

LECCION XXXVII

Naturalizacion. — Participacion de los extranjeros en el ejercicio de las funciones políticas y en el goce de los derechos civiles.

Entre los restos de las costumbres de los pasados siglos, que entorpecen el progreso de la civilizacion, y contribuyen á mantener la division y los celos mezquinos entre los hombres, figura en primera línea la que establece infundadas diferencias, para el ejercicio de las funciones políticas y el goce de los derechos civiles, entre los que han nacido en un pais, y los que lo habitan, habiendo nacido fuera de él. Hubo un tiempo en que al extranjero se le veia como enemigo, y se le trataba con la desconfianza ó aversion que este supuesto carácter debia inspirar. Si el hombre, disgustado de vivir en la tierra en que habia nacido, ó no encontrando en ella campo para ejercer con provecho alguna industria ó profesion, se iba á residir en otra, que le ofrecia mayores atractivos, ó dar útil empleo á sus aptitudes, no podia aguardar verse en posesion de los mismos derechos, y ejercer las mismas funciones para las cuales eran hábiles los nacidos en la nueva patria que escogia, aunque acreditase su adhesion á ella durante largos años de residencia. En algunos paises, se le concedia carta de naturalizacion, pero despues de muchos años de prueba, para que así acreditase que renunciaba á los vínculos que le ligaban á su antigua patria, y que era su firme intencion pertenecer á la que adoptaba. Esto, en donde habia leyes que permitiesen la naturalizacion de un extranjero; que en donde no existian, no habia que aguardar nada sino de la voluntad de la multitud ó del príncipe que gobernaba.

Los griegos, á pesar de ser los que, entre los pueblos antiguos, profesaban ideas mas liberales, fueron tan avaros de la ciudada-

nia para los nacidos en el pais, que con dificultad la concedian al que hubiese visto la luz fuera de él. Atenas, en su época de mayor esplendor, fomentó la residencia de extranjeros, principalmente comerciantes; pero siempre concedió el privilegio de ciudadano ateniense como un distinguido favor, que no podia obtenerse sino por consentimiento y decreto de dos asambleas sucesivas del pueblo. Y aun esto no se hacia sino en favor de algunos hombres de la mas alta reputacion, ó que hubiesen hecho algun señalado servicio á la república. En tiempo de Demetrio de Falera, residian en el Atica, segun dice Potter en sus *Antigüedades griegas*, diez mil hombres libres, que eran extranjeros, ó de descendencia extranjera, ó libertos, que no tenian los derechos de ciudadanía. Estos no podian disponer de sus bienes por testamento, sino que eran aplicados, despues de su muerte, á uso público.

En Roma, los extranjeros no podian testar, y sus bienes, cuando fallecian, iban al público, ó á su patron por el derecho de aplicacion, *jus applicationis*, hasta el tiempo de los emperadores, cuando se les permitió testar y heredar (Cod. 6, 59, 10). Los romanos se distinguieron como peculiarmente avaros del derecho de ciudad, y al principio lo restringieron á los habitantes de la ciudad; despues lo extendieron hasta los limites del Lacio. Segun Suetonio, Augusto mostró la misma solicitud por mantener la sangre romana pura de mezcla extranjera, y no concedió los derechos de ciudad sino con mano avara. Caracala fué el que, con el objeto de extender mas el impuesto, destruyó toda distincion entre ciudadanos y extranjeros, y dió la ciudadanía á todo el mundo romano.

Esto es lo que sabemos de los tiempos antiguos; y Gibbon atribuye (sin razon en mi concepto) á la disposicion de Caracala, el que hubiese desaparecido el espíritu público, y el que no se sintiese ya mas el orgullo del pais, ni se cuidase de su honor. Digo que Gibbon se engaña cuando atribuye tales resultados á la medida de Caracala, como se engaña en otras muchas cosas; porque ya, en tiempo de aquel emperador, el despotismo de los Césares habia matado el espíritu público, hecho desaparecer el orgullo nacional, y extinguido los sentimientos de honor. La ex-

tension del derecho de ciudad facilitó, por el contrario, que algunos de los naturalizados diesen de cuando en cuando brillo á la degenerada nacion, que habia sufrido el sombrío despotismo de Tiberio, las extravagancias y crueldades del César Calígula, los crímenes atroces del farsante Neron, de Vitelio, de Othon, y de tantos otros que escandalizaron al mundo con sus excesos. ¿Por qué atribuir á esta medida de Caracala un resultado que ya se habia producido sin ella, y que era la consecuencia necesaria de la pérdida de todas las libertades, de la ausencia de todas las garantías? ¿De qué habia de estar orgulloso el pueblo romano antes de que vistiesen Geta y Caracala la púrpura imperial? ¿Seria de ser un vasto ergástulo de esclavos entregados á la voluntad de un cómitre que se llamaba emperador?

