Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

CAPÍTULO SEGUNDO

FRONTERAS ABIERTAS EN EL SIGLO XIX: LA CONSTRUCCIÓN DEL NACIONAL, DEL CIUDADANO Y DEL EXTRANJERO EN AMÉRICA DEL SUR

> ¿De qué nos sirven la extensión, la riqueza y la disposición geográfica de América, esclavizados como estamos? Tenemos numerosas e inmensas regiones, no ocupadas más que por los habitantes de la selva; pero, vosotros impedís que el hombre entre en ellas. Si cultivamos la tierra, os apoderáis de la parte principal de los productos de nuestro trabajo; y cerrando nuestros puertos, hacéis nugatorios o inútiles para nosotros los mejores muelles y los ríos más extensos del mundo.[154]

I. INTRODUCCIÓN

En el siglo XIX, la apertura de las fronteras para las personas en Sudamérica se hizo realidad a través de un proceso cargado de implicaciones demográficas, económicas y raciales. Ante todo, la idea de fronteras abiertas fue un proyecto civilizador en el que los agentes que lo iban a llevar a cabo tenían que ser europeos blancos, varones y productivos. Para los primeros legisladores, el inmigrante ideal sería aquel que poblara regiones que se presentaban como vacías, trajera industrias y conocimiento necesarios para participar en los mercados globales y contribuyera al blanqueamiento de poblaciones mestizas. Al igual que en Estados Unidos, la flexibilización de las restricciones a la movilidad humana no fue un proyecto humanista, sino más bien utilitario.

[154] Burke, William, *South American independence: Or, the emancipation of South America, the glory and interest of England*, Londres, J. Ridgway, 1807, p. 12. Traducción del autor.

Sin embargo, hubo también diferencias notables respecto del modelo norteamericano.[155] Por ejemplo, los sudamericanos abolieron la esclavitud mucho más rápido. De hecho, concedieron la nacionalidad a todos los nacidos en el territorio a través del *ius soli*, y no solo a los hombres blancos libres. Además, se ofreció la igualdad de derechos civiles a los extranjeros, aunque sin derechos políticos. Y, a pesar de que se facilitaba la naturalización sin ninguna discriminación racial, los cargos públicos a los que podían acceder los naturalizados eran más limitados que en Estados Unidos, en donde solo se prohibía el optar a la presidencia o a la vicepresidencia del país.

La población fue uno de los aspectos de la formación y consolidación del Estado. Con la independencia de Sudamérica a principios del siglo XIX, se dio por terminada la etapa regentada por España, y, en el caso de Brasil, por Portugal. Esto produjo un cambio drástico del mapa de la región entre 1810 y 1826.[156] Recién independizados, estos diez países comenzaron a afirmar su condición de Estados y a buscar construir la nación mediante el delineamiento de tres elementos constitutivos: gobierno, territorio y población. Si bien la independencia vino acompañada de una débil estatalidad, la construcción de la nación representó un proceso mucho más largo. Los Estados utilizaron las políticas de migración y ciudadanía como herramientas para definir a la nación emergente. Al mismo tiempo, las elites afirmaron e intentaron reforzar la estatalidad en nombre de dichas mismas nuevas naciones.[157]

En primer lugar, se requería que un Estado poseyera una autoridad pública encargada de ordenar y dirigir los asuntos internos y externos.[158] Esta autoridad pública o política era lo que De Vattel denominaba como "soberanía". En su opinión, la soberanía era fundamental, ya que solo los Estados independientes y soberanos tenían derechos y estaban sujetos al derecho de gentes.[159] En la época de los escritos redactados por De Vattel, a mediados del siglo XVIII, la soberanía residía en el monarca o el príncipe.[160] Posteriormente, gracias a la Revolución francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y la Constitución francesa de 1791, la soberanía se

[155] Sobre el caso de Estados Unidos, véase Motomura, Hiroshi, *Americans in waiting…*, *cit.*

[156] Los restantes territorios holandeses y británicos, los actuales Surinam y Guyana, no se independizaron sino hasta el siglo XX. La Guayana Francesa sigue formando parte del territorio francés.

[157] Centeno, Miguel Ángel y Ferraro, Agustin, *State and nation making in Latin America and Spain. Republics of the possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 3-24.

[158] De Vattel, Emmer, *El derecho de gentes o principios de la ley natural*, libro 1, capítulo 1, 1758, párr. 1.

[159] *Ibidem*, párr. 4.

[160] *Ibidem*, cap. 4.

transfirió a la nación. Este modelo también fue adoptado en la Constitución de Cádiz de 1812, que influyó decisivamente en el pensamiento constitucional sudamericano. Con miras a consolidar su soberanía, los países recién emancipados se embarcaron rápidamente en la firma de diversos acuerdos bilaterales con otros Estados, reafirmando así su independencia, al tiempo que intentaban obtener el reconocimiento internacional.[161]

En segundo lugar, en cuanto al territorio, fue Simón Bolívar quien enunció el principio del *uti possidetis juris*. El principio establecía que las nuevas repúblicas debían adoptar las unidades administrativas coloniales que estaban vigentes en 1810. Dicho año se presentó como el último de vigencia de los decretos españoles y fue fijado como punto de partida para delimitar temporalmente las líneas territoriales.[162] No obstante el hecho de que este principio se incluyera en muchas Constituciones y tratados, algunas disputas terminaron en conflicto.[163] Brasil rechazó categóricamente la doctrina. En su lugar, Brasil favoreció el *uti possidetis de facto* en sus acuerdos bilaterales de delimitación, a través del cual la propiedad territorial se basaba en la posesión efectiva y no en el título colonial.[164]

Por último, estaba la cuestión de la población. Los Estados debían definir a quiénes iban a considerar como nacionales, ciudadanos y extranjeros, así como los derechos que corresponderían a cada categoría. En cada territorio, las clasificaciones iban a tener consecuencias para la concepción y construcción de la nación, así como para el sentimiento y la identidad nacionales. En otras palabras, los Estados debían resolver quién iba a ser admitido en la comunidad política, quién tendría derechos y quién estaría sujeto a obligaciones. Al menos cuatro elementos centrales estaban en juego: la adquisición original de la nacionalidad, las condiciones bajo las cuales los nacionales podían convertirse en ciudadanos en el sentido de ejercer plenos derechos, incluidos los políticos, los requisitos que debían cumplir los extranjeros para obtener la nacionalidad y su estatus una vez naturalizados y, por último, los derechos de los extranjeros. Este capítulo presenta la re-

---

[161] Como ejemplo, véanse los diversos convenios de paz, amistad, navegación y comercio firmados entre Colombia y, respectivamente, los Estados Unidos (Bogotá, 3 de octubre de 1824), los Países Bajos (Londres, 10 de mayo de 1829) y Su Majestad el Rey de Francia (Bogotá, 14 de noviembre de 1832). Véase también el Tratado de la Provincia Unida del Río de la Plata-Gran Bretaña del 2 de febrero de 1825.

[162] Parodi, Carlos, *Politics of South American boundaries*, Greenwood, Praeger, 2002, p. 5.

[163] *Ibidem*, pp. 1 y 5. Como explica Parodi, de las veinticinco fronteras territoriales existentes en Sudamérica, ocho estuvieron marcadas por grandes guerras, ocho por guerras menores y cinco por algún nivel de violencia.

[164] García, Beatriz, *The Amazon from an international law perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 53 y 54.

gulación de estos elementos y los motivos por los cuales se tomaron ciertas decisiones a la hora de legislar sobre ellos.

II. La nacionalidad por nacimiento en Sudamérica

Una vez alcanzada la independencia, todas las Constituciones de las nuevas repúblicas adoptaron el *ius soli* como vía automática para obtener la nacionalidad. Esta opción ha demostrado ser resiliente: los diez países siguen concediendo de manera directa la nacionalidad a las personas nacidas en su territorio.[165]

A pesar de lo señalado, era incierto que el *ius soli* fuera a resultar una opción obvia en el momento en que se redactaron las nuevas Constituciones. De hecho, el *ius sanguinis* estaba mucho más extendido tanto en la teoría como en la práctica de la época. Por ejemplo, De Vattel sostenía que los "nativos o ciudadanos naturales" eran "los nacidos en el país, de padres que son ciudadanos". Esto se entendía como una cuestión central para la autopreservación y perpetuación de la sociedad y el orden esperado de las cosas, dado que "los hijos siguen naturalmente la condición de sus padres y les suceden en todos sus derechos". De hecho, De Vattel se refirió a Inglaterra como uno de los pocos Estados en los que "la sola circunstancia de haber nacido en el país naturaliza a los hijos de un extranjero".[166] En cambio, Francia, que había incluido una forma de *ius soli* en su Constitución de 1791,[167] estableció el *ius sanguinis* en su Código Civil de 1804.[168] Mientras tanto, en Estados Unidos, el *ius soli* solo se aplicaba a los hombres blancos

[165] Esta regla general solo se incumple parcialmente en Colombia, donde el *ius domicilii* funciona como una condición adicional por la que uno de los padres debe estar domiciliado en el país en el momento del nacimiento. Colombia ha adoptado de manera temporal, por el momento hasta el 2025, la posibilidad de otorgar la nacionalidad por *ius soli* a los hijos de nacionales venezolanos que nazcan en el territorio del país. Véase Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019, por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio; Resolución 8617 de 2021, por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 8470 del 5 de agosto de 2019, y se prorroga su vigencia, 19 de agosto de 2021. Véase Arenilla, Shirley Llain, *Colombia´s nationality law: A historical interpretation,* tesis doctoral, Universidad de Leicester, 2024.

[166] De Vattel, *op. cit.*, párr. 212 y 214.

[167] Francia, artículo 2, Constitución de la Asamblea Nacional, 3 de septiembre de 1791.

[168] Francia, Código Civil francés de 1804, libro I, título I, capítulo I, Del disfrute y la privación de derechos civiles, párr. 9.

libres hasta después de la Guerra Civil, cuando la Decimocuarta Enmienda de 1868 lo extendió a los afroamericanos.[169]

¿Por qué los nuevos Estados sudamericanos optaron por el *ius soli*? Algunos autores sostienen que fue el resultado de un énfasis en el "territorio nacional más que en la pertenencia natural o la etnicidad".[170] Otros se refieren a la necesidad de poblar grandes territorios, como se refleja en la posterior tradición de inmigración de estos países.[171] Aunque estas teorías nos ayudan a entender determinados aspectos de la aplicación del *ius soli*,[172] no explican por qué los Estados sudamericanos consagraron originalmente este principio en sus primeras Constituciones.

1. *La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812*

La Constitución española de 1812 desempeñó un papel crucial en la construcción jurídica del nacional y del extranjero, sirviendo de modelo a las nuevas repúblicas y a Brasil, ya que, en varios aspectos, la siguieron casi al pie de la letra. La Constitución de Cádiz, como se conoce al texto de 1812, fue una de las primeras Constituciones nacionales en alcanzar una influencia global y una articulación avanzada de los rasgos que debía poseer un Estado moderno.[173] Las circunstancias particulares en las que se redactó, en un momento en que la mayor parte del territorio español se encontraba ocupado por las tropas napoleónicas, contribuyeron a un producto liberal cuyo prestigio pronto se extendió a Europa y América.[174] La Constitución entró en vigor en gran parte de los territorios preindependientes americanos, aunque no en todos.[175] Es importante destacar que la Constitución ha-

[169] El reconocimiento de los asiáticos y los nativos americanos como ciudadanos tardó aún más tiempo; véase Motomura, Hiroshi, *Americans in waiting…, cit.*, pp. 72 y 73.

[170] Vonk, Olivier Willem, *Nationality law in the Western hemisphere: A study of grounds for acquisition and loss of citizenship in the Americas and the Caribbean*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2014, p. 19.

[171] *Ibidem*, p. 9; Brubaker, Roger, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 33.

[172] Por ejemplo, en el caso de Colombia, donde el *ius soli* ya no es automático desde su Constitución de 1886, Escobar presenta los bajos niveles de inmigración como una posible explicación de esta regulación única en América del Sur. Véase Escobar, Cristina, *Report on citizenship law: Colombia*, *cit.*, p. 16.

[173] Mirow, Matthew, *Latin American constitutions. The Constitution of Cádiz and its legacy in Spanish America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

[174] Escudero López, José Antonio, *Cortes y constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid, Espasa Calpe, 2011.

[175] Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010),* Buenos Aires, Katz Editores, 2015, p. 42.

bía sido redactada por representantes elegidos tanto de la España europea como de América, ya que sesenta y tres "americanos" participaron en la legislatura de las Cortes (órgano representativo) entre 1810 y 1813.[176] El texto fue, por tanto, el documento más importante del que se disponía cuando los nuevos países independientes redactaron sus propias Constituciones.[177]

La Constitución de Cádiz establecía claramente que la nación española estaba formada por españoles de ambos hemisferios y era libre, independiente y soberana. Detrás de esta visión innovadora y plural de la nación había un claro proyecto político. Más allá de la igualdad entre los residentes de ambos continentes, la idea central era reconfigurar todo el sistema transformando la anterior sociedad colonial en una sociedad homogénea, "unida por intereses políticos y económicos comunes" y, por tanto, capaz de "afrontar un destino colectivo solidario, nacional".[178]

Esta concepción integradora de la nación, que incorporaba como iguales a los españoles de ambos hemisferios, abría cuestiones cruciales en torno a la pertenencia. Para empezar, ¿quién sería considerado realmente español? Hay que recordar que se trataba de una Constitución para un gran imperio, cuyo futuro estaba lejos de estar asegurado desde que la ocupación francesa de la península en 1808 espoleara las esperanzas de varios movimientos emancipadores. Las elites criollas despreciaban el centralismo y la preeminencia de los peninsulares en los puestos oficiales[179] y estaban deseosas de liberalizar el comercio económico.[180] En este contexto, los diputados americanos de las Cortes de Cádiz abogaron por la igualdad con los nacidos en la península. Cualquier otra perspectiva hubiera sido impensable y rechazada.[181] Los nacidos en ambos hemisferios, incluidos los españoles americanos que eran descendientes de peninsulares, también llamados criollos, debían tener igual estatus.

