

LA CONFUSION ENTRE NACIONALIDAD Y CIUDADANIA (+)

Tomar un concepto por el otro, ha sido casi una tradición en los constitucionalistas y comentaristas de nuestras Leyes Fundamentales. Aun en los Tratados Internacionales, como lo observa Alejandro Alvarez "l'expression de "citoyen" est prise presque toujours comme équivalent a celle de "national".

(Alvarez: "Le Droit International Américain". Pág. 295. Ed. Pedone. Paris).

Como consecuencia forzosa de esta confusión o aceptada equivalencia entre el vínculo de nacionalidad y una función derivada de ella, las causas de suspensión y pérdida de la una aparecen, como lo hemos indicado anteriormente, como causas de la suspensión y pérdida de la otra.

Para nosotros tiene una gran importancia la distinción de los conceptos, ya que la ciudadanía en América fué un derecho relacionado íntimamente con los ideales internacionales de nuestra Guerra de Independencia. Es decir, aspiró a ser un derecho otorgado, casi imperativamente, a los Próceres de diferentes nacionalidades que lucharon en uno y otro país del continente por establecer una sola gran patria.

La Constitución del Paraguay, promulgada el 25 de noviembre de 1870 es el ejemplo más característico del error sufrido sobre la Nacionalidad y la Ciudadanía. En

(*) Capítulo del próximo libro:

"La Nacionalidad, La Ciudadanía y la Naturalización en Hispano-América".

dicha Constitución no aparacen determinados quienes son nacionales paraguayos: el artículo 35 los denomina "Ciudadanos": Son ciudadanos paraguayos: dice, 1º Los nacidos en territorio paraguayo; 2º Los hijos de padre o madre paraguayos por el solo hecho de avecindarse en el Paraguay; 3º Los paraguayos, nacidos en el extranjero hallándose el padre en actual servicio de la República".

Indudablemente, la Ley paraguaya quiere referirse a los nacionales. La sola circunstancia del nacimiento en un país no implica forzosamente, la concesión de la Ciudadanía. Por ello, al referirnos al Decreto de Salaverry dijimos que su concepción es perfecta. Los casos típicos y comunmente citados son: el menor no emancipado y los incapaces, quienes son nacionales pero no ciudadanos. Desde que el hombre nace tiene una nacionalidad perfecta, ya sea la *jure soli*, ya la *jure sanguinis*. No sucede lo mismo con la Ciudadanía.

Tratándose, p. ej. del individuo que posee doble nacionalidad como la tienen los hijos de los extranjeros nacidos en países en que rige el *jus soli* la Nación del nacimiento de esos sujetos no podría, en rigor de doctrina, obligarlos en la Patria de origen de sus progenitores, si ella adopta el *jus sanguinis*, a cumplir imperativamente con sus obligaciones de ciudadanos. Siempre teniendo en cuenta los Tratados entre la Patria de nacimiento y la de los progenitores extranjeros.

El citado Decreto de Salaverry dice, textualmente: "IV. Que la ciudadanía no debe considerarse como derecho anexo al nacimiento, sino como una prerrogativa que las leyes conceden al hombre honrado o industrioso, pues que la misma ley que llama al extranjero en ciertos casos y con determinadas condiciones a su goce, expele al natural a quien su conducta relajada hace indigno de este título. Decreto: 1º Todo individuo de cualquier punto del globo, es ciudadano del Perú desde el momento que

pasando su territorio, quiera inscribirse en el registro cívico. 2º Solamente se excluye a los que no profesen industria alguna”.—El Secretario general, *J. D. Espinar*.—(1835).

Es este decreto el precursor más excelso de la Doctrina Garay, que expondremos en su oportunidad. El Decreto de Salaverry no contempló el caso de aquellos extranjeros oriundos de Nación en guerra contra el Perú; ni demarcó la necesaria edad para recibir el beneficio de la Ciudadanía.

Obsérvese, que no alude el Decreto al punto de la Nacionalidad, tal vez buscándole armonía con la Constitución de 1834 que, como lo hemos indicado, no estableció otra categoría que la de “ciudadanos”.