Pero sigamos la historia de las disposiciones adoptadas sobre naturalizacion por las principales naciones, fijándonos en las que deben llamar principalmente nuestra atencion, como son las que han regido en España, en Francia, en Inglaterra y los Estados Unidos, para examinar las razones que haya en favor ó en contra de ellas, para saber lo que la Constitucion de un pais, como los de la América española, debiera establecer acerca de esto.

Los españoles han sido casi tan mezquinamente celosos del extranjero, y tan avaros del derecho de ciudad, como los espartanos que, segun las leyes de Licurgo, no toleraban en el pais á los que no eran de la patria. Segun la ley 7, tit. 14, lib. 1, nov. recop, no podia el rey conceder naturaleza de aquel reino sino en caso de precisa necesidad; pero como éste caso, dice, podia llegar ó por especiales méritos de algun sujeto, ó por no haber cosa proporcionada con que premiar sus servicios, sino con alguna dignidad que, para obtenerla, exija carta de naturaleza, entonces se pedirá su acuerdo á las ciudades y villas de voto en Córtes, para que libre y espontáneamente convengan en concederla así. (Escriche. Dicc. art. *Naturaleza*.) Las diferentes Constituciones que se han hecho en este siglo, han introducido en esto variaciones; pero siempre sus disposiciones hacen mas ó menos difícil la naturalizacion. La Inglaterra es la que sobre este punto tiene una legislacion menos consistente con el espíritu liberal y frater-

nal de la civilizacion moderna. Existe allí una media nacionalizacion, y una nacionalizacion que haman completa, porque hace al que la obtiene acreedor á casi todos los derechos de un inglés.

Un *denizen*, segun los diccionarios que tenemos de la lengua inglesa y española, es un extranjero naturalizado; y pudiera creerse por lo mismo que un *denizen* tiene todos los derechos de un inglés. No es así, sin embargo. Un *denizen*, que yo traduciria *extranjero medio inglesado*, es, dice el juez Blackstone (que en esto es mejor autoridad que los diccionarios), un extranjero que ha obtenido, *ex donatione legis*, letras patentes para hacerlo súbdito inglés; alto é incomunicable atributo de la prerogativa real. Un *denizen*, es una especie de estado medio entre un inglés y un extranjero; pero no puede adquirir por herencia; porque su padre, por cuyo conducto podria heredar, siendo extranjero, no tenia sangre capaz de heredar, y no ha podido comunicarla á su hijo. Y á causa de la misma falta de sangre heredable, la sucesion de un *denizen*, nacido antes de la media naturalizacion (*denization*), no puede heredar; pero sus descendientes pueden. Un *denizen* no queda exento de pagar los derechos de extranjero y otras cargas. Ni puede ser consejero privado de la corona, ni miembro del Parlamento, ó tener algun empleo civil ó militar de confianza, ú obtener alguna concesion de tierras de la corona.

La naturalizacion completa que, dice Blackstone, hace del extranjero un inglés hábil para todo, no puede conferirse sino por acto del Parlamento, y por esto se le pone en la misma condiccion que si hubiese nacido bajo la obediencia al rey; pero aun así no puede ser del consejo privado, ni miembro del Parlamento, ni tener otros empleos y concesiones de la corona. Así es, que esta naturalizacion, que Blackstone llama completa, no tiene de mas sobre la *denization*, sino que confiere la capacidad de heredar. A esto se halla reducido todo lo que los ingleses concedian al que, habiendo nacido fuera de los dominios británicos, queria obtener carta de naturalizacion, sin que en esto se hayan hecho mejoras que estén al nivel de los progresos de la civilizacion. Porque, aunque en tiempo de la reina Ana se dió una ley para que pudiesen naturalizarse todos los protestantes que fuesen á vivir en In-