Por tanto, los principales debates giraron en torno a la posición de las poblaciones de origen indígena y africano. No se trataba aquí de una cuestión ética, sino que tenía que ver con el poder político que otorgaban los

[176] Berruezo, María Teresa, *La participación americana en las cortes de Cádiz. 1810-1814*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 3.

[177] Mirow, Matthew, *Latin American Constitutions…, cit.*

[178] Rieu-Millan, Marie-Laure, *Los diputados americanos en las cortes de Cádiz*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990, p. 173.

[179] El término "peninsulares" se refiere a los españoles nacidos en la parte europea del Imperio en la Península Ibérica.

[180] Berruezo, María Teresa, *op. cit.*, p. 12.

[181] Esta igualdad ya estaba establecida en el Decreto del 15 de octubre de 1810 sobre igualdad de derechos entre Españoles Europeos y Ultramarinos.

números. En efecto, cada miembro de las Cortes era elegido por 70,000 naturales,[182] y los representantes americanos eran muy conscientes de ello.[183] Para mantener su preeminencia en el Congreso, los representantes españoles europeos abogaron por la exclusión de las comunidades indígenas y mestizas del censo electoral,[184] argumentando que eran atrasados y fácilmente manipulables por las clases dominantes criollas.[185] Esta exclusión fue rechazada tras la oposición del grupo americano. Sin embargo, al discutir el estatus de los afrodescendientes, el bloque americano se dividió. Algunos, como el representante de La Habana, desaprobaron su inclusión, reflejando los prejuicios de las oligarquías blancas. Los europeos también se resistieron a su incorporación no solo por los problemas de representación mencionados, sino también por el temor que despertó la revolución de los esclavos negros de Saint-Domingue y la posterior declaración de independencia de Haití en 1804.[186] El compromiso final generó una situación peculiar en la cual los afrodescendientes fueron considerados como parte de la nación, pero no como ciudadanos ni como parte del censo electoral. Este compromiso, que incluía a indígenas y mestizos, pero excluía a todo aquel que tuviera algún tipo de ascendencia africana,[187] hizo que las poblaciones y, por tanto, el número de representantes de la península y de las provincias americanas siguieran siendo casi equivalentes.[188] Por último, la Constitución no abordaba realmente la posición de los esclavos, aunque los que obtuvieran su libertad fueran incluidos como parte de la nación y, por tanto, como españoles.[189] El pragmatismo político hizo que incluso los que se oponían a la esclavitud aceptaran dejar la cuestión intacta para "mantener la unión dentro de la monarquía española", en consonancia con los intereses de los

[182] Los naturales incluían a las mujeres y a los niños en Europa, aunque no tenían derecho a voto. En la América española, no incluían a las castas (cualquier individuo de ascendencia africana por parte materna o paterna). Mirow, Matthew, *Latin American constitutions…, cit.,* pp. 97-99.

[183] Véanse los artículos 29 y 31 de la Constitución de Cádiz de 1812.

[184] Los mestizos eran aquellos individuos de raza mixta, especialmente los descendientes de un español y un indio americano.

[185] Rieu-Millan, Marie-Laure*, op. cit.*, p. 173.

[186] *Ibidem*, pp. 146-168. Sobre la revolución Haitiana y Toussaint L'Ouverture, véase James, Cyril Lionel Robert, *The black jacobins. Toussaint l'Ouverture and the San Domingo revolution*, Londres, Penguin Books, 2001.

[187] En aquella época el término que se utilizaba para referirse a los individuos de ascendencia mixta blanca y negra era "mulatos".

[188] Rieu-Millan, Marie-Laure*, op. cit.*, p. 278.

[189] *Ibidem*, pp. 168-172.

diputados americanos que representaban a regiones muy dependientes de la mano de obra esclava, especialmente Cuba.[190]

En conclusión, los debates relativos a los pueblos indígenas y a los afrodescendientes se referían principalmente a cuestiones de representación más que a cuestiones éticas de inclusión o exclusión. Lo que estaba en juego era un proceso de homogeneización colectiva, por el que estos grupos eran valorados en la medida en que pudieran servir tanto a los intereses de la nueva sociedad como al sistema colonial reconfigurado.[191] La preferencia por el *ius soli* para obtener la nacionalidad, así como la distinción entre nacionales y ciudadanos, se entienden mejor teniendo en cuenta estos antecedentes. Los derechos y obligaciones civiles se otorgaron a todos los nacionales hombres, a todo el cuerpo de la nación compuesto por españoles de ambos hemisferios. Por el contrario, la condición de ciudadano, entendida como titular de derechos políticos y de acceso a cargos públicos, quedó circunscrita a una categoría menor de nacionales, lo que permitió una transformación gradual de la sociedad más que una ruptura radical del orden establecido.[192]

2. *El* ius soli *en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil*

Con la independencia, el *ius soli* quedó consagrado en todas las Constituciones sudamericanas. Se concedía a todos los hombres libres nacidos en el territorio, incluyendo indígenas y afrodescendientes, pero excluía a los esclavos.[193] No obstante, tras lo ocurrido en Haití,[194] la esclavitud se abolió pronto en la mayoría de los Estados como resultado del nuevo orden constitucional, aunque en el caso de Brasil se tuvo que esperar hasta casi finales del siglo XIX.[195] No hay que olvidar que más de cinco millones de

[190] Mirow, Matthew, "Visions of Cádiz: The constitution of 1812 in historical and constitutional thought", *Law, Politics and Society*, vol. 53, 2010, pp. 59-88.

[191] Rieu-Millan, Marie-Laure, *op. cit.*, p. 173.

[192] Sabato, Hilda, "On political citizenship in nineteenth-century Latin America", *American Historical Review*, vol. 106, núm. 4, 2001, pp. 1290-1315.

[193] Esto fue diferente en el caso de Estados Unidos, ya que ni los indígenas ni los afrodescendientes obtuvieron la nacionalidad. Véase Román, Ediberto, *Citizenship and its exclusions. A Classical, constitutional, and critical race critique*, Nueva York, New York University Press, 2010.

[194] Ferrer, Ada, "Haiti, free soil, and antislavery in the revolutionary Atlantic", *American Historical Review*, vol. 117, 2012, pp. 40-66.

[195] Véase Perú, artículo 11, Constitución de 1823; Bolivia, artículo 11(5), Constitución de 1826; Argentina, artículo 181, Constitución de 1826; Uruguay, artículo 131, Constitución de 1830; Chile, artículo 132, Constitución de 1833; Paraguay, artículo 25, Constitución de 1870. En el caso de Colombia, esto solo se produjo con su tercera Constitución, la de Nueva

esclavos africanos fueron transportados de manera forzada a Brasil durante tres siglos, lo cual supone diez veces el número de los que llegaron a Estados Unidos.[196]

En cualquier caso, el *ius soli* no era simplemente consecuente con la igualdad que propugnaban los representantes americanos en Cádiz. Más bien, era el mejor medio para crear nacionales "a partir de los súbditos coloniales" y para forjar "comunidades nacionales a partir de sociedades coloniales marcadas por divisiones sociales".[197] Siguiendo el modelo de Cádiz, la soberanía pasaba a residir en la nación.[198] Las elites proclamaron con entusiasmo el fin de la discriminación racial y la integración de los indios y los negros como nacionales.[199] En este sentido, José de San Martín, libertador del Perú, decretó en 1821: "en adelante no se denominarán los aborígenes indios naturales; ellos son hijos y ciudadanos del Perú y con el nombre de peruanos deben ser reconocidos".[200] El *ius soli* era, por tanto, un principio adecuado para Estados todavía políticamente frágiles que estaban en un proceso de construcción nacional y de afirmación sobre sus territorios y poblaciones. Dicho esto, los negros y los indios fueron discriminados de va-

---

Granada de 1832, artículo 5(6). En Ecuador, la abolición se produjo en 1851 mediante un decreto del 25 de julio. En Venezuela, la esclavitud fue abolida con la adopción de un decreto del 24 de marzo de 1854. En Brasil, la esclavitud solo se abolió con la adopción de la *Lei Áurea* del 13 de mayo de 1888.

196 Miki, Yuko, *Frontiers of citizenship: A black and indigenous history of postcolonial Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 10.

197 Appelbaum, Nancy *et al.*, "Introduction. Racial nations", en Appelbaum, Nancy, Macpherson, Anne y Rosemblatt, Karin Alejandra (eds.), *Race and nation in modern Latin America*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2003, p. 4.

198 Constitución de Venezuela de 1819, Preámbulo, artículo 3 y título III, sección I, artículo 2; Constitución colombiana de 1821, artículos 1 y 2; Constitución chilena de 1822, artículos 1-2; 1823 Constitución peruana, artículos 1-3; Constitución brasileña de 1824, artículos 1 y 12; Constitución boliviana de 1826, artículos 1-2 y 8; Constitución argentina de 1826, artículos 1-2 y 8; Constitución uruguaya de 1830, artículos 1-4; Constitución ecuatoriana de 1830, artículo 2. Esto es aún más claro en la Constitución ecuatoriana de 1835, artículos 1-2; Constitución paraguaya de 1870, artículos 1-2. Algunos consideran la ley de Administración Política de Paraguay de 1844 (Asunción, 16 de marzo de 1844) como la primera constitución del país. En este capítulo, nos referimos principalmente a la Constitución de 1870, ya que es este segundo texto el que incluyó todas las disposiciones sobre el acceso a la ciudadanía, la nacionalidad y los derechos de los extranjeros, que habían estado ausentes en el documento de 1844. En el caso chileno, hubo documentos provisionales adoptados en 1812, 1814 y 1818. El primero que puede considerarse una Constitución propiamente dicha es el documento de 1822, en el que también se eliminó el adjetivo "provisional" de su título.

199 Loveman, Mara, *op. cit.*, pp. 79 y 80.

200 Perú, Decreto del 27 de agosto de 1821, citado en Anderson, Benedict, *op. cit.*, 1983.

rias maneras, como se verá más adelante. Además, el *ius soli* no solo era una empresa inclusiva, sino que también sirvió para rechazar a los nacidos en la península, dado que cabía esperar que se opusieran a la independencia.[201] Así, en orden cronológico, Venezuela, Colombia, Chile, Perú, Bolivia, Argentina, Uruguay, Ecuador y Paraguay adoptaron el *ius soli*.[202]

Por último, y quizá sorprendentemente, la primera Constitución de Brasil de 1824 fue similar a las de los antiguos territorios españoles. Dicha Constitución incorporó también el *ius soli*,[203] aunque la Constitución portuguesa de 1822, que había estado en vigor en Brasil, solo reconocía el *ius sanguinis*.[204] La Constitución de Cádiz era bien conocida en Brasil, ya que había sido jurada y publicada por decreto por D. João VI en Río de Janeiro, la entonces capital del Reino, el 21 de abril de 1821, pese a que decidió revocarla al día siguiente.[205] La Constitución de 1812 había servido también como uno de los modelos para el texto portugués de 1822.[206] En resumidas cuentas, se favoreció el *ius soli*, aunque se excluyó a los esclavos, que repre-

[201] Schwarz, Tobías, "Políticas de inmigración en América Latina. El extranjero indeseable en las normas nacionales, de la independencia hasta los años de 1930", *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia*, 36, 2012, pp. 39-72, en p. 41. Ciertamente, la realidad durante las guerras de independencia fue mucho más compleja, ya que los indios, además de esclavos, a veces "se convirtieron en aliados de las fuerzas ibéricas simplemente porque eran explotados directamente por los criollos y temían que la independencia agravara su servidumbre". Véase Larraín, Jorge, *Identity and modernity in Latin America*, Cambridge, Polity, 2000, p. 71.

[202] Venezuela, título III, artículos 1-4, Constitución de 1819. Esto es aún más claro en el artículo 10(1) de la Constitución venezolana de 1830 promulgada después de la separación de la Gran Colombia; Colombia, artículo 4, Constitución de 1821; Chile, artículo 4, Constitución de 1822; Perú, artículo 10, Constitución de 1823; Bolivia, artículo 11, Constitución de 1826; Argentina, artículo 4, Constitución de 1826. Esta última constitución fue de corta duración, y el acceso a la ciudadanía no se reguló en la Constitución de 1853 sino en la ley de ciudadanía de 1857, que consagró la ciudadanía territorial por derecho de nacimiento (Argentina, Ley de Ciudadanía 145, Buenos Aires, 7 de octubre de 1857). Es necesario precisar que la ley 145 fue promulgada por la Confederación Argentina y fue revocada en 1862 y reemplazada por la ley de ciudadanía de 1869. La de 1857 reconocía el *ius sanguinis* para los hijos de extranjeros, lo que explica que el gobierno nacional de 1862 la revocara por ser anticonstitucional. Uruguay, artículo 7, Constitución de 1830; Ecuador, artículo 9, Constitución de 1830; Paraguay, artículo 35, Constitución de 1870.