El publicista peruano coronel Zegarra critica el preinserto decreto, cuerdamente: “Traducida así en la ley una idea generosa, olvidaban o desconocían los hombres que la sostenían, los peligros que encierra la realización violenta de las teorías. Ese decreto tuvo por causas, hechos relacionados íntimamente con el estado interior del país, y el deseo que tenía un gobierno efímero de popularizarse” (Félix Cipriano CORONEL ZEGARRA: “La Condición Jurídica de los Extranjeros en el Perú”. Santiago, Imp. de “La Libertad”, 1872. Pág. 51).

El ordinal 2º del artículo 35 de la citada Constitución Paraguaya parece determinar la diferencia entre la calidad de nacional y la condición de ciudadano, pues confiere ésta última a “los hijos de padre o madre paraguayos por el solo hecho de *avecindarse* en el Paraguay”. El requisito de la vecindad es, en efecto, exigido comúnmente, para el ejercicio de la Ciudadanía. Fundado en esto, dice Chacón: “el origen, esto es, la procedencia de padre o madre chilenos habilita el nacido en tierra extranjera para adquirir la ciudadanía a condición de que fije su domicilio en Chile” (Chacón: “Exposición razonada y

estudio comparativo del Código Civil Chileno". Pág. 51. Valparaíso, 1868).

No ha sido solo el domicilio sino que también, la simple residencia la que, según la Constitución de Bolivia de 1867 implicaba la adquisición de la Ciudadanía, "sin previa declaratoria" (Art. 13, inc. 1º)

Aunque en las "Páginas Diplomáticas del Perú" Don Juan de Arona parece sufrir la confusión entre Ciudadanía y Nacionalidad, él nos va apoyar cuando sostenemos que no es imperiosa la necesidad de la residencia para adquirir la nacionalidad, y que sí lo es para adquirir la ciudadanía: "si por un Tratado, los ciudadanos de Colombia lo eran también del Perú, no podría verificarse tal concesión sino cuando el gobierno peruano tuviera por conveniente permitirles la residencia en el territorio; lo mismo que sucedería respecto a Colombia" (Juan de ARONA: Páginas Diplomáticas del Perú". Pág. 17. Lima, 1891).

Insistentemente, se ha pautado en Hispano-América, la no necesidad de la residencia para adquirir la Nacionalidad. El ejemplo más categórico nos lo suministra la constitución venezolana de 1904, al establecer que son venezolanos los hijos de venezolanos "cualquiera que sea el lugar de su nacimiento". Pauta en que se ha inspirado el texto constitucional vigente.

Por su constitución del 70, el Paraguay parece que solo lo preocupara el tener ciudadanos. En ningún artículo de ella se hace mención alguna de la nacionalidad paraguaya, ni siquiera en lo relativo a su pérdida. Las causas primordiales que acarrearán esta pérdida como es, entre otras, el comprometerse a servir contra la Patria de origen, figuran solo entre las causas de suspensión o pérdida de la ciudadanía.

¿Acaso, se pensó en atribuir la calidad de nacional por una Ley ad hoc, como acontece en la Argentina? Es-

lamos convencidos de que se trata de una confusión: la Ley Fundamental paraguaya la sufrió, como muchos textos constitucionales americanos. Así, la Constitución de la República Dominicana, por su artículo 15, establece como causa de pérdida de los derechos ciudadanos el servir o comprometerse a servir contra la república, causas que, como hemos indicado ya, son más bien de pérdida de la nacionalidad. En este ejemplo, la confusión es explicable, por entrañar la pérdida de la nacionalidad, la de la ciudadanía.

El artículo 16 de la citada constitución dominicana, persiste en el error anotado al establecerse que sólo pueden obtener rehabilitación en la pérdida de la ciudadanía, los que no hubieren incurrido en ella por comprometerse a servir contra la república. Confundidas la nacionalidad y la ciudadanía, se estableció, forzosamente, la pérdida perpetua de estas calidades.

