de la depresión. “Consideré que era necesario”, declaró sucintamente, “restringir la inmigración”. Hoover llevó a cabo esta reducción al poner en vigor la *Quota Act* de 1924, en su sentido más riguroso:

Esa ley... disponía que podía negarse el ingreso al país a los inmigrantes que tal vez llegasen a convertirse en una carga pública. En vista de la gran cantidad de desempleo que había en aquel tiempo, llegué a la conclusión de que, directa o indirectamente, todos los inmigrantes constituían una carga pública en aquellos momentos; o bien pasaban a depender de la asistencia pública tan pronto como llegaban al país o, si llegaban a encontrar empleo, obligaban a otros a solicitar ayuda pública. Por consiguiente, puse un alto a toda la inmigración, con algunas excepciones de poca monta... *e hice que la orden se extendiese hasta incluir a los países que no estaban sujetos a la cuota*. Mi disposición entró en vigor el 9 de septiembre de 1930.¹

Las opiniones de Hoover en cuanto a restringir la inmigración eran bien conocidas desde antes del derrumbe del

¹ Herbert HOOVER: *Memoirs of Herbert Hoover — The great depression 1929-1941*, Nueva York, Macmillan, 1952, pp. 47-48. La cursiva es mía.

mercado de valores. Aunque había favorecido una restricción basándose en el censo de 1890, en vez de limitarla según el origen nacional, aceptó el parecer del congreso y el 22 de marzo de 1929 proclamó que el plan de cuotas por origen nacional entraría en vigor a partir del primer día del mes de julio.²

Vale la pena comentar la referencia que hizo Hoover a los países no sujetos a la cuota. Entre 1924 y el comienzo de la depresión, fueron objeto de intenso debate dos cuestiones fundamentales relacionadas con los inmigrantes. Una de éstas fue el plan por orígenes nacionales, que basaba la inmigración futura en los elementos componentes del pueblo norteamericano. La otra era la de si se deberían o no aplicar cuotas de inmigración a los países del hemisferio occidental. El blanco principal era México: se presentaron ante el congreso sucesivos proyectos de ley cuyo objeto era "cerrar la puerta trasera". No obstante el intenso camarilleo de los racistas, de algunos sindicatos, de los científicos sociales y de los agricultores en pequeña escala, una fuerza rival de representantes de los ferrocarriles, de los agricultores en gran escala y de voceros de diversas industrias que utilizaban mano de obra mexicana hizo fracasar todos los intentos de establecer cuotas para los países del hemisferio occidental. Como ha señalado Robert A. Divine, los partidarios de la cuota no pudieron vencer la oposición de los panamericanistas que no veían como amenaza a unos cuantos inmigrantes de los países lati-

² Los principales apologistas de la era de Hoover han tomado nota de los esfuerzos que hizo éste por curar la depresión restringiendo la inmigración. En su narración, Myers y Newton consignaron que, el 9 de septiembre de 1930, "el presidente anunció su decisión de frenar toda la inmigración a Estados Unidos como medida para aliviar el desempleo y despachó instrucciones al respecto". William S. MYERS y Walter H. NEWTON: *The Hoover administration — A documented narrative*, Nueva York, Scribner's, 1936, pp. 44-45. Wilbur y Hyde citaron la afirmación de Hoover de que había reducido las solicitudes de visa desde 24 000 al mes "antes de las restricciones" hasta "cerca de 7 000". Ray Lyman WILBUR y Arthur M. HYDE: *The Hoover policies*, Nueva York, Scribner's, 1937, p. 144.

noamericanos o del Canadá, y mal podían exigir una ley que restringiese la inmigración de un país únicamente sin provocar repercusiones internacionales.³

Lo afirmado por Hoover en el sentido de que el 9 de septiembre de 1930 "hice que la orden se extendiese hasta incluir a los países que no estaban sujetos a la cuota", nos deja la impresión de que la camarilla que se oponía a la inmigración mexicana había fracasado en sus intentos de establecer una cuota para México. En realidad, la camarilla había obtenido una victoria, aunque no haya sido la que esperaba alcanzar. En agosto de 1928, durante lo más acalorado de los debates público y congresional, el gobierno de Coolidge comenzó a poner en práctica las leyes ya existentes sobre inmigración. Fue esta política la que efectivamente redujo el número de mexicanos que cruzaran legalmente la frontera, de modo que, para el momento en que Hoover amplió su orden para incluir a los países no sujetos a cuota, la inmigración mexicana no clandestina ya se había reducido en un setenta por ciento.⁴

A principios de 1928, el senado y la cámara de diputados iniciaron una serie de debates en torno a los proyectos de ley para limitar la inmigración procedente del hemisferio occidental. El patrocinador principal fue John C. Box, demócrata del este de Texas, que durante más de dos años había estado tratando de conseguir que se promulgase un decreto en ese sentido. Aunque contaba con el apoyo de los sindicatos, de los pequeños agricultores y de toda una variedad de trabajadores sociales, eugenistas y organismos para la asistencia

³ Robert A. DIVINE: *American immigration policy — 1924-1952*, New Haven, Yale University Press, 1957, p. 54.