Inglaterra, esta ley, dictada por el espíritu de secta, solo duró vigente tres años; y despues las ampliaciones de la legislacion anterior se han reducido á permitir que se naturalizen los extranjeros que sirvan dos años en la marina en tiempo de guerra, y los protestantes que sirvan durante el mismo tiempo en el ejército de tierra. Las leyes inglesas sobre el goce de los derechos civiles por los extranjeros, son todavía las mismas establecidas por la monarquía feudal, bajo la influencia de la desconfianza y aversion que en otros tiempos inspiraba el extranjero. Es probable que solo se haya descuidado el reformarlas por la necesidad que la Inglaterra siente de deshacerse de una parte de su poblacion, mas bien que de atraer á su suelo personas que la aumenten; porque, á la verdad, su legislacion sobre la materia no hace mas honor á ese pais que la que hasta poco há regia en Irlanda respecto de la religion anglicana, y que rige aun respecto de otras muchas cosas¹.

La legislacion francesa es la que ha sido mas liberal á este respecto, entre todas las europeas, por lo menos despues de la revolucion de 1789. La Constitucion de 22 de Frimario del año VIII (15 de Diciembre de 1799, despues del golpe de Estado de Brumario) declaró que todo individuo extranjero, que hubiese residido por diez años consecutivos en Francia, podia obtener carta de naturalizacion; y despues el Senado-consulta de 19 de Febrero de 1808, concedió derecho á la naturalizacion á todos los que hicieren servicios á la Francia, ó llevasen al pais grandes talentos, ó fundasen industrias útiles ó grandes establecimientos. Todos estos pueden, despues de un año de residencia, obtener la naturalizacion y gozar de todos los derechos de ciudadano francés.

La Constitucion americana dejó á la legislatura el poder de establecer reglas de naturalizacion, y el Congreso determinó por ley de 1790 que el que residiese dos años en los Estados Unidos, podia obtener carta de naturalizacion. Pero en 1795, la legis-

¹ Los que deseen instruirse mas detenidamente sobre las diferencias que se hacen en Inglaterra entre el nacional y el extranjero, pueden ver á *Blackstone*. *Convent*. Vol. I, cap. xv y vol. II, cap. x.

latura varió de opinion, y aumentó la condicion de la residencia á cinco años. En 1798 dispuso que la naturalizacion no podria obtenerse sino despues de una residencia de catorce años; y despues, en 1805, redujeron otra vez el término de residencia á cinco años, que es el que rige todavía.

La reseña que acabo de hacer manifiesta que, mas ó menos en los tiempos antiguos y modernos, se han puesto embarazos al extranjero para naturalizarse en otro pais, y para que pudiese ejercer en él funciones políticas, y gozar de los derechos civiles como los ciudadanos. Veamos hasta dónde son justificables estas restricciones, y qué seria lo que una Constitucion pudiera establecer á este respecto con mayores ventajas.

En otro tiempo, el temor de habilitar al extranjero para ejercer funciones políticas y gozar de los derechos civiles, podia tener su razon de existir. La moral política de los pueblos no era la misma que en los tiempos modernos, y cada nacion se creia autorizada á trastornar el orden establecido en las demas por cualesquiera medios, para aprovechar de sus divisiones, y poder fácilmente conquistarlas. El extranjero podia querer hacerse ciudadano para obtener puestos públicos, ó tener en las funciones políticas una participacion que le facilitase los medios de realizar los designios del soberano de cuya obediencia pretendia separarse. Felipe de Macedonia empezó por hacerse admitir como miembro de un consejo federal griego, para realizar sus pretensiones de dominacion sobre la Grecia; y sabido es el partido que sacó de esta posicion para llevar á cabo sus designios, aun cuando el Consejo de Corinto fuese mas bien una liga religiosa que política. Pero la organizacion constitucional de los pueblos antiguos era diferente de la de los paises modernos. No habia en aquellos gobiernos representativos, como el que he bosquejado en las lecciones anteriores. Hoy existen estos, y la moral política que profesan ha mejorado; el derecho de conquista, como regla comun internacional, ha desaparecido; la franca y libre comunicacion entre los pueblos, ofreciendo libre acceso á todos los extranjeros á cualquier pais, lleva á él á hombres de todas las naciones, que mal podrian combinarse