No son sólo los textos constitucionales americanos los que incurren en el error de confundir la nacionalidad con la ciudadanía, sino que también comentaristas de nota, a quienes, tal vez, halagó el prestigio del vocablo ciudadano. Error del cual es, quizás, culpable la vieja y orgullosa expresión romana, "civis romano sum" y, en segundo lugar, la denominación de "ciudadano" puesta en hoga por los doctrinarios de la Revolución Francesa. En la Colección de Papeles de nuestro padre el doctor Vetancourt Vigas, nos hemos encontrado con cartas de las principales figuras de la Guerra Federal Venezolana, en las cuales corre abundantemente, el vocablo "ciudadano". Muchas de esas cartas comienzan: "Mi querido ciudadano".

El doctor Francisco Bauzá, en su conocida obra "Estudios Constitucionales", Montevideo, 1887, dice: "En resumen, nuestra constitución no se ha cerrado en el exclusivismo antiguo que dividía la sociedad en nacionales y

extranjeros. La palabra extranjero en su acepción desvalida, no tiene para los uruguayos significación alguna. Son ciudadanos todos los que nacen en el país y todos los que nacidos fuera de él quieran incorporársele en el carácter de tales. Los demás, aquellos, que prefieran conservar su primitiva nacionalidad y sus fueros, esos son habitantes y no tienen prerrogativa política alguna". (Op. cit. Pág. 168).

De manera pues, que la clasificación que sobre los pobladores trae la constitución del Uruguay, es una clasificación política imperfecta en el orden doctrinal, ya que no todos los que nacen en un país son sus ciudadanos. Morey Otero comparte esta opinión, al decir: "Todos los habitantes del país no son ciudadanos: para serlo se requieren ciertas condiciones". Pero, de seguidas, incurre en el error tantas veces denunciado: "Los uruguayos lo son (ciudadanos) desde el acto de nacer, pero hasta que cumplan 18 años no pueden ejercerla". (Morey Otero: "Constitución Anotada de la República Oriental del Uruguay". Pág. 47. 2ª Ed. Montevideo).

Lo que desde el acto de nacer adquieren las personas, es su condición de nacionales, y no han de menester de edad alguna para gozar de prerrogativas inherentes a la Nacionalidad.

Es inexplicable la confusión sufrida en Hispano-América respecto a los vocablos nacionalidad y ciudadanía, ya que las primitivas leyes del Continente demarcaron netamente el valor de uno y otro concepto. La diferencia la estableció en el Perú, San Martín por medio del Decreto que de seguidas insertamos y que soporta la edad proyecta de 108 años. No pueden ser más categóricos los considerandos: "Siendo tan conveniente como necesario establecer la distinción entre los *naturales* y los *ciudadanos* del Perú, y especificar las cualidades que se requieren para gozar de los derechos *que pertenecen a una y*

otra clase. Por tanto, decreto lo siguiente: . . . 1º Son naturales del Perú, todos los nacidos en el territorio de él. Los naturales o naturalizados de algunos de los estados independientes de la América llamada antes española, que pasen a establecerse en el país. Todos los extranjeros que solicitando naturalizarse y jurando la independencia del Perú fijen su residencia en él, con cualquier género de industria útil. La mujer y los hijos menores de 25 años que acompañen al naturalizado”.

La Sección Segunda del Decreto de San Martín estaba consagrada a la ciudadanía. Por su artículo 1º se estableció: “Para poder obtener empleos públicos de cualquiera clase se necesita ser ciudadano del Perú”. El artículo 2º declaraba “ciudadanos” de él: a todos los hombres libres nacidos en el país, mayores de 21 años, y que ejercieren alguna profesión o industria útil. Los naturalizados que siendo casados, o solteros mayores de 23 años, sabiendo leer y escribir, y habiendo residido 2 años en el país con domicilio en alguna parroquia, posean una propiedad raíz en el territorio del Estado que produzca \$ 500 de renta anual. Los naturalizados que tengan algún grado militar vivo y efectivo. Los naturalizados que tengan algún grado, o aprobación pública en una ciencia o arte liberal o mecánica, o profesión que rinda anualmente la misma cantidad de \$ 500. Los naturalizados que se casen con una hija del Perú. Los que sean ciudadanos de alguno de los Estados independientes de la América llamada antes española”. (Colección OVIEDO: Decreto de 4 de octubre de 1821.