⁴ El porcentaje se basa en cifras que se encuentran en George H. Winters (vicecónsul del consulado general de la ciudad de México) al Departamento de Estado, ago. 25, 1930, National Archives, Record Group 59, 811.111 Mexico Reports/32. Vid. John Farr Simmons (jefe de la oficina de visas) al secretario auxiliar Wilbur J. Carr, abr. 12, 1929, 811.111 Mexico/251. Con las excepciones que se señalarán, todas las citas corresponden a este expediente.

pública, Box tropezó con oposición formidable. Agricultores y cultivadores, respaldados por la poderosa cámara de comercio de Los Angeles, habían agrupado a varios representantes de la agricultura, de los ferrocarriles y de la industria para convencer a los legisladores de que cerrar las puertas a la mano de obra mexicana acarrearía un desastre económico para el sudoeste.⁵

El primer intento que realizó el diputado Box para obtener un decreto restrictivo había "muerto" en el comité en 1926. Los nuevos debates se abrieron durante los meses de febrero y marzo de 1928 y ambos bandos contaron con notables voceros para presentar sus razones en pro y en contra. Aunque los antirrestriccionistas contaban con el prestigioso respaldo del Departamento de Estado, las camarillas que estaban en favor de la restricción contaban con el apoyo del Departamento del Trabajo, y de muchas revistas importantes, especialmente el *Saturday Evening Post*. Esta revista, que afirmaba tener una tirada de casi tres millones a la semana, empleó al novelista Kenneth Roberts para escribir una serie en tres partes sobre la inmigración y la mano de obra mexicanas, e hizo que su aparición coincidiese con los debates en el congreso, con la esperanza de moldear a la opinión pública. Las discusiones en el congreso y en las revistas se tornaron mordaces cuando los acalorados argumentos giraron en torno a la inferioridad racial, la competencia económica, el costo de la asistencia pública y las consecuencias sociales. Los antirrestriccionistas montaron un exitoso ataque contra el proyecto de ley de Box en la cámara de diputados y su proyecto gemelo en el senado, lo que les permitió expresar sin reservas su júbilo ante la derrota de sus contrincantes. "Al llegar a Washington, se nos informó de que nuestros esfuerzos por detener la legislación en esta sesión del congreso resultarían inútiles, y sentimos que los comités sobre inmigración iban a aprobar los decretos", dijo uno de los horticultores en gran escala de California. "Gracias a la espléndida coope-

⁵ DIVINE: *op. cit.*, p. 54.

ración de los diversos estados e industrias interesados en oponerse a tal legislación, pudimos causar una profunda impresión en los comités.”⁶

Los restriccionistas se negaron a reconocer su derrota y durante otros dos años siguieron tratando de establecer una cuota para la inmigración mexicana. Sus esfuerzos fueron innecesarios puesto que en agosto de 1928, trece meses antes del derrumbe del mercado de valores y veintitrés meses antes de anunciarse la política de Hoover en contra de los inmigrantes de cualquier lugar del mundo que procediesen, el Departamento de Estado ya había recomendado a los cónsules norteamericanos en México a que aplicasen al pie de la letra las leyes de inmigración a todos los solicitantes de visas.⁷

Las relaciones diplomáticas mexicano-norteamericanas a fines de la década de 1920 mostraban los comienzos de la política de Buena Vecindad. Los historiadores han señalado el entendimiento que había entre el presidente Plutarco Elías

⁶ “Chester B. Moore to vegetable growers and all employers of Mexican labor in the Imperial Valley” (en mimeógrafo) (abr. 2, 1928), en George P. Clements Papers, Department of Special Collections, Universidad de California, Los Angeles, leg. 7, caja 62; *Hearings on restriction of western hemisphere immigration*, Committee on Immigration, U. S. Congress, Senate (Washington, 1928); *Hearings on immigration from countries of the western hemisphere*, Committee on Immigration and Naturalization U. S. Congress, House (Washington, 1928); Kenneth L. ROBERTS: “Wet and other Mexicans”, en *Saturday Evening Post* (feb. 4, 1928), pp. 10-11; ROBERTS: “Mexicans or ruin”, en *ibid.* (feb. 18, 1928), pp. 14-15; ROBERTS: “The docile Mexican”, en *ibid.* (mar. 10, 1928), pp. 39-41. Vid. Richard W. CHILD: “Our open back doors”, en *American Legion Monthly* (oct. 1928), pp. 18-19; Richard L. STROUT: “A fence for the Rio Grande”, en *Independent* (jun. 2, 1928), pp. 518-520; C. M. GOETHE: “Other aspects of the problem”, en *Current History* (ago. 1928), pp. 766-768; y “To put Mexico on a quota basis”, en *Literary Digest* (abr. 7, 1928), p. 14. El interés que sintió el Departamento de Estado en los debates se lee claramente en George L. Brandt (jefe de la oficina de visas) a Carr, feb. 21, 1928, 811. 111 Mexico Quota 10/102.

⁷ Secretario auxiliar de Estado, Nelson T. Johnson, al cónsul general, Alexander W. Weddell, ago. 3, 1928, /88.

