

## LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE CONSOLIDACION DE LA PAZ Y LOS PROBLEMAS DE LA NACIONALIDAD

La Delegación Peruana presentó a la Comisión de Problemas Jurídicos de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz un proyecto de Convención Interamericana de Nacionalidad, con el objeto de unificar el criterio de América y procurar la uniformidad de sus leyes, en materia de nacionalidad.

Conviene advertir al lector que usamos la denominación empleada en el proyecto y adoptada por la Conferencia, en razón de que nos referimos a aquél y a ésta. Discrepamos, no obstante, acerca de la propiedad de su empleo si se usa como sinónima de ciudadanía, relación jurídica de naturaleza y de contenido distintos. (1)

Con plausible prudencia, la Conferencia Interamericana difirió el tratamiento del importante proyecto de convención de la Delegación Peruana, (2) recomendando que fuera some-

---

(1) Véase sobre la materia la relación presentada por el autor a la Sección de Derecho Constitucional del Instituto Argentino de Estudios Legislativos y que se publica bajo el título de Ciudadanía y nacionalidad en la *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*.

En la sesión del día 16 de setiembre del corriente año, dicho Instituto, a propuesta del autor, votó una declaración en el sentido que consideraba a la ciudadanía y a la nacionalidad como relaciones jurídicas de distinta naturaleza.

(2) El proyecto de Convención Interamericana de Nacionalidad dice así:

tido previamente al estudio y a la consideración de la Comisión de Expertos, creada por la Conferencia de Montevideo, y, con tal antecedente, pasara a la consideración de la próxima Conferencia Internacional, a reunirse en Lima.

---

Artículo 1º — Los Estados Contratantes reconocen que los problemas relativos a la concesión de la nacionalidad territorial a los hijos de inmigrantes o de nacionales extranjeros y a la nacionalización, son de la incumbencia legislativa de cada Estado que puede ampliar o restringir dicha concesión según sus necesidades, apreciadas de conformidad con el artículo siguiente.

Art. 2º — Los Estados Contratantes convienen en que existe un interés común en contemplar, en las legislaciones particulares sobre nacionalidad, los siguientes principios:

- a) La concesión de la nacionalidad debe ser restringida en razón de las conveniencias étnicas de cada Estado dentro del concepto genérico de la defensa de la mejor composición étnica de las naciones americanas;
- b) La concesión de la nacionalidad debe también ser restringida en razón de las conveniencias del sistema institucional de cada Estado dentro del concepto genérico de la defensa de los intereses americanos;
- c) La concesión de la nacionalidad debe ser igualmente restringida en razón de las conveniencias económicas de cada Estado y del bienestar de su pueblo;
- d) Debe facilitarse la pérdida de la nacionalidad americana a los individuos que, en virtud de concurrencia de legislaciones, tienen o adquieren otra nacionalidad o realizan actos que representen su reconocimiento de esta otra nacionalidad, cuando dichos individuos no corresponden a los puntos de vista étnico, político o económico de cada Estado;
- e) Debe facilitarse la confirmación o la adquisición de la nacionalidad americana a los individuos que no se hallen en el caso a que se refiere la última parte del artículo anterior.

Art. 3º — Los Estados Contratantes no reconocen la doble nacionalidad.

Art. 4º — Los Estados Contratantes proclaman el principio de igualdad jurídica de extranjeros y nacionales, de conformidad con los siguientes criterios cuya aplicación se refiere especialmente a los súbditos de Estados no continentales:

- a) Los extranjeros no pueden aspirar a un tratamiento más favorable que el que las leyes conceden a los nacionales;
- b) Los extranjeros no tienen derecho a ninguna intervención directa o indirecta en los asuntos políticos de un Estado;
- c) Los contratos que celebran los extranjeros con los poderes administrativos deben quedar sometidos a la jurisdicción nacional;
- d) Los Estados tienen derecho de reglamentar unilateralmente el ingreso y la permanencia de los extranjeros en su territorio, de conformidad con sus intereses políticos, sociales y económicos;
- e) Los Estados tienen derecho de reglamentar las actividades de

La resolución que comentamos revela especialmente la *importancia* de las cuestiones relativas a la nacionalidad, la *gravedad* de los problemas que plantean en el campo del Derecho Internacional y la *necesidad* del concurso de los técnicos para lograr soluciones científicas eficaces.