[203] Brasil, artículo 6, Constitución de 1824.

[204] Portugal, artículo 21, Constitución de 1822. Es posible que la opción del *ius sanguinis* sea el resultado de la influencia del Código Civil francés de 1804.

[205] Véase de Paulo Barreto, Vicente y Pimentel Pereira, Victor, "¡Viva la Pepa!: A história não contada da constitución española de 1812 em terras brasileiras", *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil*, núm. 452, 2011, pp. 201-223.

[206] Saboia Bezerra, Helga María, "A constituição de Cádiz de 1812", *Revista de Informação Legislativa*, núm. 198, 2013, pp. 89-112.

sentaban una cuarta parte de la población brasileña en el momento de la independencia.[207]

Una peculiaridad adicional del caso brasileño fue que incluyó como parte de la nación a quienes residían en Brasil en el momento de la independencia aunque hubieran nacido en Portugal o en posesiones portuguesas.[208] Esto fue producto de un proceso más amistoso entre Brasil y Portugal, en comparación con el caso español.[209] Algunas de las nuevas repúblicas también consideraron como nacionales a quienes eran leales a la causa de los criollos y residentes en su territorio.[210] Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil, estas cláusulas se redactaron de forma general y no se dirigieron a los españoles en particular, pese a resultar obvio que serían los más beneficiados.

Cabe mencionar una última cuestión. Mientras que el *ius soli* prevaleció, el *ius sanguinis*, en un proceso legislativo orientado al futuro, no fue descartado. El acceso a la nacionalidad de los nacidos fuera del territorio se incluyó en todas las Constituciones primigenias de los diez nuevos países.[211] En la mayoría de los casos, la nacionalidad era transmitida por cualquiera de los dos progenitores. Es de destacar que esto constituye una notable y temprana forma de neutralidad de género en una época en la que muchas leyes de nacionalidad, incluida la Constitución de Cádiz, solo aplicaban el *ius sanguinis ex patre*.[212] De hecho, preceden en más de un siglo a una disposición en la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979.[213]

---

[207] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* p. 60.

[208] Brasil, artículo 6, Constitución de 1824.

[209] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* especialmente la introducción y el capítulo 1.

[210] Colombia, artículo 4(2), Constitución de 1821; Argentina, artículo 4, Constitución de 1826; Uruguay, artículo 8, Constitución de 1830, que añadió un criterio más: tener un hijo nacido en el territorio; Venezuela, artículo 11, Constitución de 1830.

[211] Colombia, artículo 4, Constitución de 1821; Chile, artículo 4(2), Constitución de 1822; Perú, artículo 10(2), Constitución de 1823; Brasil, artículo 6(2), Constitución de 1824; Bolivia, artículo 11(2), Constitución de 1826; Argentina, artículo 4, Constitución de 1826; Uruguay, artículo 8, Constitución de 1830; Ecuador, artículo 9, Constitución de 1830; Paraguay, artículo 35, Constitución de 1870. La única excepción es Venezuela, que incluyó esta posibilidad en el artículo 10 de su norma suprema de 1830 y no en la primera de 1819.

[212] Este fue el caso de las primeras Constituciones de todos los países, excepto en los casos de Colombia y Venezuela. Para estos dos países, el principio del *ius sanguinis* como derivado también de la línea materna no llegó hasta sus segundas Constituciones en 1830. Argentina incluyó esta disposición en su primera Ley de Ciudadanía de 1857.

[213] El artículo 9(2) de la CEDAW dice: "Los Estados Parte otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos".

III. Nacionales y ciudadanos en el nuevo orden

La nacionalidad y la ciudadanía se utilizan a veces como sinónimos. Sin embargo, la palabra "ciudadanía" puede tener diferentes significados según sea formal, entendida como la pertenencia al Estado o a la nación, o sustantiva, interpretada como la posesión de derechos y deberes.[214] Esta conceptualización de múltiples formas de interpretar a la ciudadanía puede evidenciarse en las reglas electorales que, por ejemplo, han negado la igualdad de derechos de voto durante décadas a las mujeres.[215]

La Revolución francesa y su Constitución de 1791 introdujeron una distinción crucial entre ciudadanos franceses y ciudadanos activos. Como explica Brubaker, "a través de esta distinción, la Asamblea Constituyente pretendía combinar una ciudadanía civil universalista e igualitaria con un esquema graduado de la ciudadanía política".[216] Esto se convirtió más tarde en la distinción ortodoxa entre nacionalidad y ciudadanía; la primera, indicando un vínculo legal entre el Estado y el individuo; la segunda, añadiendo derechos políticos a ese vínculo.[217] De acuerdo con la definición clásica, los componentes de la ciudadanía eran la pertenencia a una comunidad política, los derechos y beneficios derivados de dicha pertenencia y, por último, la participación política en el desarrollo de la comunidad.[218] Los dos primeros correspondían a los nacionales, o *citoyens*, mientras que el tercero solo estaba disponible para los ciudadanos o *citoyens actifs*. Esta división también se introdujo en la Constitución de Cádiz, y la cuestión de quiénes debían gozar de derechos políticos fue objeto de una dura batalla que afectó posteriormente a los nuevos Estados de América del Sur.

1. *La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812*

La Constitución de Cádiz seguía la tradición francesa de entonces y distinguía entre "españoles" y "ciudadanos españoles". Los españoles eran todos los hombres libres nacidos y establecidos en los dominios de las Españas

[214] Hammar, Thomas, *Democracy and the nation state*, Aldershot, Avebury, 1990, p. 3.

[215] Maas, Willem, "Equality and the free movement of people: Citizenship and internal migration", en Maas (ed.), *Democratic citizenship and the free movement of people*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2013, pp. 9-30, en p. 14.

[216] Brubaker, Roger, *op. cit.*, p. 87.

[217] Vonk, Olivier Willem, *op. cit.*, p. 25.

[218] Bauböck, Rainer, "Recombinant citizenship", en Kohli y Woodward (eds.), *Inclusions and exclusions in European societies*, London, Routledge, 2001, pp. 38-58.

(literalmente, los dominios de las distintas "Españas", que comprendían, por tanto, las Américas y las Filipinas), así como sus descendientes, con lo que se incluía también el *ius sanguinis ex patre* para la primera generación residente en el extranjero. Esto abarcaba a las comunidades indígenas y a los mestizos españoles con ascendencia africana, pero excluía a las mujeres y a los esclavos.[219] Ser un español, un nacional, conllevaba las obligaciones de lealtad a la Constitución y a la ley, el amor a la patria, el pago de impuestos y, sobre todo, el servicio militar.[220] Como contrapartida, también permitía el disfrute de derechos civiles.[221]

Sin embargo, solo los ciudadanos tenían acceso al empleo municipal y a los derechos políticos de representación y voto.[222] Los ciudadanos eran aquellos que, siendo españoles, y residiendo en territorio español, eran descendientes (por ambas partes) de individuos de los dominios españoles en ambos hemisferios.[223] En otras palabras, mientras que la nacionalidad se obtenía principalmente a través del *ius soli*, la ciudadanía implicaba el *ius sanguinis*. Las primeras personas excluidas inmediatamente por esta definición eran aquellas que tenían "sangre africana", aunque su ascendencia africana se encontrara varias generaciones antes. En la mente de los funcionarios coloniales, "la «mancha» de los orígenes africanos (era) indeleble".[224] Se les prohibía el ejercicio de los derechos políticos, así como se les excluía del cálculo de la población que constituía la base de la representación proporcional en un territorio. Es decir, el concepto de origen africano excluía a todas aquellas personas que tuvieran algún elemento "mixto" en sus ascendentes, con independencia de que la persona fuera *peninsular*, criollo o indígena. De hecho, la base de representación solo incluía a los españoles originarios de los territorios españoles por ambas líneas de ascendencia, así

[219] El término "hombres libres" podría dar lugar a un debate sobre si se trata de una forma de referirse a los seres humanos. Los estudiosos que han analizado el artículo 5, los debates parlamentarios y la estructura general de la Constitución de 1812 lo han negado. Por tanto, las mujeres no eran ni ciudadanas ni nacionales. Véase Castells Oliván, Irene y Fernández García, Elena, "Las mujeres y el primer constitucionalismo español (1810-1823)", *Historia Constitucional*, núm. 9, 2008, pp. 163-180.

[220] España, artículos 6-9, 339 y 361, Constitución de Cádiz de 1812.

[221] Véanse, por ejemplo, los artículos 247, 280 y 287 sobre el acceso a la justicia, 306 sobre la seguridad de la propiedad y 371 sobre libertad de expresión, Constitución de Cádiz de 1812.

[222] Véase, entre otros, artículos 23, 27, 29, 35, 45, 313, 317 y 330, Constitución de Cádiz de 1812.

[223] Artículo 18, Constitución de Cádiz de 1812.

[224] Loveman, Mara, *op. cit.*, p. 62.

como a los extranjeros que hubieran obtenido carta de naturaleza.[225] Como ya se ha dicho, los debates sobre la membresía, entendida aquí como el disfrute de plenos derechos políticos, fueron impulsados tanto por preocupaciones ideológicas como por ansiedades de representación más inmediatas. Los diputados españoles europeos temían que la incorporación de los afrodescendientes a la base de representación condujera a que los criollos americanos se convirtieran en los dueños del destino de la monarquía, ya que las Américas estaban ligeramente más pobladas que la parte europea.[226]

La distinción entre los derechos civiles, a los que podían acceder todos los españoles varones nacidos en libertad con independencia de su raza u origen social en tanto que nacionales, y los derechos políticos, de los que solo gozaban aquellos a los que se reconocía como "intelectualmente capaces de participar en la cosa pública",[227] hacía aún más relevante la enumeración de las circunstancias bajo las cuales estos últimos, es decir, la ciudadanía, podían perderse o suspenderse. La ciudadanía se perdía si uno se naturalizaba en otro país o aceptaba un empleo de otro gobierno.[228] Los derechos de ciudadanía podían suspenderse si un ciudadano era deudor por quiebra, empleado doméstico, tenía una situación laboral desconocida o cuando existía una interdicción judicial por incapacidad moral o física. El requisito de alfabetización tenía que haber sido introducido en 1830, pero eso nunca ocurrió.[229] La edad mínima para ejercer la ciudadanía se fijó en veintiún años para votar y veinticinco para ser elegido.[230] Las mujeres estaban siempre inhabilitadas para ser consideradas ciudadanas.

Así, la ciudadanía, a diferencia de la nacionalidad, era un privilegio mucho más limitado del que quedaban excluidos varios grupos debido a su origen, género, estatus social o riqueza. También era discriminatoria por motivos de raza. Los libertos, que eran en su mayoría antiguos esclavos negros, podían ser españoles, es decir, nacionales, si habían obtenido la libertad dentro del territorio. Así, cualquier afrodescendiente de padres libres era considerado inmediatamente como español al nacer en el territorio y capaz de disfrutar de los mismos derechos civiles y cumplir los mismos deberes que

225 Artículo 29, Constitución de Cádiz de 1812.

226 Rieu-Millan, Marie-Laure, *op. cit*, p. 278.

227 Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, "Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810- 1845)", *Historia Constitucional*, núm. 6, 2005, p. 106.

228 Artículo 24, Constitución de Cádiz de 1812. Podía perderse, también, mediando una sentencia judicial o por residir durante cinco años fuera de territorio español y sin una licencia otorgada por el gobierno.

229 Artículos 24 y 25, Constitución de Cádiz de 1812.

230 Véanse artículos 21, 45, 75, 91, 251, 317 y 330, Constitución de Cádiz de 1812.

el resto de la nación. Sin embargo, solo podían convertirse en ciudadanos si el Parlamento les concedía una carta de ciudadanía bajo ciertas condiciones, a saber: que hubieran prestado servicios a la patria, que se distinguieran por su talento, aplicación y conducta, que hubieran nacido de un matrimonio legítimo, que estuvieran casados, que residieran en el territorio y que ejercieran una profesión, oficio o una industria útil con su propio capital.[231] En resumen, para ser ciudadano, el español africano debía ser una persona dotada de enormes virtudes. El ciudadano ideal era un trabajador activo, independiente y próspero, estaba alfabetizado, no tenía "sangre africana" y era varón. Esta representación también llegó a las Américas.

2. *Nacionales y ciudadanos en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil*

La distinción entre ciudadanos pasivos y ciudadanos plenos, etiquetados con términos como *sufragante*, *elector* o *ciudadano activo*, fue consagrada en todas las primeras Constituciones sudamericanas, junto con las diversas exclusiones que limitaban el acceso a la ciudadanía plena.[232] Lo mismo ocurrió con los deberes y derechos civiles asociados a la nacionalidad, los derechos políticos de los ciudadanos y, por último, la suspensión y pérdida de la ciudadanía. Este fue el caso, en orden cronológico, de Venezuela, Colombia, Chile, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina Uruguay, Ecuador y Paraguay.[233]

---

[231] Artículo 22, Constitución de Cádiz de 1812.