Calles y el embajador Dwight Morrow.⁸ Aunque la amistad mexicano-norteamericana quedó sellada en los más altos niveles diplomáticos, funcionarios menores siguieron oponiendo obstáculos cada vez más difíciles de vencer a los aspirantes mexicanos a entrar en Estados Unidos.⁹

Antes de examinar cómo el Departamento de Estado restringió la inmigración mexicana sin que Estados Unidos tuviese que recurrir a una legislación potencialmente embarazosa, debemos entender la posición del inmigrante mexicano. Aunque los Departamentos de Estado y del Trabajo se ocuparon de él en términos casi exclusivamente económicos, el inmigrante estaba abrumado de problemas políticos. La rebelión de los cristeros renovó el derramamiento de sangre y un número no establecido de mexicanos huyó a Estados Unidos en calidad de exiliados políticos y religiosos.¹⁰ Les precisaba cruzar la frontera legal o ilegalmente. En 1928 surgió una intensa rivalidad entre los candidatos a la presidencia y se produjeron algunos levantamientos. El problema hizo crisis cuando Alvaro Obregón, el presidente electo, fue asesinado en julio. Calles y la iglesia católica todavía no se ha-

⁸ Robert F. SMITH: *The United States and revolutionary nationalism in Mexico — 1916-1932*, Chicago, University of Chicago Press, 1972, pp. 254-265; L. Ethan ELLIS: *Frank B. Kellogg and American foreign relations — 1925-1929*, New Brunswick Rutgers University Press, 1961, pp. 23-57; Stanley R. ROSS: "Dwight Morrow and the Mexican Revolution" en *Hispanic American Historical Review* (nov. 1958), pp. 506-528.

⁹ Las disposiciones utilizadas por los cónsules para rechazar solicitudes se encontraban no sólo en la reciente *Quota Act* de 1924, sino también en la ley sobre inmigración promulgada en 1917. Interpretadas comúnmente en función de su prueba de alfabetismo y de las disposiciones en torno al trabajo por contrato, estas leyes negaban también entrada a solicitantes, por lo demás admisibles, que pudiesen "llegar a convertirse en una carga pública".

¹⁰ Norman D. HUMPHREY: "Mexican repatriation from Michigan — Public assistance in historical perspective", en *Social Service Review* (sep. 1941), pp. 500-501, estimó que la colonia mexicana en Detroit triplicó su tamaño —de 5 000 a 15 000— entre 1926 y 1928 a consecuencia de los trastornos políticos en México.

bían puesto de acuerdo; uno de los fines primordiales de la misión Morrow fue el de zanjar esta prolongada disputa.¹¹

Al preparar sus estadísticas sobre solicitudes de visa y categorías de personas admitidas, los Departamentos de Estado y del Trabajo rara vez mencionaron las tensiones políticas y religiosas en México y adoptaron una definición extremadamente estrecha de lo que era un refugiado político.¹² Los procedimientos de admisión parecen estar dictados por las ideas económicas y políticas prevalecientes en Estados Unidos, así que las leyes sobre inmigración se observaron con mucha latitud hasta fines de 1927 y después se hicieron cumplir con rigor cada vez más fuerte.

El rasgo característico de la política en materia de visas

11 Mollie C. DAVIS: "American religious and religiose reaction to Mexico's church-state conflict—1926-1927—Background to the Morrow mission", en *Journal of Church and State* (invierno de 1971), pp. 79-96; James W. WILKIE: "The meaning of the Cristero religious war against the Mexican Revolution", en *ibid.* (primavera de 1966), pp. 214-233; L. Ethan ELLIS: "Dwight Morrow and the church-state controversy", en *Hispanic American Historical Review* (nov. 1958), pp. 482-505.

12 El vicecónsul en Guadalajara escribió: "No cabe duda de que una de las causas principales del gran aumento de la inmigración desde este distrito, desde comienzos de 1925, ha sido la situación cada vez más caótica en este estado y en los que lo rodean. Estas circunstancias han resultado en mucho desempleo. El control ejercido por los sindicatos de trabajadores ha hecho que las condiciones de trabajo resulten insatisfactorias para muchos. Las actividades rebeldes en las partes más remotas del estado al provocar combates armados han arrojado a muchos agricultores de sus tierras. Órdenes militares de concentración han sacado de sus tierras a muchos más dando como resultado un notable aumento en el número de solicitantes de visa. Algunos mexicanos han deseado salir del país por razones políticas, pero el número de éstos ha sido apreciablemente menor en los últimos meses". Joseph C. Satterthwaite al Departamento de Estado, may. 4, de 1928, /67. Cuando los rebeldes sufrieron una serie de derrotas desastrosas en abril y mayo de 1929, generales y soldados rasos, más algunos civiles, fueron admitidos conforme a ciertas disposiciones de emergencia. El cónsul en Nogales se refirió a estos solicitantes diciendo que pertenecían "a la mejor clase de mexicanos". Vid. /203, /205, /211, /212 y /212-1/2 y 812.000 Sonora /828, /858 y /895.

durante este período es la falta de una interpretación consistente de las leyes, que dependía del criterio individual de cada funcionario. Los cónsules radicados en México frecuentemente informaban al Departamento de Estado de casos excepcionales y de peticiones desusadas, o también solicitaban la aprobación de alguna práctica recientemente establecida. Por ejemplo, la cantidad de dinero que debía tener a mano un inmigrante mexicano para no quedar excluido en virtud de la cláusula "puede llegar a convertirse en carga pública" varió desde 100 hasta 500 dólares, según el funcionario.¹³