Así se desprende de sus propios considerandos, cuya transcripción evitará una glosa que pudiera restarle méritos:

“Que las materias referentes a la concesión de la nacionalidad, la naturalización, la pérdida de la nacionalidad, así como las demás cuestiones que se presentan en relación con la nacionalidad misma, afectan directamente intereses que son primordiales para las personas jurídicas internacionales;

“Que la materia de la nacionalidad responde a exigencias fundamentales para la vida de los Estados y es regulada en las leyes y en las Constituciones;

“Que existen dificultades para conseguir una uniformidad de los principios esenciales en materia de nacionalidad y de naturalización;

“Que, dada la índole y la naturaleza de los problemas de la nacionalidad, por su trascendencia e importancia, los mismos requieren estudios previos que deben realizarse por organismos técnicos, a fin de que en estas Conferencias Internacionales Americanas pueda realizarse una labor fructífera y constructiva;

“Que se ha presentado a la consideración de la Comisión de Problemas Jurídicos un solo proyecto, por la Delegación Peruana, referente a los problemas de la nacionalidad, que encierra principios que deben ser objeto de un estudio detenido y consciente, dada la importancia de dichos principios y

---

los extranjeros en su territorio, de conformidad con los intereses de sus nacionales desde los puntos de vista de la competencia industrial, de la estabilidad política y social y de la economía nacional;

- f) Nada de lo dispuesto en los apartes anteriores supone el desconocimiento de los derechos legítimamente adquiridos por los extranjeros ni de sus consecuencias jurídicas.

su trascendencia, y que es recomendable que tal estudio se haga por los organismos codificadores con que contamos al efecto”.

Nuestro propósito al ocuparnos en general de la importante resolución de la Conferencia Interamericana es doble: 1º) significar la necesidad de establecer una distinción precisa, desde el punto de vista técnico, jurídico o legal, entre la *nacionalidad propiamente dicha* y la *ciudadanía*, o “nacionalidad política”, como la llamara nuestro eximio internacionista, el Dr. Estanislao Zeballos; y 2º) destacar la importancia de la colaboración que en esta clase de trabajos compete natural y lógicamente a los organismos, instituciones o academias, oficiales o particulares, públicas o privadas, especializadas en las respectivas disciplinas jurídicas y dedicadas a este género de especulaciones científicas.

Como se desprende de la simple lectura del texto del proyecto y de la resolución que comentamos, es evidente que ambos refieren indistintamente a la nacionalidad propiamente dicha, o civil, y a la ciudadanía. Son, sin embargo, a nuestro entender, vínculos, estados, condiciones o relaciones jurídicas distintas; referida aquélla a la sociedad civil, o Nación; ésta, a la sociedad política, o Estado; que suponen en sus respectivos titulares condiciones personales y legales diferentes, y que entrañan, u originan, deberes y derechos distintos; por consiguiente, que se adquieren y se pierden por distintas causas, las cuales atañen respectivamente a la vida civil y a la vida política del Estado.

Consideramos, por ende, posible uniformar el criterio americano sobre adquisición y pérdida de la nacionalidad y de la ciudadanía para evitar los complicados problemas jurídicos de la doble ciudadanía y del “heimathlos”, dada la similitud de las condiciones de la vida civil y política de los Estados americanos, constituídos sobre moldes y modelos muy semejantes; sin desconocer las peculiaridades nacionales, prudentemente dejadas a salvo en el artículo 1º del proyecto de

convención que motiva este breve comentario. Pero creemos firmemente que las reglas jurídicas relativas a una y otra relación deben, no obstante ello, ser consideradas y establecidas separadamente, lo que no quiere decir independientemente, en razón de su peculiar naturaleza.