El preinserto Decreto y la Legislación de la Gran Colombia, destruyen la declaración del publicista argentino Zeballos en su citada y excelente obra “La Nacionalidad”, y según la cual los errores de las Constituciones y Leyes americanas provienen del hecho de ser aquéllas “obra de legisladores que no poseían una preparación suficiente, bajo el punto de vista jurídico”.

La "Constitución de la República Federal de Centro América", dada el 22 de noviembre de 1824, es terminante en la denominación de ciudadanos. El artículo 14 estatuye: "Son ciudadanos todos los habitantes de la república *naturales* del país o *naturalizados* en él, que fueren casados o mayores de 18 años, siempre que ejerzan alguna profesión útil o tengan medios conocidos de subsistencia".

Pero, la más categórica en establecer la diferencia entre Nacionalidad y Ciudadanía, es sin duda, la Constitución de Honduras que establece: "Desde el año de 1860, ningún *hondureño* será ciudadano si no sabe leer, contar y escribir".

A esa constitución, podríamos agregar la "Boliviana", que puede servir de modelo de la recta interpretación de los tantas veces repetidos vocablos. El artículo 14 dice: Son ciudadanos: "*Los extranjeros* que obtuvieren carta de *ciudadanía*". Además, la "Vitalicia" estableció de manera precisa, la diferencia entre nacionales y ciudadanos.

Conste que la confusión sufrida entre Nacionalidad y Ciudadanía no es sólo peculiar a los comentaristas hispano-americanos. La han sufrido también, los norteamericanos. En un interesante estudio del señor Imogen B. Oakley, publicado en "The Atlantic Monthly", de enero de 1925, y titulado "When is a Citizen not a Citizen", encontramos esta afirmación: "In all the notices to citizens of foreign birth returning to the country of their nativity, the State Department tacitly admits that the American Government is powerless to protect such citizens from service or punishment in the countries they have renounced in accordance with American law. That is to say, a *naturalized citizen* born in a country with which we have no *naturalization* treaty, is not a citizen".

Creemos que cualquiera reclamación que sobre sus actividades como *ciudadanos* norteamericanos puedan

presentar los naturalizados ante el representante diplomático o consular de Norte América, en la Patria originaria, deba ser acogida legalmente. No así, si los naturalizados pretenden protección diplomática apoyados en su calidad de *nacionales* norteamericanos. Por lo demás, no ignoramos que en los Tratados Internacionales han acordado los Estados Unidos del Norte, la equivalencia del término ciudadano por el de nacional.

La calidad de "citizen" norte-americano tiene tal prestigio en los Estados Unidos, que se ha sostenido que "the State may give the right (el de votar) to negroes and mulattoes but that does not make them citizens of the States". (Zeballos: Op. cit.)

La diferencia entre Nacionalidad y Ciudadanía la estableció claramente, la Constitución de Costa Rica de 21 de enero de 1847, al establecer que "Los habitantes del Estado, deben ser considerados como naturales, como naturalizados y como ciudadanos" (Art. 27). Como es fácil verlo, en esta clasificación no figuran los extranjeros, a quienes el artículo 12 de la constitución acuerda la plenitud de los derechos civiles.

En algunas Constituciones hispano-americanas se adopta el término "ciudadanía natural", refiriéndose a la nacionalidad. De aquí que diga Chacón en sus "Comentarios al Código Civil Chileno": "Según nuestra ley fundamental, tanto el padre como la madre chilenos gozan el privilegio de transmitir la ciudadanía, por vía de origen, a los hijos nacidos en el extranjero" (Pág. 52).

Erraría-se al interpretar la opinión del citado comentarista en el sentido de la Ciudadanía.

Francisco Vetancourt Aristeguieta.