En los años que precedieron a 1928, la concesión de una visa había sido un simple formalismo, pero a partir de los primeros meses del año mencionado los inmigrantes mexicanos comenzaron a encontrarse con mayor severidad en los requisitos. Nuevos reglamentos y novedosas interpretaciones hicieron cada vez más difícil el obtener una visa. Por ejemplo, se utilizó una prueba de alfabetización, mediante la cual el solicitante tenía que leer un texto en español en voz alta ante el funcionario consular. Los cónsules le hacían un interrogatorio cuidadoso acerca del trabajo que iba a realizar. Si reconocía que le aguardaba un trabajo en Estados Unidos, su solicitud podría recibir una negativa inmediata. El solicitante tenía que convencer al cónsul de que parientes o amigos esperaban su llegada en Estados Unidos y de que contaba con dinero suficiente para mantenerse hasta encontrar empleo, no habiendo firmado ningún contrato anticipadamente.¹⁴

Además de cuidarse de que se le negara la entrada por contar con un contrato de trabajo o porque se le considerara de algún modo como carga pública en potencia, el solicitante tenía que reunir y presentar a los cónsules muchos documentos. Estaba obligado a presentar certificado de nacimiento, fe de bautismo, o una declaración oficial que explicase la ausencia de tales documentos. Las mujeres casadas que via-

¹³ Satterthwaite al Departamento de Estado, may. 4, 1928, /67. *Vid.* Satterthwaite al Departamento de Estado, ago. 23, 1928, /95.

¹⁴ Weddell al Departamento de Estado, jun. 7, 1928, /77.

jaban solas tenían que comprobar su estado civil con su acta de matrimonio, en tanto que las viudas, si ya no poseían tal documento, podían presentar el acta de defunción del esposo. Los jóvenes de 16 a 17 años que no fuesen acompañados tenían que conseguir el consentimiento escrito de sus padres.¹⁵

En muchos casos, debido a los trastornos ocasionados por la revolución, el solicitante no podía obtener copia de su acta de nacimiento o de su fe de bautismo. En este caso, el cónsul ejercía sus poderes discrecionales. A veces se daba por satisfecho después de examinar certificados emitidos por diversos funcionarios mexicanos, como los documentos de registro consular, los certificados del departamento de inmigración o las constancias firmadas por funcionarios de los ayuntamientos. Si en la mente del cónsul existía la sospecha de que el solicitante podía presentar un acta de nacimiento verdadera en vez de pruebas secundarias, se rechazaba la solicitud. Después de 1924 los cónsules confiaron cada vez más en su "buen ojo clínico". Si consideraban que un individuo no tenía aspecto de mexicano, lo podían suponer originario de un país sujeto a cuota, y que intentaba ingresar a Estados Unidos haciéndose pasar por ciudadano mexicano. A fin de conseguir un acta de nacimiento, algunos solicitantes tuvieron que recorrer un laberinto burocrático que ponía a prueba la credulidad del cónsul. Por ejemplo, a algunos funcionarios mexicanos les pareció correcto otorgar un acta de nacimiento a un adulto, aunque la persona hubiese nacido en una ciudad distinta de aquella en la que se había presentado la solicitud, con fundamento en el testimonio de personas no necesariamente emparentadas con el solicitante y que podrían no haber estado en ese lugar en el momento de su nacimiento. Los cónsules examinaban tales documentos, válidos según el derecho mexicano, y decidían los méritos de cada caso en particular.¹⁶

¹⁵ Satterthwaite al Departamento de Estado, may. 4, 1928, /67.

¹⁶ Frank Bohr (Mexicali) al Departamento de Estado, nov. 6, 1928, /119.

John W. Dye, cónsul norteamericano en Ciudad Juárez, afirmó que los cónsules estaban perfectamente enterados de las insuficiencias de los documentos mexicanos, pero que se habían mostrado tolerantes al conceder el beneficio de la duda a los solicitantes. Según dijo Dye, "sabemos que las actas de nacimiento, los certificados médicos y demás documentos mexicanos tienen poco o ningún valor. Es posible obtener de cualquier funcionario mexicano local casi cualquier documento que uno necesite por unos cuantos pesos".¹⁷ Richard F. Boyce, cónsul en Nuevo Laredo, comentó que "ha resultado interesante observar cuán rápidamente han sido presentados estos documentos por todos los solicitantes tan pronto como esta oficina comenzó a exigirlos; mientras que, anteriormente, casi todos los extranjeros [sic] declaraban que no podían conseguirlos... A menudo se ha dicho que estos certificados no son dignos de confianza. No obstante, la ley los exige, pueden obtenerse fácilmente" y, como reconoció Boyd, "en la mayoría de los casos son indudablemente auténticos".¹⁸ Cuando un cónsul se quejó de que el requisito de presentación de un acta de nacimiento reducía sus facultades discrecionales en los casos en que tal documento había sido destruido, se le informó de que correspondía al solicitante la tarea de demostrar que no lo podía conseguir. No sólo dejó de seguirse otorgando el beneficio de la duda, sino que "si, por alguna razón, el funcionario consular a cargo del asunto tuviese motivos para dudar de la validez de un acta de nacimiento, o de la corrección de las aseveraciones allí consignadas", dijo un funcionario del Departamento de Estado, "podrá exigir todas las pruebas complementarias que considere necesarias en lo que respecta a los datos sobre nacimiento".¹⁹

Otro documento importante era el certificado médico, obtenido por lo común después de conseguida la visa y presen-

¹⁷ Dye a Davis, nov. 16, 1928, /120-1/2. El énfasis se encuentra en el original. Es éste un informe excepcionalmente franco.