para entregar en manos de un usurpador el país que los acogió; y la población sobrante de unos países es la que va á otros á establecerse en ellos, porque allí encuentran el bienestar y las conveniencias que la tierra natal no les proporciona. Los extranjeros que llegan á un país á residir en él, no son los griegos que con Sinon entran dentro los muros de Troya, en el célebre caballo de madera, para prender fuego á la ciudad en el silencio de la noche, y degollar en medio de las llamas á los descendientes de Laomedonte; ni son los alobroges que van á Roma dispuestos á ayudar á Catilina y sus cómplices á realizar sus nefarios designios, aunque despues los traicionen. Son los comerciantes, que trasponen los mares para llevar los productos de un país á cambiarlos por los de otro, y conducir consigo los descubrimientos de la civilización para generalizarlos en el mundo; son los hombres científicos y profesionales, que no encontrando campo en su país para hacer uso provechoso de sus conocimientos, van á llevarlos á otra parte; son los agricultores, que no encuentran en el suelo que los vió nacer una hectárea de tierra que cultivar, y van á buscarla en donde sobra; son los hombres industriuosos y los obreros, que se dirigen á las ciudades en donde pueden plantearse las fábricas que den ocupación provechosa á la pericia de unos y á la laboriosidad de otros. Esta es la población extranjera que hoy emigra á otros países, bien diferente de los germanos que pasaban el Rhin para usurpar la tierra de los galos, estrechados por otros que los circundaban en la suya. Otros tiempos han venido; pero desgraciadamente, en cuanto á esto, no han venido enteramente otras costumbres. Los celos contra el extranjero subsisten en muchas partes, y aun en donde han desaparecido algun tanto las disposiciones legales respecto de él, se parecen mucho á las de los tiempos de la antigüedad y de la edad media. Los legisladores modernos han seguido los mismos principios respecto de esto, que guiaron á los griegos, á los romanos, á los españoles, y á la Inglaterra feudal, que conserva sus leyes sobre los extranjeros, aunque son un contrasentido con las mejoras que diariamente hace en sus instituciones políticas.

No estoy de acuerdo con esa legislación repulsiva, inclusa la de los Estados Unidos, que es mala en principio, y que poco há pretendia hacer mas restrictiva el extravagante partido de los *know nothing*, que tanto ha molestado en aquel país á la emigración extranjera.

Convengo con el canciller Kent¹, que « una residencia previa moderada, es una necesidad material para habilitar á los extranjeros á adquirir los conocimientos y hábitos propios para hacer de ellos buenos ciudadanos, que puedan combinar el espíritu de libertad con el amor á las leyes. Los extranjeros recién llegados, y antes que tengan tiempo para adquirir propiedad, y formar relaciones y afectos, no dan motivos para presumir que conocen nuestras instituciones, y que sienten celo y orgullo por su estabilidad y suceso. »

Pero desde que haya hechos que prueban que el extranjero tiene esos conocimientos, y esas afecciones, y ese celo que desea el canciller Kent, me parece que, aunque no tenga una larga residencia, debe concedérsele la naturalización. Lo mejor sería seguir el principio que consagró el Senado-consulta napoleónico de 1808, con algunas ampliaciones; disponiendo que todo extranjero, mayor de edad, que residiese en el país un año, y manifestase á la autoridad del punto de su residencia que desea ser ciudadano, quede por el mismo hecho naturalizado, y sea hábil para elegir y ser elegido como los demás ciudadanos. El gobierno democrático representativo es el que realiza el ideal de la mejor forma de gobierno, entre otras cosas, porque las personas que ejercen el poder, siendo elegidas por la comunidad misma que ha de ser regida por ellas, se supone que ejercerán sus funciones segun los deseos y en provecho de esa comunidad que los elige. Si los extranjeros forman parte de esa comunidad y tienen intereses homogéneos con los demás miembros de ella, es del interés de esta el que ejerzan la función política de elegir; y si la comunidad cree que ellos pueden ser los que desempeñen mejor el encargo de gobernarla, no hay ninguna razón, ni de conveniencia, ni de justicia, para prohibir que así se haga.

¹ *Kent's Comm.* lec. XXV, parte 4^o.

En los Estados Unidos de Colombia y en los de Venezuela, sus respectivas Constituciones disponen, que son ciudadanos naturalizados todos los nacidos ó que nazcan en cualquiera de las repúblicas hispano-americanas, que fijen su residencia en el país, y manifiesten que quieren serlo. Respecto de las demás personas, las leyes de naturalización exigen muy corta residencia. La República argentina, por una ley de 1869, ha reducido la residencia á dos años, y dispuesto que esta puede dispensarse también á los que hayan hecho al país servicios en la educación ó de otra manera, si quieren naturalizarse.