[232] Algunos países no hicieron tal distinción y calificaron a ambos como ciudadanos. Sin embargo, incluyeron varias condiciones que debían satisfacerse para acceder a los derechos políticos y, por tanto, a la ciudadanía plena. Estos países eran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el caso de Uruguay, los extranjeros nunca pueden convertirse en nacionales, sino solo en ciudadanos legales, ya que no existe una vía jurídica para la naturalización. Véase Margheritis, Ana, *Report on citizenship law: Uruguay*, Florencia, *Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía*, 2015.

[233] Venezuela, título I, artículos 13 y 16, título III, artículos 1-9, Título IV, artículo 2, Título VI, Secciones 2 y 3, Constitución de 1819. Venezuela distingue entre ciudadanos activos y pasivos; Colombia, artículos 4-5, 15-17, 21-22, 156, 178, Constitución de 1821; Chile, artículos 6-9, 14-16, 37, 199, 219, 243, Constitución de 1822; Perú, artículos 10, 15-25, 30, 193-194, Constitución de 1823; Brasil, artículos 6-8, 90-96, 136, 173-179, Constitución de 1824; Bolivia, artículos 11-19, 20, 24, 79, 98, 109, 112, 116, 132, 149, 155, 157, Constitución de 1826; Argentina, artículos 4-6, 13, 15, 24, 69, 152, 166, Constitución de 1826; Uruguay, artículos 6-12, 116, 122, 140, 146, Constitución de 1830; Ecuador, artículos 9-13, 24, 58-59, 64-66, Constitución de 1830; Paraguay, artículos 35-41, Constitución de 1870.

La imagen del ciudadano ideal seguía de cerca lo establecido en Cádiz. Las cualidades del ciudadano se describían en "términos raciales y de género".[234] El titular de los derechos políticos debía ser varón, alfabetizado, casado y autónomo, ya fuera a través de la propiedad, el comercio, el capital o la profesión independiente. Solo estos hombres eran "considerados como poseedores de la «virtud cívica»; solo ellos eran capaces de autogobernarse; y solo ellos accedían a la igualdad de derechos".[235] Esto excluyó a grandes segmentos de la población, sobre todo a las mujeres, a los solteros y a los menores de edad (normalmente de veintiún o veinticinco años). Los delincuentes, los dementes y los deudores también eran rechazados. Tampoco se incluía a los empleados domésticos ni a los trabajadores agrícolas. Por tanto, mientras que la nación se definió de forma inclusiva mediante el *ius soli*, la esfera política quedó reservada a una minoría. La discriminación no terminó con la independencia.[236] A pesar de que las comunidades indígenas y las poblaciones afrodescendientes fueron incorporadas a la nación, sus derechos fueron a menudo violados. Esto llevó a una distribución insatisfactoria de derechos que en la práctica suponía para estas poblaciones una suerte de "ciudadanía servil".[237] Como bien describe Miki en el caso brasileño, "otras «naciones» por fuera del conjunto de ciudadanos blancos con patrimonio no fueron consideradas como parte de la buena sociedad".[238] En lo que respecta a la voz política, las elites criollas siguieron teniendo el poder.[239] Esta concepción de la nación, en la que las elites blancas de origen europeo desempeñaron un papel dominante, influyó enormemente en las políticas de inmigración y naturalización.

IV. Naturalización de extranjeros

Mediante la naturalización, se completa en principio el proceso de transformación jurídica del extranjero en ciudadano nacional. El nuevo ciudadano debería, en teoría, disfrutar de plenos derechos políticos y de un trato igual al de aquellas personas que adquirieron la ciudadanía por nacimiento. Hoy

[234] Appelbaum, Nancy *et al.*, *op. cit.,* p. 4.

[235] *Idem*.

[236] Loveman, Mara, *op. cit.,* pp. 80 y 81.

[237] Tomo el término prestado de Miki, Yoki, *op. cit,* p. 241.

[238] *Ibid*em, p. 102.

[239] Por ejemplo, en 1870, de un millón de habitantes en Bolivia, solo 20.000 podían votar. Mirow, Matthew, "Visions of Cádiz…", *cit.*, p. 170. Véase también Larraín, Jorge, *op. cit.,* pp. 70-74.

en día, la naturalización se entiende principalmente como un proceso por el que el individuo accede a más derechos. Sin embargo, el servicio militar o la conscripción obligatoria funcionaron históricamente como un poderoso elemento disuasorio para que los extranjeros adquirieran la ciudadanía. De hecho, el propio Napoleón prefería el *ius soli*, en lugar del *ius sanguinis*, como se adoptó finalmente en el Código Civil francés de 1804, ya que "le preocupaban más las obligaciones militares que podían imponerse a los ciudadanos que los derechos civiles de los que gozarían".[240]

En España, la naturalización fue un procedimiento jurídico que existió desde al menos el siglo XVI. Los extranjeros tenían prohibido acceder y comerciar con las Américas, conocidas como *Las Indias*.[241] De igual manera, en el caso de Brasil, fue solo en 1808 que Portugal aceptó por primera vez, a través de la *Carta Régia* del 25 de noviembre, la inmigración de extranjeros a su colonia y el poder otorgarles tierras. Antes de esa fecha, la inmigración de extranjeros estaba prohibida como en el caso de las colonias españolas,[242] aunque hubo algunas notables excepciones de portugueses en lugares como Lima o Potosí.[243] La primera colonia de extranjeros en Brasil, Nova Friburgo, compuesta de suizos, fue creada en 1819, tres años antes de la independencia en 1822.

En el caso español, los extranjeros solo tenían dos vías legales para incorporarse a un negocio de enorme rentabilidad que tenía lugar entre ambos continentes: obtener una licencia real o naturalizarse.[244] Una posible tercera vía era una especie de procedimiento de regularización para los emigrantes que se habían instalado clandestinamente en América. Se denominaba *composición* y suponía el pago de una suma que permitía al individuo naturalizarse y permanecer legalmente en *Las Indias*. La escasez de fondos de la Corona jugó un papel crucial en su regulación. El primer mecanismo

---

[240] Brubaker, Roger, *op. cit.*, p. 88.

[241] Esto estuvo prohibido desde el inicio de la expansión colonial tras los primeros viajes de Cristóbal Colón, y continuó en los siglos posteriores a través de varios decretos reales. Véase, por ejemplo, el Decreto de Felipe II, de 6 de junio de 1556, por el que se establecía la pena de muerte para quienes comerciaran con extranjeros: citado en Zorrilla, Rubén, *Cambio social y población en el pensamiento de mayo (1810-1830)*, Buenos Aires, Belgrano, 1978, pp. 26 y 27. Véase un análisis en profundidad en: Herzog, Tamar, *Defining nations. Immigrants and citizens in early modern Spain and Spanish America*, New Haven, Yale University Press, 2003.

[242] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*

[243] Pereyra Chávez, Nelson, "Extranjeros integrados. Portugueses en la Lima virreinal, 1570-1680", *Fronteras de la Historia*, vol. 23, núm. 1, 2018, pp. 233-235.

[244] Otros preferían comerciar a través de intermediarios o recurrir a la piratería. Véase: Domínguez Ortiz, Antonio, "La concesión de naturalezas para comerciar en Indias durante el siglo XVII", *Revista de Indias*, 19, 1959, pp. 227-239.

de regularización fue la Real Cédula de 1596, que se aplicó varias veces en las décadas siguientes.[245]

Unos años más tarde, en 1608, se establecieron los requisitos para la naturalización en una real cédula, aunque ya existían otros mecanismos informales.[246] El número de naturalizaciones concedidas fue siempre extremadamente bajo, y reflejaba el celo con el que la Corona española protegía su monopolio de comercio con América.[247] La Constitución de Cádiz se hizo eco de estas preocupaciones.

1. *La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812*

En la Constitución española de 1812 había cuatro categorías diferentes de personas: nacionales, ciudadanos, afrodescendientes y extranjeros. Estos últimos podían transformarse en españoles bien obteniendo una cédula de naturalización de las Cortes o bien residiendo en cualquier ciudad durante diez años.[248] Una vez naturalizados, los nuevos españoles podían obtener la ciudadanía a través de una carta especial del Parlamento, tras lo cual podían acceder a los derechos políticos y a los empleos municipales. Para obtener la ciudadanía, se requería el matrimonio con una mujer española, así como haber realizado alguno de los siguientes actos: haber aportado un invento o industria importante al territorio de las *Españas*; haber adquirido bienes inmuebles por los que se hubieran pagado impuestos directos; haber establecido un comercio con capital propio; o haber prestado servicios notables en defensa de la nación.[249] Estas cuatro vías (la industria, la propiedad, el comercio y los servicios importantes) influyeron profundamente en la regulación de la materia en Sudamérica.

Cabe destacar dos paradojas. En primer lugar, los extranjeros naturalizados podían acceder con más facilidad a la ciudadanía que los españoles

[245] Konetzke, Richard, "Legislación sobre inmigración de extranjeros en América durante la época colonial", *Revista Internacional de Sociología*, 3, 1945, pp. 269-299.

[246] Los requisitos se resumían en haber residido veinte años, diez en algunos casos, en España, estar casado y poseer un determinado patrimonio en bienes inmuebles. Domínguez Ortiz, Antonio, *op. cit.*, p. 228.

[247] Véase *ibidem* para el número de naturalizaciones en los diferentes periodos. Por ejemplo, durante el último cuarto del siglo XVI, solo se naturalizaron veinticinco extranjeros.

[248] Artículo 5, Constitución de Cádiz de 1812.

[249] Artículos 19-20, Constitución de Cádiz de 1812. Según el artículo 21, los nacidos en España de padres extranjeros y, por tanto ya españoles en virtud de la disposición del *ius soli* del artículo 5, podían convertirse en ciudadanos al cumplir los veintiún años si ejercían una profesión, oficio o industria útil y no habían salido nunca del territorio sin licencia del gobierno.

afrodescendientes. En segundo lugar, los extranjeros naturalizados estaban inhabilitados para desempeñar los más altos cargos de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los naturalizados no podían ser diputados, secretarios del despacho (ministros), jueces o magistrados, ni formar parte del Consejo de Estado.[250] Por lo tanto, el estatus del español naturalizado se ubicaba entre las figuras jurídicas del español y del ciudadano español, pero siempre por delante del español africano. De hecho, no solo tenían un camino más simple para acceder a los derechos políticos, sino que también fueron incluidos, a diferencia del español africano, en los recuentos de población utilizados para determinar la representación política en ambos hemisferios.[251]

2. *La naturalización de los extranjeros en las Constituciones de las Nuevas Repúblicas y Brasil*

Como se mencionó anteriormente, las elites sudamericanas lamentaban varios aspectos de su relación con las autoridades coloniales, en concreto, el centralismo, la preeminencia de los *peninsulares* en los cargos oficiales y la imposibilidad de liberalizar el comercio económico. A esto se le puede añadir un cuarto elemento. Muchas décadas antes de que el argentino Alberdi escribiera su famosa frase "gobernar es poblar",[252] otros pensadores, profundamente influenciados por el liberalismo inglés, ya habían propuesto la necesidad de abrir las fronteras para la inmigración y el asentamiento de europeos con el objetivo de poblar grandes extensiones de territorio. Teniendo en cuenta la posición española al respecto, y la prohibición de migración de extranjeros a las Américas durante la época colonial, esto era únicamente concebible si se lograba la independencia. William Burke fue posiblemente el primero en verbalizarlo con claridad. Este oscuro personaje, cuya existencia es cuestionada por algunos observadores,[253] escribió sus

[250] Artículos 96, 193, 223, 231, 251, Constitución de Cádiz de 1812.

[251] Artículos 28-29, Constitución de Cádiz de 1812.

[252] Juan Bautista Alberdi fue un teórico político y diplomático argentino (1810-1884). Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, derivados de la ley que preside al desarrollo de la civilización en América del Sud*, Buenos Aires, Imprenta Argentina, 1852.

[253] Algunos autores opinan que William Burke fue un seudónimo utilizado por Francisco de Miranda y su amigo el economista y filósofo utilitarista británico James Mill. Véase Rodríguez, Mario, *'William Burke' and Francisco de Miranda: The word and the deed in Spanish America's emancipation*, Lanham, University Press of America, 1994. Sin embargo, Racine se refiere a

obras en Inglaterra, entre 1807 y 1808, antes de trasladarse a Caracas en 1810. Más tarde, entre 1810 y 1811, se publicaron varios artículos con su nombre en la *Gazeta de Caracas* y, posteriormente, se recopilaron en dos volúmenes con el título *Derechos de la América del Sur y México*. En estos escritos se hacía un alegato en favor de la llegada a Sudamérica de extranjeros con capital, espíritu empresarial, industria y conocimientos útiles en el área de las ciencias o las artes. Para atraer a estos migrantes era necesario que los países sudamericanos les ofrecieran el mayor número de ventajas posibles, tales como la igualdad inmediata de derechos y la naturalización tras una residencia de solo tres años.[254]

Que Burke existiera realmente, o que fuera en realidad un seudónimo de Francisco de Miranda,[255] es irrelevante para nuestros propósitos. Lo que aquí importa es el ferviente alegato a favor de la apertura de las fronteras, lo cual tenía que propender a la conversión de nuevas ciudades en "la morada de los hombres civilizados", así como al aumento de la producción que, además de aliviar en gran medida "las necesidades y angustias de otros países", generaría "nuevos y numerosos mercados para la venta de las manufacturas europeas".[256] Burke expresó una clara cadena de acontecimientos, los cuales también estaban en las mentes de otros primeros pensadores y líderes independentistas. La inmigración de los europeos conduciría al avance de la civilización, lo que llevaría al aumento de la producción a través de la agricultura intensiva y la explotación de vastos territorios, lo que llevaría a su vez al crecimiento económico a través del libre comercio con Europa. En aquella época, la población era considerada "el principio de la industria y el fundamento de la felicidad de los Estados".[257] Para los estándares

---

él como periodista: Racine, Karen, *Francisco de Miranda: A transatlantic life in the age of revolution,* Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp. 183 y 184.