¹⁸ Boyce a Davis, nov. 6, 1928, /120-1/2.

¹⁹ Johnson a Bohr, nov. 27, 1928, /121.

tado en la frontera a los funcionarios del servicio de inmigración. En 1928, también los cónsules comenzaron a exigirlo. Esto se debió a que el servicio de inmigración había descubierto a inmigrantes con enfermedades contagiosas y les había negado el ingreso al país aun cuando habían obtenido visas. En Guadalajara, el cónsul norteamericano proporcionaba a los solicitantes una lista de "ocho médicos dignos de confianza" que estaban familiarizados con las formalidades y las disposiciones de la ley norteamericana de inmigración.²⁰

Un caso que provocó la ira, tanto del cónsul como del inmigrante rechazado, tuvo que ver con la familia de Gilberto Sánchez. Después de haber obtenido una visa del cónsul en Guadalajara, el 23 de abril, Sánchez y nueve miembros de su familia hicieron el viaje hasta Nogales, donde el 2 de mayo se les negó a todos la entrada a Estados Unidos. Sánchez, dueño de dos ranchos en México, llevaba consigo más de mil dólares en efectivo y en cheques. Él y su familia tenían pensado visitar a unos parientes que vivían en San Francisco, con la intención de establecerse finalmente en Los Angeles. Sánchez se indignó cuando vio que el servicio de inmigración lo rechazaba por haberle descubierto un defecto físico. Sin embargo, el defecto de Sánchez no era, para decirlo con las palabras de los funcionarios consulares, "una enfermedad contagiosa y aborrecible". Sánchez padecía de una hernia, de la que no se había dado cuenta el médico que lo había examinado en Guadalajara. Sumando el insulto al daño, los inspectores de inmigración rechazaron también a los nueve miembros de su familia, entre los que figuraban tres que tenían más de veinte años de edad y disfrutaban de plenas facultades mentales y físicas. Los inspectores alegaban que podrían llegar a convertirse en cargas públicas. Sánchez regresó a Guadalajara y le presentó al cónsul una cuenta por 1 100 pesos, que exigió como indemnización. No estaba previsto el indemnizar tales casos, y el servicio de inmigración nunca rectificó sus decisiones. Ni Sánchez ni otros inmigran-

²⁰ Satterthwaite al Departamento de Estado, may. 4, 1928, /67.

tes que se encontraron en circunstancias semejantes consiguieron recuperar siquiera lo que habían pagado por la visa.²¹ Hubo conflictos y disgustos fuertes entre los servicios consulares y de inmigración como consecuencia de estos desacuerdos.²² En un aspecto, el Departamento de Estado imitó el ejemplo de la Oficina de Inmigración del Departamento del Trabajo. Apostándose en diversos puntos de la frontera, el Servicio de Inmigración, sin notificar previamente al consulado general, puso en práctica una interpretación draconiana de las leyes, con atención especial a las disposiciones sobre exclusión. Entre el veinte de febrero y el cinco de mayo de 1928, a cincuenta y cinco mexicanos con visas extendidas por el cónsul norteamericano en Guadalajara se les negó la entrada —cuarenta y ocho en Nogales, cinco en El Paso y dos en Laredo. Varios cónsules sospecharon que el estricto cumplimiento de la ley se debía más a las pautas estacionales de ocupación del sudoeste de Estados Unidos que a la fijación de normas de admisión más exigentes.²³ Aunque pocos de los cónsules habían mencionado el certificado médico a principios de año, el Departamento de Estado comenzó a pedir información sobre el modo de uniformar los exámenes médicos del Servicio de Salud Pública, que actuaba en los puestos fronterizos.²⁴

El solicitante tenía que presentar varias fotografías sin retoque y sin montar, de frente, sin sombrero, mostrando las orejas, con dimensiones de aproximadamente 3 cm. desde la punta de la barba hasta la parte superior de la cabeza, sobre fondo claro. Al parecer, el número de fotografías requeridas osciló de dos a cuatro.²⁵

²¹ *Ibid.*, may. 29, 1928, /75; Johnson a Edward P. Lowry (cónsul, Guadalajara), ago. 20, 1928, /90.

²² William A. Whalen (director de distrito, patrulla fronteriza, San Antonio) a Davis, mar. 22, 1929, con nota adjunta, /185-1/2.

²³ Weddell al Departamento de Estado, jun. 7, 1928, /77.

²⁴ *Idem.*; telegrama de Weddell al Departamento de Estado, ago. 10, 1928, /87; y telegrama de Johnson a Weddell, 16, 1928, /89.

²⁵ Weddell al Departamento de Estado, jun. 7, 1928, /77.