La nacionalidad, que sirve de base al sistema de Mancini en el campo del Derecho Internacional Privado, refiere a un orden de cosas radicalmente distinto al que pertenece la ciudadanía, y no tiene con ésta vinculación necesaria, esencial.

A pesar de la confusión que la "teoría de la nacionalidad" introduce entre el orden político y el civil, su fundador mismo nos proporcionó la base teórica de la separación al decir que los derechos de orden privado pertenecen a los hombres como hombres, es decir como miembros de la sociedad civil, y no, como miembros de una sociedad política determinada (Estado). Cuando una Nación se organiza políticamente, la relación de nacionalidad reclama naturalmente la superposición de la ciudadanía, o tiende a coincidir con ella, y ésta tiene su base más seria e inequívoca, en principio, en aquélla. Pero la adquisición o la pérdida ulterior de la ciudadanía no influye de un modo decisivo en la adquisición o la pérdida de la nacionalidad, y recíprocamente, porque las respectivas causas no son idóneas para producir el mismo efecto jurídico en órdenes de cosas distintos por su naturaleza, como el civil y el político. (3)

(2) Nuestra tesis permite, entre otras cosas, diferenciar dos relaciones a menudo confundidas, con los consiguientes trastornos, y facilita la determinación racional de las causas de adquisición y pérdida de la ciudadanía, evitando así muchos conflictos y problemas de Derecho Público interno y de Derecho internacional.

Si se admite que la nacionalidad es el lazo que une al individuo a una sociedad civil determinada y, por consiguiente, regido por el Derecho civil, las causas de su adquisición y pérdida no pueden ser substancialmente otras que las que realmente influyen en las relaciones de la vida civil; el nacimiento, o el origen; el matrimonio; el domicilio, etc.

En cambio, las causas de adquisición y pérdida de la ciudadanía, como vínculo de Derecho público, regido por tanto por el Derecho constitucional, no podrán ser sino el nacimiento o el origen (según el prin-

Tal vez las ideas precedentemente expuestas choquen a la opinión general, formada sobre la base de otros principios o puntos de partida. Abrigamos la esperanza de que ellas encuentren paternal acogida en los hombres de estudio del continente hasta quienes llegue esta Revista como un mensaje cordial de fraternidad. Nos alienta además, el ejemplo del citado internacionalista argentino, quien decía en 1914, exponiendo sus conclusiones sobre la distinción entre ambas relaciones: "... Yo tengo el deber de no dejarlas pasar en silencio, porque estoy convencido de su exactitud y porque ellas están científicamente demostradas". (4)

La distinción que preconizamos tiene también otra ventaja: permite uniformar reglas y principios generales, básicos, internacionales, que son como el eco de la conciencia jurídica y de los anhelos comunes del Continente, y dejar reservado, como excepciones impuestas por las necesidades de cada país, a la regulación de su respectivo poder legislativo, todo lo que el contenido de estas relaciones tiene de local o nacional.

Para realizar perfectamente una y otra tarea legislativa es necesaria una labor técnica previa, para la que se requiere el concurso de los organismos o instituciones a que aludíamos

---

cipio adoptado por la ley fundamental del país: el *ius soli* o el *ius sanguinis*) y los actos voluntarios, directos o indirectos, de la naturalización propiamente dicha, la renuncia o la expatriación. ¿Qué influencia puede tener en la vida política de un Estado, por ejemplo, el casamiento de un ciudadano con una persona extranjera, como para atribuirle el carácter de una causa de pérdida o de adquisición de la ciudadanía?..

Admitida la distinción que propiciamos, que tiene fundamentos en la naturaleza de las cosas y en razones de alta conveniencia política, se explicará fácilmente la pérdida de los derechos atribuidos por las leyes respectivas a los titulares de la ciudadanía, independientemente de la conservación de este estado, y también de la nacionalidad, regida ésta por las disposiciones particulares del Derecho privado, en lo concerniente a las relaciones civiles; y ésta podrá subsistir aunque aquélla se pierda, como pena o voluntariamente, si se admite la renuncia, tácita o expresa de la misma.