[254] Burke, William, *Derechos de la América del Sur y de México*, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 144-147.

[255] Francisco de Miranda ha sido considerado como uno de los padres de la independencia sudamericana. Residió en Londres durante varios años a finales del siglo XVII y principios del XVIII antes de regresar a la actual Venezuela para intentar sin éxito su independencia. Véase Racine, Karen, *Francisco de Miranda…, cit.*

[256] Burke, William, *South American independence…, cit.,* p. 15. Véase también Burke, William, *Additional reasons for our immediately emancipating Spanish America: Deduced from the new and extraordinary circumstances, of the present crisis and containing valuable information, respecting the late important events both at Buenos Ayres and in the Caraccas: as well as with respect to the present disposition and views of the Spanish Americans: Being intended as a supplement to "South American independence"*, London, J. Ridgway, 1808.

[257] Preámbulo, Argentina, Decreto de Fomento de la Inmigración y Colonización de Tierras Públicas, 4 de septiembre de 1812.

actuales, el continente estaba escasamente poblado,[258] con un estimado de nueve millones de habitantes en toda la Sudamérica española.[259] Muchos líderes independentistas, incluyendo no solo a Miranda, sino también a Bolívar, Andrés Bello y Bernardino Rivadavia, el primer presidente argentino, vivieron en Londres. En dicha ciudad, entablaron amistad con pensadores como Jeremy Bentham y James Mill, quienes eran fervientes defensores de las doctrinas liberales utilitarias, del *laissez faire* y del libre comercio. Estas conexiones influyeron decisivamente en el pensamiento de los primeros legisladores, que se oponían a los monopolios de la Corona española sobre las rutas comerciales.[260]

Las disposiciones sobre libre circulación y fronteras abiertas se introdujeron rápidamente en las primeras leyes y Constituciones adoptadas por los gobiernos sudamericanos. La Constitución venezolana de 1811 incluyó una cláusula novedosa, la cual fue reproducida, tarde o temprano, por todos los países de la región a nivel constitucional: "Todos los extranjeros, de cualquiera nación, se recibirán en el Estado".[261] El mismo artículo establecía la igualdad de trato con los ciudadanos en cuanto a sus personas y propiedades. La naturalización era posible después de siete años de residencia.[262] También en 1811, el Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva

[258] Por ejemplo, en Argentina había menos de medio millón de habitantes en 1810. Véase Moya, José, *op. cit.*, p. 45.

[259] Burke, William, *op. cit.*, p. 47. De ellos, Burke (o Miranda) mencionó que solo dos millones eran españoles, criollos o mestizos; de los dos millones, alrededor de la mitad eran españoles ("peninsulares") y de éstos, alrededor de una quinta parte eran eclesiásticos, monjes y monjas.

[260] Racine, Karen, "'This England and this now': British cultural and intellectual influence in the Spanish American independence era'", *Hispanic American Historical Review*, vol. 90, núm. 3, 2010, pp. 423-454. Sin embargo, para algunos comentarios sobre la influencia de Bentham en los líderes independentistas de América del Sur, véase Harris, Jonathan, "Bernardino Rivadavia and Benthamite 'discipleship'", *Latin American Research Review*, vol. 33, núm. 1, 1998, pp. 129-149.

[261] Artículo 169, Constitución venezolana de 1811, Valencia 21 de diciembre de 1811. Esta fue la primera constitución de la región y fue derogada el 21 de julio de 1812 cuando Francisco de Miranda capituló contra el ejército español. Esta cláusula ya había sido introducida en 1811 por la Ley del 1 de julio, que declaraba los derechos de los individuos (Derechos del Pueblo). El artículo 25 declaraba que todos los extranjeros de cualquier nación serían acogidos en la provincia de Caracas.

[262] Venezuela, artículo 222, Constitución de 1811. La misma redacción se utilizó en el artículo 320 de la Constitución de Caracas de 1812. Una cláusula similar se había introducido antes en la Constitución de la Provincia de Mérida de 1811 que, en su artículo tercero establecía que todos los extranjeros, siempre que fueran católicos, serían admitidos a vivir y domiciliarse en la provincia. Véase artículo 3, Constitución de la Provincia de Mérida, 31 de julio de 1811.

Granada[263] dispuso que se concediera asilo a todos los extranjeros que buscaran un domicilio de manera pacífica, siempre que respetaran las leyes, aportaran sanas intenciones y alguna industria útil y obtuvieran para ello una carta de naturalización. Argentina hizo lo propio al adoptar un decreto en 1812, que ofrecía su protección inmediata a los miembros de cualquier nación, junto con sus familiares, que quisieran fijar su domicilio en su territorio.[264] Finalmente, en 1813 Simón Bolívar invitó a todos los extranjeros de cualquier nación y profesión a establecerse en Nueva Granada, aunque esto excluyó a los españoles.[265] Estos modelos ejercieron una profunda influencia en el constitucionalismo sudamericano del siglo XIX. En un país tras otro, las disposiciones de fronteras abiertas y las cláusulas que anunciaban la admisión de todos los extranjeros con libertad, seguridad e igualdad de derechos para ellos y sus propiedades fueron consagradas en sus normas supremas.[266]

La apertura de las fronteras iba acompañada de la igualdad de trato y de la posibilidad de naturalizarse tras breves periodos de residencia. Estas medidas iban especialmente dirigidas a los inmigrantes europeos. No debemos olvidar que cuando Alberdi sostenía que gobernar era poblar, consideraba ese asentamiento como un medio de civilización. Como tal, únicamente debía ser llevado a cabo por aquellos que él consideraba civilizados,

[263] Artículo 38, Ley de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada, 27 de noviembre de 1811. Véase también el artículo 9, Título XIII, de la Constitución de Cartagena de Indias, 14 de junio de 1812. Disposiciones similares se incluyeron en la Constitución de Barcelona Colombiana, 12 de enero de 1812.

[264] Argentina, Decreto del 4 de septiembre de 1812. Incluso antes de la independencia, la junta provisional adoptó otro Decreto en 1810 que permitía a ingleses, portugueses y otros extranjeros de países que no estuviesen en guerra con Argentina establecerse libremente en su territorio. Citado en: Zorrilla, Rubén, *op. cit.*, p. 44.

[265] Parra-Aranguren, Gonzalo, *La nacionalidad venezolana de los inmigrados en el siglo XIX*, Caracas, Editorial Sucre, 1969, p. 32. Decreto del 16 de agosto de 1813.

[266] Colombia, artículo 183, Constitución de 1821; Venezuela, artículo 218, Constitución de 1830; Uruguay, artículo 147, Constitución de 1830; Ecuador, artículo 107, Constitución de 1835; Bolivia, artículo 162, Constitución de 1839, y una ley anterior de 24 de mayo de 1826 promulgada por el Mariscal Sucre; Argentina, artículo 25, Constitución de 1853; Paraguay, artículo 33, Constitución de 1870; Brasil, arts. 10 y 72, Constitución de 1891 y su enmienda de 1926. En Chile, el preámbulo de la Constitución de 1822 habla de la necesidad de atraer a los extranjeros ofreciéndoles toda la libertad de la que gozan en otras regiones. En Perú, el derecho de entrada solo se reconoce explícitamente en el artículo 29 de su Constitución de 1920, aunque estaba implícito en las anteriores. Anteriormente, un decreto del 14 de marzo de 1835 del General Salaverry había introducido el derecho de entrada y la ciudadanía automática para cualquier extranjero que se instalara en Perú y se inscribiera en su registro civil. La oposición de los sectores conservadores condujo a la anulación de la disposición. Véase Del Río, Mario, *La inmigración y su desarrollo en el Perú*, Lima, Sanmartí y Cía, 1929.

es decir, los europeos. La inmigración de otros tenidos por menos virtuosos, como los otomanos, los indios, los chinos o los africanos, debía evitarse.[267] De hecho, los gobiernos en Argentina desde la década de 1850 "abogaron por aumentar la inmigración de europeos de países del norte porque creían que dicha inyección de población permitiría traer rasgos 'sanos' a la población y, por tanto, despojar a Argentina de su carácter racial latino, indio y africano inferiores".[268] Incluso teniendo en cuenta esta cuestión, la libre circulación de personas representaba una ruptura radical con el anterior sistema colonial y sus restricciones.

Desde un principio, Sudamérica entró en una carrera por atraer a colonos permanentes europeos mediante la adopción de numerosas leyes y políticas. Entre ellas se incluía el envío de agentes de propaganda de inmigración a Europa,[269] y el otorgamiento legalmente ratificado de tierras, exenciones fiscales, alojamiento gratuito, asistencia para encontrar trabajo y transporte interno hasta los destinos finales.[270] Las leyes y decretos se dirigían a los europeos en general o a determinados países del viejo continente.[271] Sin embargo, numéricamente hablando, estos programas fueron un

[267] Es cierto que Alberdi advirtió contra la ingenuidad de considerar dignos a todos los inmigrantes europeos. En su opinión, mientras que todo lo civilizado era europeo, no todo lo europeo era civilizado y había más salvajes en los territorios europeos que en toda Sudamérica. Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.,* p. 243.

[268] Rodriguez, Julia, *Civilizing Argentina: Science, medicine, and the modern state*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2006, p. 4.

[269] Moya, José, *op. cit.*, p. 50.

[270] Véase por ejemplo, Argentina, Ley de 2 de agosto de 1821 que ofrecía transporte a las familias europeas para que se instalasen en el país. Véase también el Decreto del 22 de septiembre de 1822 que ofrecía transporte y tierras a las familias europeas que se dirigieran a la Patagonia más allá de la frontera con los indios. Véase la posterior Ley 817 de Argentina, 19 de octubre de 1876, conocida como "Ley Avellaneda"; Chile, Ley de Colonización, 18 de noviembre de 1845, que ofrecía tierras y otros beneficios a los colonos extranjeros; Colombia, Decreto para promover la inmigración de extranjeros y la colonización de tierras, Bogotá, 7 de junio de 1823, que autorizaba al poder ejecutivo a promover la inmigración de europeos y norteamericanos y disposiciones que ofrecían tierras para tal fin; Ecuador, Ley No. 47, Quito, 17 de julio de 1861, que promovía la llegada de estadounidenses y europeos; Perú, artículos 4 y 5 del Decreto adoptado en Lima el 19 de abril de 1822, que ofrecía la ciudadanía y facilitaba la llegada de los que traían la industria, las artes o la ciencia, o venían a trabajar la tierra, así como el Decreto de 25 de enero de 1845, que concedía tierras y exenciones de impuestos durante veinte años; Uruguay, Ley 320 de colonización, 4 de junio de 1853, y Ley 2096 de fomento de las migraciones, 10 de junio de 1890; Venezuela, Ley 24 de mayo de 1845, que ofrecía tierras a los inmigrantes.

[271] Brasil, Ley de Inmigración, 14 de enero de 1823 dirigida a los portugueses; Venezuela, Decreto 13 de junio de 1831 dirigido a los habitantes de las Islas Canarias en España. Sobre esto último, véase: Parra-Aranguren, Gonzalo, *La nacionalidad venezolana…, cit.,* pp. 37-42.

fracaso, ya que los arribos nunca alcanzaron las expectativas, lo que supuso un gran quebradero de cabeza para los parlamentos nacionales que debatían cómo aumentar sus poblaciones.

Mientras que el *ius soli* garantizaba que los hijos de los inmigrantes se convirtieran en nacionales, el acceso a la naturalización se consideraba una forma de promover la entrada de personas más laboriosas y blancas.[272] A veces esto era automático al llegar[273] o después de solo un año.[274] En algunos países, los residentes extranjeros eran declarados espontáneamente nacionales si residían en el territorio desde antes de la independencia o de la adopción de la Constitución correspondiente[275] y se habían registrado como ciudadanos.[276] Sin embargo, los extranjeros solo empezaron a llegar a finales del siglo XIX en gran número, principalmente del sur de Europa y sobre todo, a Argentina, Brasil y Uruguay.[277]

Los requisitos para naturalizarse se mantuvieron similares a lo largo del siglo XIX y siguieron el modelo adoptado en la Constitución de Cádiz de 1812. Los países sudamericanos buscaban al extranjero virtuoso. En la narrativa de la elite, "virtuoso" significaba esencialmente que contara con medios independientes. Solo se podían seguir cuatro caminos, similares a los establecidos en la Constitución de Cádiz de 1812, para llegar a ser nacional: la propiedad; el capital invertido en el comercio; el desempeño de una industria, ciencia o arte, o los servicios destacados en favor del Estado.[278] La alfabetización también era necesaria. El matrimonio siempre se entendió

[272] Argentina, con su Constitución de 1853, su Ley de Ciudadanía de 1869 (Ley 346 de Buenos Aires de 1 de octubre de 1869) todavía en vigor, y su Ley de Inmigración de 1876, representa el ejemplo más claro de esta visión. Véase Devoto, Fernando, *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003.