El costo de estos documentos parece ser mínimo, pero el trabajo que suponía obtenerlos a veces se llevaba mucho tiempo según los casos particulares. El cónsul de Nuevo Laredo estimó que el costo total de los documentos exigidos ascendía a menos de diez pesos, o un poco menos de cuatro dólares. Finalmente todos los documentos tenían que presentarse con varias copias y era necesario pagar diez dólares por la visa. En la frontera se recaudaba un impuesto adicional de ocho dólares por cabeza.²⁶

EL QUE LOS cambios en el procedimiento administrativo estuviesen vinculados al esfuerzo por fijar una cuota de inmigración a México se descubre en varios intercambios de notas entre los funcionarios del Departamento de Estado y el secretario Frank B. Kellog con el embajador Dwight Morrow. El 5 de marzo de 1928, Kellog se presentó ante el comité del senado que estaba reuniendo testimonios para dictaminar sobre si se restringía la inmigración de los países del hemisferio occidental. Kellog, que se oponía a tal legislación, se sintió aliviado cuando se aplazó la ventilación del asunto hasta que

²⁶ Richard F. Boyce, nombrado cónsul en Nuevo Laredo el 29 de junio de 1928, tomó la iniciativa de solicitar un certificado de buena conducta a la persona que pedía una visa, firmado por las autoridades civiles del lugar en que había vivido. Se tenía que anotar si la dicha persona había sido declarada culpable de algún delito, o perturbada mental, o si había recibido alguna vez caridad pública. Evidentemente, un certificado que indicara cualquiera de estas cosas habría sido inútil para el solicitante. La lista de requisitos de Boyce se publicó en primera página de *El Universal* (México, oct. 30, 1928). La publicidad en torno al certificado de buena conducta confundió a los solicitantes lo mismo que a los demás cónsules que no pedían tal documento. La idea del cónsul Boyce dio como resultado que el cónsul general, William Dawson, invitase a todos los cónsules norteamericanos en México a que presentasen información acerca de los documentos que exigían sus oficinas y de cuáles otros documentos podrían tomarse en consideración. Dawson al Departamento de Estado, oct. 31, 1928, /115. En algunos distritos los funcionarios locales otorgaban salvoconductos. David D. Myers al Departamento de Estado, Durango, abr. 13, 1928, /46.

pudiese reunirse una mayor información. Sin embargo, creyó que los que andaban proponiendo la restricción habrían de llevar a cabo esfuerzos todavía más decididos para imponer una cuota a México, a menos de que pudiese mostrarse que la inmigración mexicana no era tan considerable como querían hacer creer los grupos de presión. Kellogg tuvo la idea de llevar una cuidadosa estadística de la inmigración y la emigración; si se guardaban registros exactos que mostraran una reducción estadística del número de personas inmigradas, tal vez se lograra impresionar a los comités del congreso.²⁷

Kellogg buscó también una manera directa de restringir el número de visas concedido. El 18 de abril, le dijo a Morrow que se les había recomendado a los funcionarios consulares que "pusiesen un mayor cuidado al otorgar visados de inmigración y les negasen visado a todos los solicitantes que no tuviesen derecho al mismo de acuerdo con la ley. No cabe duda de que conseguiremos reducir en algo la inmigración si aplicamos con mayor rigor las disposiciones de la legislación existente". Morrow respondió que discutiría la posibilidad de una reducción unilateral, voluntaria, de la inmigración por parte del gobierno mexicano en cuanto se presentase la oportunidad de hacerlo.²⁸ El 30 de marzo, la oficina de visas envió un memorándum a todos los cónsules en el que se les preguntaba si pedían pasaportes a los solicitantes mexicanos. Aunque siempre se había pedido un acta de nacimiento o su equivalente, casi ninguno de los cónsules había visto jamás que un aspirante a inmigrar a Estados Unidos presentase un pasaporte mexicano. En su lugar el Departamento de Migración de México extendía una tarjeta de identificación, pero muchos cónsules no consideraban que

²⁷ Monnett B. Davis (jefe de la oficina de visas) a Carr, abr. 10, 1928, /36-1/2. *Vid.* Winters al Departamento de Estado, may. 11, 1928, /42, y Davis, memorándum del Departamento de Estado, abr. 20, 1928, /61-1/2.

²⁸ Kellogg a Morrow, abr. 18, 1928, /43; Morrow a Kellogg, may. 2, 1928, /43-1/2.

este documento fuese una prueba válida de nacimiento o ciudadanía. Se debía a que era fácil de conseguir y a que los funcionarios mexicanos de inmigración no se tomaban mucho trabajo en comprobar los antecedentes de los solicitantes. Además, el Departamento de Migración extendía las tarjetas tanto en la ciudad de México como en los puntos fronterizos. Algunos cónsules hicieron mención de formas muy particulares de tarjetas de identidad. El cónsul en Durango describió un salvoconducto, en tanto que el cónsul en Agua Prieta habló de un "pasaporte de servicio". En Tampico, el cónsul aceptaba "certificados de nacionalidad" extendidos por las autoridades municipales de ese puerto, así como dos cartas de recomendación de personas dignas de confianza. Como tenía que anotar el otorgamiento de la visa en un documento, no se sabía claramente cuál marcar. Algunos cónsules no se decidieron a marcar el acta de nacimiento de un solicitante, y por esa razón solicitaron por lo menos dos copias de todo.²⁹

Con fundamento en la información así proporcionada por los cónsules, Kellogg le comunicó a Morrow la idea de que se exigieran pasaportes mexicanos, sin parar mientes, al parecer, en el hecho de que algunos mexicanos que deseaban abandonar el país no estarían muy dispuestos a gestionarlos ante su gobierno. Comprendía, sin embargo, que esa manera de proceder reduciría considerablemente la inmigración hacia Estados Unidos, aunque sólo fuese por las dificultades que encerraba el obtener aquel documento.