(4) *La nationalité au point de vue de la législation comparée et du droit privé humain* (París, 1914), t. I, pág. 168.

en segundo término: *los estudios previos que deben realizarse por organismos técnicos*, a que refiere la resolución de la Conferencia Interamericana que nos ocupa.

Gracias a este juicioso sistema de trabajo, impuesto por el adelanto de la técnica legislativa, se obvian los inconvenientes de las lagunas de la ley, la imprevisión, la obscuridad y la contradicción en los textos legales.

En nuestro país la Sección Derecho Constitucional del Instituto Argentino de Estudios Legislativos que funciona bajo los auspicios de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, siguiendo ese criterio, ha preparado un anteproyecto de ley de ciudadanía y naturalización para la República Argentina, que puede señalarse como ejemplo, desde el punto de vista de que tratamos. (5)

Persuadidos de la conveniencia y de la utilidad de este género de asistencia técnica, con el fin de extenderla por todo el Continente y de proyectar su influencia aun sobre las entidades de carácter internacional, llamadas a su turno a echar las bases de determinados trabajos legislativos, hemos lanzado la iniciativa de crear el *Instituto Panamericano de Derecho Público*, institución académica continental cuyas finalidades primarias serían el acercamiento e intercambio intelectual panamericano y el estudio científico, individual y colectivo en reuniones o congresos continentales periódicos, de las cuestio-

---

(5) Dicho proyecto, que fué definitivamente redactado, sobre las bases aprobadas por la Sección, por nuestro distinguido colega el Dr. A. Walter Villegas, consta de cincuenta y tres artículos y se halla dividido en siete títulos: I) De la nacionalidad argentina (arts. 1 a 3); II) De la ciudadanía, subdividido en cinco capítulos: I. De los ciudadanos (art. 4); II. De la naturalización (arts. 5 y 6); III. De los impedimentos (art. 7); IV. De la pérdida de la ciudadanía (arts. 8-10); y V. De la readquisición de la ciudadanía (arts. 11-14); III) Del procedimiento judicial, subdividido en tres caps.: I. Del procedimiento para adquirir la ciudadanía (arts. 15-20); II. Del procedimiento para declarar la pérdida de la ciudadanía (arts. 21-33); y III. Del procedimiento para readquirir la ciudadanía (art. 34-36); IV) Disposiciones penales (arts. 37-40); y V) Disposiciones generales (arts. 41-43); VI) Disposiciones transitorias (arts. 44-50); y VII) Disposiciones finales (arts. 51-53).

nes institucionales de interés común para los países de América. (6)

Nuestra iniciativa ha encontrado una calurosa acogida en los círculos universitarios de varios países americanos y cuenta, entre otras valiosas adhesiones, con la de Mr. Leo S. Rowe, Director de la Unión Panamericana de Washington; y la de los Profesores Juan Clemente Zamora, Decano del Instituto Panamericano de La Habana y Jefe del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Miami (E. E. U. U. de A.); Aparicio Méndez y Juan Carlos Gómez Haedo, del Uruguay; José María Cifuentes, Oscar Guzmán Escobar, Rafael Raveau y Alex Varela Caballero, de Chile; Haroldo Valladao y Themistocles Brandao Cavalcanti, del Brasil; Rodolfo Rivarola, Faustino J. Legón, Segundo V. Linares Quintana y Benjamín Villegas Basavilbaso, de la Argentina.

Cuando las instituciones de esta clase, debidamente constituidas, presten su valioso aporte a los organismos codificadores, será fácil llegar a uniformar el criterio de América y de la legislación respectiva acerca de problemas tan delicados como el de la nacionalidad.

SALVADOR M. DANA MONTAÑO

(6) Véase nuestro opúsculo *La producción nacional y la enseñanza del Derecho Público en la República Argentina* (Santa Fe, 1937), pág. 28, nota (19).