[273] Perú, artículo 19, Constitución de 1823; Colombia, Ley 14, 11 de abril de 1843; Brasil, Decreto 808-A, 23 de junio de 1855.

[274] Venezuela, artículo 6, Constitución de 1819.

[275] Colombia, artículo 4, Constitución de 1821; Ecuador, Art. 9(4), Constitución de 1830; Uruguay, artículo 8, Constitución de 1830.

[276] Argentina, artículo 4, Constitución de 1826.

[277] Véase capítulo primero.

[278] Chile, artículos 4 y 5, Constitución de 1822; Brasil, artículo 5, Ley de Naturalización, del 23 de octubre de 1832; Ecuador, artículo 6, Constitución de 1835. A veces estos requisitos se flexibilizaban cuando el país no conseguía atraer a suficientes inmigrantes. Por ejemplo, Colombia adoptó en 1843 un decreto por el que el ejecutivo podía naturalizar a los extranjeros, aunque no tuvieran propiedades ni capital y sin que se exigiera un periodo de residencia. Véase Colombia, Ley 14, del 11 de abril de 1843 y Decreto del 5 de junio de 1843.

como un elemento que, cuando no era una condición *sine qua non*,[279] reducía al menos el periodo de residencia para acceder a la nacionalidad.[280] El matrimonio contraído con un nacional era recompensado con una reducción de los requisitos de residencia.[281] Como ha argumentado Brown, los extranjeros "que se casaban con mujeres criollas se vinculaban a la familia nacional a través del afecto y el amor y a través de sus hijos que eran naturales de la patria".[282] Esta narrativa de género presentaba al ciudadano perfecto como protector de "la virtud sexual de las mujeres dependientes".[283] La importancia concedida al matrimonio también reflejaba el poder exclusivo de la Iglesia católica en este ámbito, ya que los matrimonios civiles solo se hicieron realidad en la década de 1880 en países como Chile, Argentina y Uruguay.[284]

De este modo, las elites sudamericanas esperaban las mismas virtudes de un ciudadano ideal que de un inmigrante ideal. Desde el principio, la visión era la de un hombre blanco europeo, casado y con medios independientes. La persistencia de algunos de estos requisitos es sorprendente.[285] Sin embargo, a diferencia de los Estados Unidos, donde hasta 1870 solo podían naturalizarse los blancos libres,[286] la raza no desempeñaba un papel tan central en las leyes de naturalización sudamericanas, al menos en lo referido y escrito en dichas leyes. Por ejemplo, aunque los asiáticos no eran los principales objetivos de las políticas de inmigración, fueron invitados explícitamente a naturalizarse en Colombia en 1847 y en Venezuela en 1855.[287] Bien es cierto que esto no implica que dichos países no tuvieran también políticas de discriminación racial.[288]

En marcado contraste y en línea con el modelo de Cádiz, los recién naturalizados no eran considerados dignos de ejercer los más altos mandatos

---

[279] Chile, artículo 6, Constitución chilena de 1823; Venezuela, artículo 6, Constitución de 1819.

[280] Perú, artículo 20, Constitución de 1823.

[281] Chile, artículo 6, Constitución de 1828; Uruguay, artículo 8, Constitución de 1830; Ecuador, artículo 6(3), Constitución de 1835; Paraguay, artículo 36, Constitución de 1870.

[282] Brown, Matthew, *Adventuring through Spanish colonies. Simón Bolivar, foreign mercenaries and the birth of new nations*, Liverpool University Press, 2006, pp. 195 y 196.

[283] Appelbaum, Nancy *et al.*, *op. cit.,* pp. 16 y 17.

[284] Mirow, Matthew, *Latin American law. A history of private law and institutions in Spanish America*, Austin, University of Texas Press, 2004, pp. 147-148.

[285] Véase capítulo sexto, pp. 224-229.

[286] Motomura, Hiroshi, *Americans in Waiting…, cit.,* pp. 73-75.

[287] Colombia, Ley 2 de junio de 1847 y Decreto del 10 de septiembre de 1847; Venezuela, Decreto Ejecutivo del 2 de julio de 1855.

[288] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*

en los tres poderes del Estado. En otras palabras, la plena igualdad jurídica no se extendía a los nuevos nacionales. Esto fue el resultado de la dicotomía entre las políticas de puertas abiertas y la preocupación por la lealtad de los nuevos súbditos en un periodo en el que persistían las amenazas de invasión por parte de las potencias europeas.[289] Las élites gobernantes también querían evitar la competencia directa por los puestos de representación.[290] De hecho, no era raro que durante los debates legislativos se refirieran a los nuevos nacionales como "extranjeros naturalizados", un término contradictorio en sí mismo.[291] Además, las prohibiciones sobre la migración durante la época colonial hacían que las poblaciones locales, así como la Iglesia católica, no estuvieran acostumbradas a los extranjeros en general y, mucho menos, a los que eran protestantes o judíos, los cuales habían mantenido anteriormente un perfil bajo o se habían convertido al catolicismo. Al margen de los mercenarios que habían luchado en las guerras de independencia, los primeros en llegar fueron principalmente comerciantes. A menudo contaban con sus propias redes establecidas y, por tanto, estaban en mejor posición para aprovechar el comercio trasatlántico. Esto generó resentimiento entre los artesanos locales, que sufrían la abundancia de productos extranjeros baratos e importados, disponibles ahora tras el fin del monopolio comercial español.[292]

---

[289] Zahler, Reuben, "Heretics, cadavers, and capitalists. European foreigners in Venezuela during the 1820s", en Brown y Paquette (eds.), *Connections after colonialism. Europe and Latin America in the 1820s*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2013, pp. 191-206.

[290] Herzog ha demostrado cómo la distinción entre nativos y extranjeros que se naturalizaban ya estaba presente en la América española del siglo XVIII. Se trataba de una construcción utilizada por las asociaciones de comerciantes para mantener su monopolio sobre diversos intereses económicos y para excluir de dicho comercio a los individuos que se habían naturalizado. Véase Herzog, Tamar, *op. cit.*, pp. 94-118.

[291] Véanse los debates en Venezuela en 1843 sobre quién podía ocupar un puesto de senador en Vetancourt Aristeguieta, Francisco, *Nacionalidad, naturalización y ciudadanía en Hispano-América*, Caracas, El Cojo, 1957, p. 64. Véanse también los debates en Perú sobre la denegación del acceso al empleo a los ciudadanos naturalizados en Basadre, Jorge, *La iniciación de la República,* tomo primero, Lima, Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2002. En Brasil, el artículo 136 de la Constitución de 1824 establecía que los extranjeros, aunque estuvieran naturalizados, no podían ser ministros. Esta figura jurídica se sigue utilizando en el día de hoy en textos legales. Curiosamente, en su redacción en español, el término extranjero va antes de naturalizado ("extranjero naturalizado"), reforzando así la continuidad de la condición de extranjero del individuo incluso después de haberse naturalizado. Por ejemplo, véase en Colombia la Ley 6 de 1991 sobre la especialización en anestesiología.

[292] Zahler, Reuben, *op. cit.*, pp. 195-198; Rock, David, "Porteño liberals and imperialist emissaries in the Rio de la Plata. Rivadavia and the British", en Brown, Matthew y

Tradicionalmente, los principales cargos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estaban reservados a los ciudadanos por nacimiento.[293] En otros casos, los recién naturalizados debían esperar varios años antes de poder desempeñar alguna de estas funciones.[294] Esto se sigue aplicando hoy en día en los diez países de Sudamérica, los cuales, con diferentes grados de restricción, limitan todos el acceso a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que puede considerarse peculiar desde una perspectiva comparada.[295]

V. Los derechos de los extranjeros

Brubaker sostiene que la Revolución francesa creó el concepto de extranjero como consecuencia de haber inventado al ciudadano nacional.[296] Sin embargo, el estatus de extranjero había sido objeto de regulación desde mucho antes. Por ejemplo, De Vattel sostenía a mediados del siglo XVIII que disfrutaban "solo de las ventajas que la ley o la costumbre les otorga".[297] En algunos aspectos, los extranjeros carecían de privilegios, principalmente en lo que respecta al *droit d'aubaine* y al *droit de détraction*, dos prácticas muy extendidas en Europa hasta el siglo XIX.[298]

Paquette,Gabriel (eds.), *Connections after colonialism: Europe and Latin America in the 1820s (Atlantic Crossings)*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2013, pp. 207-222.

[293] Este fue el caso de Venezuela (título VII, sección I, artículo 2, Constitución de 1819), Colombia (artículo 106, Constitución de 1821), Perú (artículo 75, Constitución de 1823), Argentina (artículo 69, Constitución de 1826), Chile (artículo 82, Constitución de 1822), Bolivia (artículo 79, Constitución de 1826), Ecuador (artículo 33, Constitución de 1830), Uruguay (Art. 74, Constitución de 1830) y Paraguay (Art. 35, Constitución de 1870). Las exclusiones para otros cargos, como el de ministro o diputado, también estaban presentes en Paraguay y en muchas de las constituciones posteriores de los diversos países. En Brasil, los recién naturalizados no podían ser diputados ni ministros (Arts. 95 y 135, Constitución brasileña de 1824).

[294] Por ejemplo, doce años en Colombia para ser senador (artículo 96, Constitución de 1821); nueve años en Argentina para ser senador, gobernador o magistrado de la Corte Suprema (artículos 24, 112 y 131, Constitución de 1826); diez años en Uruguay para ser ministro y catorce años para ser senador (artículos 30 y 87, Constitución de 1830); seis años en Bolivia para ser senador (artículo 46, Constitución de 1826).

[295] Véase capítulo sexto pp. 228 y 229.

[296] Brubaker, Roger, *op. cit.*, pp. 67-72.

[297] De Vattel, *op. cit.*, párr. 213.

[298] El *droit d'aubaine* significaba la apropiación por parte del soberano de los bienes de un extranjero fallecido. El *droit de détraction*, que sustituía al anterior, se refería al impuesto que se imponía al extranjero a la hora de heredar dichos bienes. Lütz, Louis, *Essai historique sur le droit d'aubaine en France*, Ginebra, Imprimerie Ramboz et Schuchardt, 1866. Esta práctica fue

El estatus legal de los extranjeros mejoró en Europa durante el siglo XIX. En teoría, y a menudo en la práctica, tenían derecho a disfrutar en igualdad de condiciones de ciertos derechos civiles. Por ejemplo, en 1874, la primera sesión del Instituto de Derecho Internacional de Ginebra reconoció que el derecho internacional exigía el reconocimiento de los derechos civiles de los extranjeros y la capacidad jurídica para hacerlos efectivos. Esto derivaba de un deber de justicia internacional con independencia de que existieran tratados bilaterales entre los Estados o no.[299] A los extranjeros se les garantizaron ciertos derechos civiles, tales como la protección de la libertad de contratar, de poseer o transferir bienes, de acceder a los tribunales, de ejercer el comercio y de adquirir tierras.[300] Sin embargo, el Código Civil francés, que fue adoptado por la mayoría de los países de Europa continental, restringía los derechos civiles de los extranjeros, salvo cuando había acuerdos de reconocimiento mutuo. Aunque el *droit d'aubaine* desapareció en el siglo XIX, las leyes no equipararon a los nacionales con los extranjeros en materia de derechos civiles, lo que, por tanto, acentúa la singularidad del caso sudamericano. Además, incluso en el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial, cuando el control de los pasaportes se tornó habitual,[301] los extranjeros podían ser deportados por diversas razones, entre ellas por ser "pobres, estar enfermos o haber cometido un ilícito penal", pero también por razones políticas que estuviesen en línea con "el interés público o nacional"".[302]

1. *La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812*

La Constitución de Cádiz guardó silencio sobre el tema de los derechos de los extranjeros. Las disposiciones sobre el derecho de propiedad y la li-

---

abolida en Francia por la Ley relativa a la abolición del derecho de ganancia extraordinaria y detracción, 14 de julio de 1819. [Loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction].

[299] Institut de Droit International, Utilidad de un acuerdo común sobre normas uniformes de derecho internacional privado, sesión en Ginebra, 5 de septiembre de 1874.

[300] Véase, por ejemplo, el caso español en el artículo 25 de la Constitución de 1869; para Francia, artículo 11, Código Civil de 1804, que concedía derechos civiles a los extranjeros sobre la base de acuerdos recíprocos con otros Estados; para Alemania, véase Brubaker, Roger, *op. cit.,* pp. 67-72.