Los Estados hispano-americanos, que necesitan población, deben ser muy liberales á este respecto. Esta es una proposición en que casi todos están de acuerdo; pero hay quienes piensan que si se concede gran facilidad para naturalizarse, debe estar acompañada de la prohibición de adquirir propiedad inmueble, mientras no se obtenga la naturalización. Veo que esta es también la opinión de Kent, quien dice en el mismo capítulo arriba citado: « Los extranjeros que vienen aquí con la intención de hacer de este país su permanente residencia, serán inducidos á hacerse ciudadanos, desde que, no siéndolo, son inhábiles para poseer con pleno dominio propiedad inmueble, ni ejercer ningún empleo civil, ó votar en las elecciones, ó tomar parte alguna activa en la administración del gobierno. » Pero no pienso por esto que nosotros debamos adoptar el derecho común (*common law*) inglés, que, con pocas modificaciones, sigue siendo la ley de los americanos del Norte, y que es tan restrictiva respecto de la adquisición de propiedad. La razón por que los extranjeros no se naturalizan en los Estados hispano-americanos, es porque en su calidad de tales gozan de ciertos derechos con mejores condiciones que los nacionales. En donde hay una religión del Estado, ellos gozan de libertad religiosa, garantida por tratados ó por leyes; y la propiedad mueble é inmueble que poseen, mientras conserven la calidad de extranjeros, se halla bajo la protección de sus respectivos gobiernos; porque no se ha tenido el cuidado de establecer que todo el que posea bienes de cualquiera especie en el país no es acreedor á más garantías res-

pecto de ellos que las leyes y autoridades del país conceden á los ciudadanos, y que dichos bienes están sujetos á los mismos gravámenes é impuestos que los de estos sin excepción. Que todo el que posea propiedad en el país la tenga sujeta á los mismos riesgos y peligros, sea nacional ó extranjero; que nadie pueda cobrar daños y perjuicios, sino el que sea declarado acreedor á la indemnización por los tribunales del país; que responda con su persona y sus bienes todo el que, contraviniendo á la ley, ó sin autoridad, ó abusando de la que tiene, tome ó destruya la propiedad de otro, quien quiera que sea; y entonces los extranjeros tendrán interés en naturalizarse, para poder votar en las elecciones, y obtener puestos públicos que los habiliten para hacer efectiva por sí mismos la protección que las leyes acuerden á las personas y propiedades. Concédase á los extranjeros el goce de todos los derechos civiles, pero con las mismas condiciones exactamente que á los nacionales, no con privilegios.

CONCLUSION

He concluido la rápida exposicion que me propuse hacer de los principios que pueden servir de guia para organizar le sociedad y constituir un gobierno propio para conducirla al mayor grado de felicidad. Mi objeto ha sido poner al alcance de todos los que lean este libro el conocimiento de la teoría de la república democrático-representativa, desenvolviendo los principios que se deducen de la accion práctica de las disposiciones de la Constitucion inglesa y la de los Estados Unidos. Estando hoy resueltas por la práctica, de un modo satisfactorio, muchas cuestiones politicas que han ocupado por siglos á los filósofos, desde Aristóteles y Platon hasta Montesquieu, Rousseau y Locke, no me he detenido á hacer reflexiones abstractas sobre ellas. Los hechos me ofrecen resultados útiles para la humanidad ; esto me basta para caracterizar la combinacion que los ha producido como buena, y como verdades ó principios seguros los que han guiado á sus autores para formarla. Una teoría comprobada con los hechos satisfactorios que la práctica de ella ha producido, tiene una fuerza de conviccion irresistible. La de la Constitucion americana la ha tenido para mí ; y creo que si los hispano-americanos se penetran de la verdad de ella, no andarán por mas tiempo á ciegas en busca de la república, que desean, y que no han podido realizar con combinaciones visionarias y caprichosas, como son en general las de sus Constituciones politicas. La república existe, y está comprobada en los Estados Unidos por ochenta años de experiencia ; no hay para qué ir á buscarla en la imaginacion de los visionarios. Estudiémosla en el original.

APÉNDICE