El 5 de julio, Kellogg siguió tratando de persuadir al gobierno mexicano para que pidiese pasaportes a todos los emigrantes, y sugirió que una orden del 20 de diciembre de 1926 que eliminaba ese requisito quedase rescindida a partir del 1º de agosto.³⁰ Sin embargo, Morrow informó que no obs-

²⁹ Vid. informes consulares /27, 36, 38-41, 44-50, 52-55, 57-60, 62-63, 65, 68, 70 y 70-1/2.

³⁰ Kellogg a Morrow, jul. 5, 1928, /82. Por acuerdo mutuo, desde 1922 los gobiernos de los Estados Unidos y de México no han exten-

tante que el secretario de Relaciones Exteriores de México había aprobado la idea en principio, había algunas complicaciones que le quitaban su valor práctico a la proposición. Kellogg desistió de restablecer el requisito del pasaporte, pero siguió haciendo hincapié en la necesidad de reducir "la inmigración registrada".³¹ Finalmente se olvidó la idea del pasaporte y en el entretanto el Departamento de Estado dio satisfacción a los grupos restriccionistas mediante un cumplimiento estricto de los reglamentos existentes.

El efecto de esta actitud del Departamento de Estado se reflejó en las siguientes observaciones del cónsul norteamericano en Ciudad Juárez, de noviembre de 1928:

Entiendo que el Departamento de Estado desea ahora que se hagan cumplir estrictamente todos los requisitos para obtener visas, que el número de visados concedido se reduzca a un mínimo mediante elección selectiva cada vez que sea posible, y que se les pida a los solicitantes, en la medida de lo posible, que consigan sus visas en su lugar de origen. Me imagino que esto tiene como objeto compensar el movimiento de parte de algunas personas para fijar una cuota a México, lo cual sería diplomáticamente poco recomendable, o de plano imposible.

Me alegro de que se me hayan dado a conocer los deseos del Departamento en este momento. Muy a menudo, los que trabajamos en el lugar de los hechos actuamos a ciegas. Me complaceré en hacer todo lo que pueda por cumplir los deseos del Departamento con un mínimo de señales exteriores de que ha habido cambio. De hecho, ya hemos comenzado a impedir la entrada a los menos deseables de los solicitantes y estamos exigiendo ahora más documentación que nunca.³²

Otro cambio en el procedimiento tuvo que ver con las numerosas solicitudes de visas hechas fuera del distrito donde residía el interesado. Los consulados de la frontera des-

dido pasaportes a personas que están de tránsito únicamente hacia el respectivo país.

³¹ Telegrama de Morrow a Kellogg, jul. 17, 1928, /83; Morrow a Kellogg, jul. 17, 1928, /85; Kellogg a Morrow, ago. 16, 1928, /92.

³² John W. Dye a Davis, nov. 16, 1928, /120-1/2.

cubrieron que un elevado porcentaje de solicitantes, en vez de acudir a las oficinas consulares del lugar en que vivían, habían preferido viajar hasta la frontera y obtener una tarjeta mexicana de identidad, un visado de inmigrante, un certificado médico y la admisión en Estados Unidos todo en el mismo lugar. Aunque una persona no tenía que hacer forzosamente su solicitud en el consulado más cercano a su lugar de residencia, los cónsules insistieron mucho en que así se hiciese, alegando que nadie podía verificar las declaraciones hechas por los solicitantes si se hacían fuera de su lugar de residencia. Tablas cuidadosamente hechas mostraron que a mediados de 1929 las proporciones de solicitantes habían disminuido en las poblaciones fronterizas, con un correspondiente aumento de las solicitudes de visa en las oficinas del interior. Esto, en efecto, ahorró a los mexicanos un viaje innecesario hasta la frontera para hacer una petición que tal vez les sería negada; pero significó también que los cónsules podían estimar mejor el valor de los documentos que se les presentaban.³³

El colmo de la restricción en materia de otorgamiento de visas lo ideó el cónsul norteamericano en Nuevo Laredo a comienzos de 1929. Entre las personas que solicitaban visas figuraban mexicanos que estaban viviendo en los Estados Unidos, pero habían entrado ilegalmente al país. En muchos casos, la ilegalidad no era sino un tecnicismo, como en la situación del mexicano que había cruzado la frontera con anterioridad a 1917, cuando no existía ningún reglamento al respecto. Algunos mexicanos comprendidos en esta categoría desearon legalizar su estado migratorio regresando a México y volviendo a entrar luego, pero legalmente. No obstan-

³³ Dawson al Departamento de Estado, oct. 31, 1928, /116; nov. 21, 1928, /122; dic. 6, 1928, /126; dic. 31, 1928, /141; y ene. 2, 1929, /142. *Vid.* Winters a Dawson, abr. 25, 1929, /213. En algunos casos, un mexicano habría tenido que hacer viaje al sur hasta la población en que se hallase situado el consulado norteamericano de su distrito; las rutas del ferrocarril comúnmente determinaban la dirección del viaje de una persona desde el interior de México.

te residir al norte de la frontera, los solicitantes se encontraron con que el cónsul en Nuevo Laredo les pedía, además de los documentos comunes, una carta del patrón en la que se dijese durante cuánto tiempo habían estado trabajando con él y cuánto dinero habían recibido como salario; una carta de la policía en la que señalase si el solicitante tenía o no antecedentes criminales; cartas de todas las organizaciones de beneficencia del lugar de residencia del solicitante, en las que se dijese si había recibido o no ayuda y una carta semejante en lo relativo a la asistencia pública del cónsul mexicano. El cónsul consideró que "todo extranjero digno de ser admitido debería sentirse complacido de tener que proporcionar estos documentos". El Departamento de Estado lo elogió por habersele ocurrido semejante idea.³⁴