[301] Torpey, John, *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

[302] Hammar, Thomas, *op. cit.,* p. 42.

bertad individual incluían a todos los residentes, fueran o no nacionales.[303] La mayoría de los derechos, sin embargo, eran exclusivos de los españoles.[304] Con excepción de las referencias relativas a las vías para adquirir la nacionalidad y, eventualmente, la ciudadanía, había pocos artículos en los que apareciera la palabra "extranjero". Como ya se ha explicado, incluso los extranjeros naturalizados estaban excluidos de ocupar determinados cargos electivos. También se prohibía a los extranjeros viajar y comerciar con *Las Indias*. En el caso de la península, en donde se habían establecido varios comerciantes extranjeros, principalmente en Sevilla y Cádiz, existía la posibilidad de naturalizarse tras un periodo de diez años o antes si el individuo obtenía una carta de naturalización. El estatuto jurídico de los que seguían siendo extranjeros fue objeto de varios decretos reales, y formaba parte también de la práctica bilateral con otras potencias europeas.[305]

2. *Los derechos de los extranjeros en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil*

Los extranjeros fueron seducidos para emigrar a los nuevos territorios a través de disposiciones de fronteras abiertas, requisitos de residencia cortos para la naturalización y los restantes beneficios mencionados anteriormente. Sus derechos también fueron integrados específicamente en muchas de las primeras Constituciones. En líneas generales, se les confería igualdad de derechos civiles; el ejercicio de cualquier industria, comercio o profesión; la posesión, compra y venta de propiedades y, en algunos casos, la libertad de religión.[306] Los derechos de los extranjeros de países determinados también fueron objeto de acuerdos bilaterales de navegación y comercio entre los nuevos Estados y diversas potencias europeas.[307] En estos tratados se in-

[303] Artículo 172, Constitución de Cádiz de 1812.

[304] Véanse, por ejemplo, los artículos 247, 280, 287 y 373 de la Constitución de Cádiz de 1812.

[305] González Beltrán, Juan Manuel, "Legislación sobre extranjeros a finales del siglo XVIII", *Revista de Historia Moderna y Contemporánea*, 8-9, 1997, pp. 103-118.

[306] Argentina, artículo 20, Constitución de 1853; Brasil, artículo 72, Constitución de 1891; Bolivia, artículo 162, Constitución de 1839; Chile, artículo 12, Constitución de 1833; Colombia, artículo 183, Constitución de 1821; Ecuador, artículo 107, Constitución de 1835; Paraguay, artículo 33, Constitución de 1870; Perú, artículo 178, Constitución de 1839; Venezuela, artículo 218, Constitución de 1830.

[307] Véase, por ejemplo, Colombia-Estados Unidos, 3 de octubre de 1824; Argentina-Gran Bretaña, 2 de febrero de 1825; Brasil-Gran Bretaña, 17 de agosto de 1827; Gran Colombia-Países Bajos, 10 de mayo de 1829; Colombia (Nueva Granada)- Francia, 28 de

corporaron algunas disposiciones sobre el acceso a la justicia, el respeto a la propiedad personal, la libertad de comercio o la libertad de religión.

Los extranjeros que no se naturalizaban también disfrutaban de dos derechos que no estaban al alcance de los nacionales, a saber: la exención del servicio militar y la protección diplomática por parte de sus respectivos países. Mientras que la primera prerrogativa creó resentimiento entre las poblaciones nacionales, la segunda tuvo consecuencias más amplias y significativas. Durante el siglo XIX, tanto Estados Unidos como las potencias europeas recurrieron con frecuencia a lo que se ha denominado como "la protección diplomática arrogante" en sus relaciones con América Latina.[308] Esto se refería a la práctica de emplear medios diplomáticos, o incluso el uso de la fuerza, en lugar de los mecanismos procesales normales ante los tribunales locales, en casos en que el extranjero fuera un ciudadano estadounidense o europeo. Estas prácticas interferían de manera habitual en los asuntos internos de las nuevas repúblicas soberanas y de Brasil.[309]

Según el intelectual argentino Carlos Calvo, esta clase de reclamos diplomáticos eran rechazados cuando se planteaban entre potencias europeas, dado que, de lo contrario, los nacionales habrían tenido menos derechos que los extranjeros procedentes de los Estados dominantes.[310] De este modo, la Doctrina Calvo de 1868 propuso dos principios. Por un lado, se estableció la necesidad de agotar los recursos locales y la imposibilidad de los reclamos diplomáticos, a menos que se hubiera denegado la justicia a nivel nacional. Por otro lado, y como corolario del primer principio, se instituyó la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en materia de derechos civiles, incluyendo la protección de la propiedad y el acceso a los tribunales. Estos principios influyeron en varias Constituciones de la región y en la adopción de varios pactos en diversos congresos regionales.[311]

---

octubre de 1844; Perú-Bélgica, 16 de mayo de 1850; Argentina- Prusia, 19 de septiembre de 1857; o Venezuela-Italia, 19 de junio de 1861.

[308] Gómez Arnau, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*. México, UNAM, 1990, p. 35.

[309] Véase, por ejemplo, Offut, Milton, *The protection of citizens abroad by the armed forces of the United States*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1928.

[310] Calvo, Carlos, *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, Paris, D'Amijot, 1868, p. 393.

[311] Convención relativa a los Derechos de Extranjería (Segunda Conferencia Internacional Americana, 1901-1902), Ciudad de México, 29 de enero de 1902; Convención sobre la Condición de los Extranjeros (Sexta Conferencia Internacional Americana, La Habana-1928), La Habana, 20 de febrero de 1928. La Convención fue firmada por todos los Estados sudamericanos, así como por Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Estados Unidos.

Las tasas de naturalización fueron siempre extraordinariamente bajas. Por ejemplo, en 1914 tan solo el 1.4 por ciento de todos los extranjeros se habían naturalizado en Argentina, en comparación con el 52 por ciento en Estados Unidos. Moya sostiene que esto se debió a la falta de incentivos para la naturalización.[312] Los extranjeros gozaban de la mayoría de los derechos de ciudadanía, excepto, en términos generales, el de voto, con la excepción de Argentina, en donde fue posible en algunos momentos el sufragio en elecciones municipales. En cualquier caso, el valor del derecho de voto era dudoso teniendo en cuenta que prevalecían los sistemas políticos mayoritariamente oligárquicos. A su vez, estaban exentos del servicio militar y seguían gozando de protección diplomática. La situación era bastante diferente en Estados Unidos. Para empezar, el servicio militar obligatorio incluía a los extranjeros. Además, la adquisición del derecho de voto podía reportar beneficios más tangibles en determinadas ciudades, dado que, por ejemplo, muchos puestos de trabajo municipales requerían ostentar la ciudadanía.[313] Viéndose de frente a tasas de naturalización igualmente bajas, Brasil y Venezuela optaron por naturalizar a sus extranjeros sin su consentimiento. Estas "grandes naturalizaciones" suscitaron condenas y protestas por parte de los gobiernos de los países de origen.[314]

Hay que insistir en un último punto. El deseo de atraer a los europeos para que se asentaran en territorios que se presentaban tan vacíos como los desiertos[315] formaba parte de un proyecto demográfico, económico, político y racial. Mientras que el *ius soli* consideraba en principio a los nacidos en el territorio como miembros de la nación, algunos autores han visto esto como un dispositivo ideológico para disuadir la realidad cultural indígena y facilitar "la *negación de lo indio* como espacio de diferencia" en, por ejemplo, Perú o Bolivia.[316] De hecho, al mismo tiempo en que los pueblos indígenas eran incorporados al nuevo cuerpo nacional, los procesos de "otredad" interna

[312] Moya, José, *op. cit.,* p. 489.

[313] *Idem*.

[314] Brasil, Decreto 58A, 14 de diciembre de 1889 y artículo 69, Constitución de 1891; véase Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* pp. 125-131. Venezuela, Resolución 1 de diciembre de 1865; véase Parra-Aranguren, Gonzalo, *La nacionalidad venezolana…, cit.*, p. 88 y para propuestas similares en Argentina, véase Bertoni, Liliana, "La naturalización de los extranjeros, 1887-1893: ¿Derechos políticos o nacionalidad?", *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 125, 1992, pp. 57-77.

[315] Por ejemplo, Alberdi consideraba que Sudamérica estaba "desierta". Véase Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.,* p. 90.

[316] Martínez, José Luis *et al.*, "Construyendo identidades desde el poder: los indios en los discursos republicanos de inicios del siglo XIX", en Boccara (ed.), *Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas, siglos XVI- XX*, Quito, IFEA/ Ediciones Abya Yala, 2002, pp. 27-46.

los presentaban como enemigos y salvajes, como en el caso de los mapuches en Chile.[317] En palabras de Rouquié, "la eliminación de las garantías concedidas a los indios por parte de la corona española y el espíritu formalmente igualitario del liberalismo que dominaba las nuevas repúblicas abrió paso a la ruptura de las comunidades indias".[318] Con la expansión de las fronteras, los grupos nativos fueron exterminados o asimilados a la fuerza en Argentina, Chile y Uruguay. En Brasil y Colombia, la idea predominante era que la única forma de civilizar sus países era mediante la sustitución gradual de los nativos por europeos.[319] Como señala Rouquié de manera elocuente, "los mecanismos de exclusión de los dominados son ambivalentes e involucran de manera a la vez conjunta y separada los métodos de cooptación obligatoria y de marginación".[320] La apertura de fronteras para los europeos siempre representó un proyecto civilizatorio y utilitario, no uno humanista.

VI. Discusión

Cuando se compara a los países sudamericanos con Estados Unidos, Europa o Estados de otras regiones, podemos ver que regulan la nacionalidad y la inmigración de una manera distintiva, con elementos más restrictivos, así como más liberales. En primer lugar, se puede mencionar que son más liberales, dado que, a semejanza de Estados Unidos, todos ellos otorgan la nacionalidad por derecho de nacimiento en el territorio y, además, tienen periodos cortos de residencia antes de poder solicitar la naturalización. Asimismo, la práctica legislativa reciente en materia de migración ha incluido disposiciones más generosas en lo que respecta a la igualdad de derechos de los extranjeros, incluido el derecho de voto, los derechos de los indocumentados, el derecho a migrar y la apertura de fronteras.[321] A pesar de todo ello, los ciudadanos naturalizados se enfrentan a limitaciones a la hora de ocupar los más altos cargos del Estado. Además, los requisitos de naturaliza-

[317] Romero, Vicente, "Legislación y políticas en Nueva Granada y Chile para atraer la inmigración extranjera a mediados del siglo XIX", *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM,* Versión Online 24, 2012, febrero 2013.

[318] Rouquié, Alain, *The military and the state in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 21.

[319] Larraín, Jorge, *op. cit.*; Cottrol, Robert, *The long, lingering shadow: Slavery, race, and law in the American hemisphere*, Athens, University of Georgia Press, 2013, especialmente el capítulo 4; Katerí Hernández, Tanya, *Racial subordination in Latin America. The role of the state, customary law, and the new civil rights response*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, especialmente el capítulo 2; Gaune, Rafael y Lara, Martins (eds.), *Historias de racismo y discriminación en Chile*, Santiago de Chile, Uqbar, 2009.

[320] Rouquié, Alain, *op. cit.*, p. 29.

[321] Véase capítulos quinto a séptimo en este libro.

ción, más allá de la duración de la residencia, suelen ser difíciles de cumplir en la práctica y los procedimientos son engorrosos, por lo cual los índices de naturalización siguen siendo sorprendentemente bajos.[322]

Todas estas características se remontan a las particulares circunstancias que se dieron tras alcanzar la independencia. De hecho, la Constitución de Cádiz de 1812 fue utilizada como modelo para introducir algunos aspectos que aún hoy están presentes, como el *ius soli* y las limitaciones para los naturalizados. Por el contrario, el contexto de las sociedades poscoloniales dio cabida a las fronteras abiertas, a periodos de residencia de corta duración antes de la naturalización y a la igualdad de trato de los extranjeros. Las anteriores prohibiciones de migrar que se aplicaban a los no españoles fueron transformadas por la apertura de fronteras y la promesa de trato igualitario para residentes y extranjeros. Conviene aclarar que esto no se trataba de una invitación a todo el mundo a que emigrara a Sudamérica. A través del derecho constitucional, las elites criollas gobernantes delinearon claramente la imagen del ciudadano perfecto, que coincidía con la del migrante perfecto. Este era representado como un europeo blanco, varón, casado, autónomo y trabajador, o descendiente de europeos. Estas visiones sexistas y racializadas se mantuvieron durante varias décadas. La apertura de las fronteras no se derivó de un enfoque humanista o cosmopolita, sino de un proyecto demográfico y racial con un claro objetivo de poblar grandes territorios con colonos blancos europeos y, a menudo, erradicar a las comunidades indígenas. Se trataba de un ejercicio de construcción de la nación en un periodo de transición de sociedades coloniales a repúblicas, en donde las identidades colectivas no estaban asentadas y la relación con los extranjeros era vital para determinar los contornos del Estado.[323] Esto nos lleva a plantear dos preguntas. En primer lugar ¿cómo es posible que todos los países siguieran el mismo patrón? En segundo lugar, ¿cómo podemos explicar la persistencia de elementos tanto liberales como conservadores a lo largo de casi doscientos años de práctica constitucional?

1. *La difusión de normas en la construcción sudamericana del extranjero y del nacional*

Muchas de las opciones legislativas sobre ciudadanía y migración que se adoptaron en Sudamérica fueron resultado de la influencia de la Constitu-

[322] Véase capítulo sexto de este libro, pp. 224-229.

[323] Brown, Matthew, "Not forging nations but foraging for them: Uncertain collective identities in Gran Colombia", *Nations and Nationalism*, núm. 12, 2006, pp. 223-240.

ción de Cádiz. Como ya se ha mencionado, la misma había estado vigente en gran parte de los territorios que luego se convirtieron en países independientes.[324] Además, numerosos diputados americanos habían participado en su redacción, y, por último, esta Constitución gozaba de un enorme prestigio entre los círculos liberales y era influyente no solo en América, sino también en Europa.[325] Esto explica la adopción del *ius soli*, la distinción entre nacionales y ciudadanos, las limitadas vías de naturalización posibles y las restricciones en el acceso a cargos políticos para los naturalizados. Estos cuatro elementos se adaptaban perfectamente a las necesidades de las elites dirigentes de las nuevas repúblicas, así como de Brasil. En este sentido, no pueden considerarse trasplantes legales, ya que en muchos aspectos se trataba de una continuación del marco jurídico y prácticas anteriores. Dicho de otro modo, se reprodujeron conceptos e instituciones ya existentes y se adaptaron a la realidad poscolonial, en la que los nuevos países se enfrentaban a retos similares. Es importante destacar, en cualquier caso, que otros modelos constitucionales (principalmente de Estados Unidos, Inglaterra y Francia) también fueron importantes en el primer constitucionalismo sudamericano.[326] Sin embargo, fue el de Cádiz el que más afectó a nuestra materia de estudio.

Por otra parte, las fronteras cerradas, los largos periodos de residencia antes de la naturalización y los derechos limitados para los extranjeros iban en contra de la esperanza de atraer colonos europeos para poblar grandes territorios, con lo cual, en estos aspectos, la Constitución de Cádiz no fue relevante. También eran contrarios al interés de inserirse en el comercio mundial, algo que no había sido posible bajo el monopolio de la Corona española. La carrera por atraer a los inmigrantes se tradujo en cláusulas que concedían la igualdad de trato y en periodos de residencia de corta duración antes de poder optar a la naturalización. Cualquier otra estrategia hubiera sido contraproducente. Aquí sí podemos hablar de trasplantes legales que desempeñaron un papel crucial en Sudamérica a través de un proceso de emulación.[327] Es evidente que los legisladores estaban al tanto de cómo trataban el asunto otros países de la región. Al menos desde la década de 1830, los representantes nacionales se reunieron a menudo en congresos regiona-

---

[324] Este fue el caso de Ecuador y Perú y durante ciertos periodos de Chile, Colombia y Venezuela, pero no de Argentina, por ejemplo.

[325] Escudero López (ed.), *Cortes y Constitución de Cádiz*, especialmente los capítulos del volumen III.

[326] Simon, Joshua, *The ideology of creole revolution: Imperialism and independence in American and Latin American political thought,* Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 38 y 39.

[327] Watson, Alan, *Legal transplants. An approach to comparative law*, 2a. ed., Athens, University of Georgia Press, 1993.

les, y también estuvieron en contacto a través de los vínculos forjados, por ejemplo, en Londres, París o Nueva York, y a través de redes transnacionales de periódicos. El conocimiento del marco legal de otros países era de una importancia central para el éxito del trasplante legal.[328] La apertura de fronteras es el mejor ejemplo de ello. La frase "Todos los extranjeros, de cualquiera nación, se recibirán en el Estado", utilizada por primera vez en la Constitución venezolana de 1811, tuvo una gran influencia posterior en otros países de América del Sur.

Cabe destacar que aquellos países que adoptaron inicialmente marcos más restrictivos se vieron luego obligados a liberalizar sus leyes de inmigración en un proceso de ajuste estratégico,[329] dado que temían quedarse atrás en la carrera por captar inmigrantes. Por ejemplo, Perú y Ecuador, que en sus primeras Constituciones no concedían muchos derechos a los extranjeros y estipulaban largos periodos de residencia antes de la naturalización,[330] modificaron sus leyes para hacerlas más atractivas. En consecuencia, la difusión y los trasplantes legales fueron habituales a nivel regional. La Constitución colombiana de 1821 desempeñó un papel importante. Esta Constitución abarcaba el territorio de lo que entonces se conocía como Gran Colombia, que incluía también al actual Ecuador, Panamá y Venezuela. Además, Simón Bolívar y otros importantes próceres de la independencia participaron en el Congreso de Cúcuta, en el que se redactó el texto definitivo. También influyeron claramente Constituciones fallidas anteriores, como la venezolana de 1811. Esto coincide con las conclusiones de otros autores que han señalado que "los países con niveles de poder similares suelen modelar sus políticas de forma recíproca, en un proceso de emulación iterativa".[331]

2. Path Dependency *en la construcción jurídica del extranjero y nacional*

Los elementos centrales que persisten en la relación entre el nacional y el extranjero a través de doscientos años de práctica constitucional merecen nuestra atención. Una vez más, el trabajo de Alan Watson es esclarecedor en este sentido. Watson argumenta no solo que la mayor parte de los cam-

[328] Watson, Alan, "Comparative law and legal change", *Cambridge Law Journal*, vol. 37, núm. 2, 1978, pp. 313-336, en p. 315.

[329] Fitzgerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 26.

[330] Estos periodos de residencia llegaron a ser de hasta cinco años. Véase, por ejemplo, Ecuador, artículo 6, Constitución de 1835; Perú, artículo 10, Constitución de 1823.

[331] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 23.

bios jurídicos se producen por medio de trasplantes legales, sino que, además, la longevidad del derecho supone la regla general. En su opinión, "el derecho posee una vida y una vitalidad propias" que no se ven afectadas por los cambios que puedan darse "en la estructura de la sociedad".[332] Desde su punto de vista, existen varias fuerzas compensatorias que determinan si un cambio legal llega a producirse o no. Por un lado, están las fuerzas que argumentan a favor del cambio ("fuerzas de presión") y, por el otro, aquellas que se resisten a cualquier alteración. Sin embargo, dado que la sociedad ve en la ley una fuente de orden y de estabilidad,[333] y dado que "la élite gobernante tiene un interés generalizado en que no haya cambios", las fuerzas de presión deben ser mucho más potentes que las de oposición para que se produzca una transformación.[334] En la literatura de la ciencia política, esto se ha analizado bajo el marco de las teorías de *path dependency*, a través de las cuales se señala la importancia de la historia para llevar a cabo cualquier cambio.[335] Este marco es aplicable a alguno de los elementos del caso que nos ocupa.

En opinión de Gargarella, las dos ideas fundacionales del constitucionalismo latinoamericano fueron la "autonomía individual" y el "autogobierno colectivo".[336] Ambas nociones se encuentran en la base de la división entre nacionales, ciudadanos y extranjeros y de los derechos que corresponden a cada categoría, incluidos los políticos. Gargarella señala que hay tres enfoques que han prevalecido desde la independencia: conservador, republicano y liberal.[337] En su opinión, la fuerza dominante ha sido la alianza entre el proyecto liberal y el conservador, la cual se ha visto reflejada en la práctica constitucional durante dos siglos.[338] El paradigma conservador "implicaba el compromiso con dos posiciones teóricas de extendida influencia en todo el territorio americano: el elitismo político y el perfeccionismo moral".[339] El enfoque liberal tenía un "doble compromiso: equilibrar al poder, y asegurar la neutralidad moral del Estado", que

[332] Watson, Alan, "Comparative law and legal change…", *cit.*, pp. 314 y 315.

[333] Watson, Alan, *The nature of law*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1977.

[334] Watson, Alan, "Comparative law and legal change…", *cit.*, p. 331.

[335] Véase, entre otros, Pierson, Paul, *Politics in time. History, institutions, and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004; Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

[336] Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.*, p. 20.

[337] *Ibidem*, p. 22.

[338] *Ibidem*, capítulo segundo.

[339] *Ibidem*, p. 32.

se basaba en el valor de la "autonomía individual".[340] Esto se oponía al "perfeccionismo moral" de los conservadores, especialmente a su "vocación por organizar a la sociedad en torno a los dictados de una religión o concepción moral particular", y también se oponía a ellos al proponer una "lista de derechos individuales, inviolables e incondicionales", ya que los conservadores "tendían a interpretar el sentido y alcance de esos derechos en sintonía con las necesidades de la religión".[341] Según Gargarella, ambos bandos, al ser elitistas, concordaban en su preocupación por evitar la expropiación de la propiedad y el surgimiento de gobiernos más radicales basados en una sufragio ampliado. En consecuencia, ambas tendencias se combinaron en una alianza liberal-conservadora. Esto dio lugar a la "fórmula de libertades políticas limitadas y libertades económicas amplísimas". Esta arquitectura se difundió, ganó estabilidad y se mantuvo "básicamente igual" durante 150 años.[342]

Esto explica que ambos proyectos coincidieran en lo fundamental a la hora de construir jurídicamente al nacional, al ciudadano y al extranjero. Por ejemplo, tanto los liberales como los conservadores compartían la opinión sobre la limitación de la extensión de la ciudadanía, y sus correspondientes derechos políticos, a través de dispositivos legales, como la propiedad, la alfabetización o requisitos económicos.[343] También convenían en la idea de limitar el acceso a los cargos políticos de los recién naturalizados. Al mismo tiempo, el desarrollo económico se entendía entonces como una consecuencia directa de la inmigración, el aumento de la población y la entrada en los mercados de comercio mundial. Tanto los liberales como los conservadores estaban de acuerdo en esto y compartían la imagen del inmigrante ideal como un hombre blanco, europeo, con capital o conocimientos.

En consecuencia, durante el siglo XIX no se produjeron desviaciones significativas de este enfoque. Una excepción fue la adopción de la Constitución colombiana de 1886. Este documento, considerado muy conservador, fue aprobado en un contexto muy específico de luchas económicas y conflictos internos y externos. Esto puso fin a un periodo muy liberal, personificado por la Constitución de 1863.[344] El carácter conservador del texto de 1886 es evidente debido a sus limitaciones en el acceso a la ciudadanía, su

[340] *Ibidem*, p. 38.
[341] *Ibidem*, pp. 38 y 39.
[342] *Ibidem*, p. 203.
[343] *Ibidem*, pp. 59-65.
[344] *Ibidem*, pp. 82 y 83.

reducción de los derechos de los ciudadanos naturalizados y de los derechos de los extranjeros en general. Lo más importante es que la Constitución colombiana de 1886 acabó con la tradición del *ius soli* absoluto en el país, lo que convierte a Colombia en una anomalía en la región.

Sin embargo, mientras que aspectos centrales como el *ius soli* continúan hasta hoy, la figura del extranjero se deconstruyó posteriormente durante el siglo XX, de modo que determinadas categorías quedaron excluidas por motivos de raza, etnia, afiliación política y factores morales o económicos. Esto será tema de debate en el capítulo cuarto.

VII. Conclusión

Durante el siglo XIX, la construcción del nacional, el ciudadano y el extranjero supuso un proceso social y jurídico de enorme complejidad. La Constitución de Cádiz de 1812 influyó de manera importante en algunos aspectos de dicha construcción, pero no en todos. De hecho, los primeros textos constitucionales en países como Colombia o Venezuela, que hacían hincapié en la apertura de las fronteras, la igualdad de trato y los breves periodos de residencia antes de naturalizarse, fueron también importantes. El proyecto en torno a la inmigración pretendía responder no solo a las preocupaciones sobre el tamaño y la distribución de la población, sino también contribuir al blanqueamiento de las poblaciones locales y a la segregación de los grupos indígenas. En el siglo XIX, las elites criollas utilizaron las políticas de migración y ciudadanía como herramientas para definir los contornos de la nación. Como ha argumentado López-Alves, "los Estados débiles que estaban formándose tuvieron dificultades a la hora vincular las instituciones de gobierno con poblaciones heterogéneas a las cuales se quería agrupar bajo la etiqueta de una «nación única e integrada» en el contexto de fuertes presiones internacionales".[345] La coincidencia de intereses entre las elites liberales y las conservadoras fue, pues, crucial para dar continuidad y estabilidad a la regulación jurídica del nacional, el ciudadano y el extranjero. Esto era necesario para preservar el orden social colonial que privilegiaba a una parte minúscula de la población. La visión de la elite era la de una transformación gradual de la sociedad, en lugar de una ruptura radical con el orden colonial anterior, que garantizara la exclusión de las poblaciones indígenas y negras,

[345] López-Alves, Fernando, "Visions of the national: Natural endowments, futures and the evils of men", en Centeno y Ferraro (eds.), *State and nation making in Latin America and Spain. Republics of the possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 288.

principalmente privándolas de derechos políticos. Esto generó nuevas fronteras internas en el lento proceso de creación de comunidades nacionales.

Como se mostrará en los capítulos quinto, sexto y séptimo, es justo decir que gran parte de la práctica legislativa actual es heredera de los debates y la legislación existentes en el siglo XIX, así como de las restricciones introducidas posteriormente durante el siglo XX. Lo mismo puede decirse sobre las propuestas sobre la construcción de una ciudadanía sudamericana que se han puesto sobre la mesa en el siglo XXI. En el siguiente capítulo se mostrará cómo, desde principios del siglo XIX, se añadió una tercera figura jurídica a la tradicional dicotomía entre extranjero y nacional: el sujeto hispanoamericano.