Hasta mexicanos que habían vivido previamente en Estados Unidos, habiendo entrado legalmente, descubrieron que a los cónsules se les había ordenado tratar sus solicitudes como si fuesen primeras admisiones. Para decirlo con palabras del cónsul general, "un solicitante, admitido en una ocasión anterior, tal vez resulte inadmisibile de acuerdo a las altas normas actualmente vigentes. . . y se le debe juzgar de acuerdo a las mismas normas que valen para los solicitantes que nunca han residido en Estados Unidos".³⁵

La reducción del número de visados concedidos a inmigrantes mexicanos no se produjo con aparatosa rapidez. Las visas de inmigración eran válidas para su periodo de cuatro meses y el cumplimiento de las normas de admisión no se llevó a cabo en todos los consulados simultáneamente. Los cónsules que informaron de aumentos después de mayo de 1929 recibieron cartas en las que el cónsul general los criticaba, en tanto que fueron elogiados aquellos cónsules cuyas oficinas registraron disminuciones considerables. En la población fronteriza de Nuevo Laredo, los visados disminuyeron

³⁴ Carr a Boyce, abr. 17, 1929, /184.

³⁵ Dawson al Departamento de Estado, ago. 15, 1929, /264.

desde 1 778 concedidos sin ningún rechazo en agosto de 1928, hasta 363 concedidos, con 171 rechazos, en junio de 1929.³⁶

Para todos los consulados en México, los visados concedidos entre julio de 1928 y mayo de 1929 mostraron un descenso de casi 30 por ciento respecto a los otorgados entre julio de 1927 y mayo de 1928. Las comparaciones por mes fueron todavía más notables. Los visados otorgados en abril de 1929 sumaron casi un 60 por ciento menos que en abril de 1928, y muchos de éstos se concedieron a estudiantes, a personas que estaban regularizando su estado y a residentes previos y no tanto a emigrantes nuevos.³⁷ Cuando Estados Unidos entró en la depresión, después del derrumbe de la bolsa de valores, la inmigración desde México había sufrido ya una notable baja. El jefe de la oficina de visas del Departamento de Estado le envió al cónsul general sus más cordiales felicitaciones.³⁸

La política de restricción administrativa no fue universalmente aplaudida. Aunque el gobierno mexicano no alentaba la emigración, los funcionarios locales se quejaban de que en los consulados se trataba mal a los solicitantes. Patrones norteamericanos de trabajadores mexicanos hicieron saber a los Departamentos de Estado y de Trabajo su inconformidad y se quejaron de una escasez de mano de obra no calificada.³⁹

³⁶ Los funcionarios consulares en Mexicali, Matamoros y Piedras Negras mostraron aumentos en el mes de junio y se les enviaron cartas desaprobatorias. Al cónsul de Nuevo Laredo lo elogiaron por su informe. Dawson al Departamento de Estado, jul. 24, 1929, /255; Carr a Boyce, jul. 23, 1929, /248. En febrero de 1929, el cónsul general llamó a todos los cónsules a la ciudad de México para discutir el cumplimiento uniforme de normas exigentes. *El Universal y Excelsior* (México, feb. 20, 1929).

³⁷ Dawson al Departamento de Estado, may. 16, 1929, /225.

³⁸ Simmons a Dawson, may. 16, 1929, /224-1/2. En julio de 1929, las visas concedidas habían disminuido en un 40 por ciento en comparación con el año anterior, y la proporción entre rechazos y número total de solicitudes fue de casi 45 por ciento. Dawson al Departamento de Estado, ago. 15, 1929, /264.

³⁹ Boyce al Departamento de Estado, jun. 12, 1929, /240; Maurice

No obstante el descenso en la inmigración registrada, algunos miembros del congreso, encabezados por Box, estuvieron a punto de conseguir la imposición de una cuota a México. Sólo la creciente crisis económica y el aumento en el número de repatriados mexicanos hicieron que resultase superflua una cuota.

Al evaluar la restricción de inmigrantes le llaman a uno la atención los numerosos efectos, probablemente imprevistos, creados por esta política. Hay que reinterpretar el significado de las entradas ilegales. La cantidad de papeleo burocrático por el cual tenían que atravesar los mexicanos les creaba un grave obstáculo para legalizar su estancia en Estados Unidos. Para no correr el riesgo de que se les obligase a permanecer en México, separados de su familia, se quedaron al norte de la frontera, y perdieron la oportunidad de tramitar su nacionalización o de votar en las elecciones. Para los mexicanos que deseaban inmigrar, el papeleo burocrático, comparado con el fácil acceso que ofrecía una larga frontera, que en gran parte no estaba vigilada, convertía a la entrada ilegal en el menor de dos males. Al Departamento de Estado le importaba más reducir las cifras oficiales de inmigración que legalizar una generación de inmigrantes ilegales. Se estableció así una pauta para las cuatro décadas siguientes, de acuerdo con la cual la explotación económica, el despojo de derechos políticos y la discriminación fueron conscientemente practicados por patronos y políticos norteamericanos contra los individuos procedentes de México.