

Doctrinas o teorías contemporáneas del Derecho Internacional Americano

a Diego Carbonell.

LA DOCTRINA GARAY

La Ciudadanía sin renuncia de la Nacionalidad Extranjera

Esta Doctrina se dirige a remediar la situación del extranjero que ha aportado al progreso de la colectividad su no despreciable contingente de esfuerzos, y a quien, por un resto del absolutismo primitivo jurídico y político se le veda, en pleno Siglo XX, el ejercicio de la Ciudadanía en país en que labora desde luengo tiempo, en el cual ha fundado hogar o industria o ejerce su profesión. Ese extranjero tiene, indudablemente, tanto interés como los propios naturales para escoger sus representantes y para dictaminar sobre los rumbos diversos de la política del país que le brinda hospitalidad, útilmente retribuída por aquél.

La Doctrina del argentino Doctor Garay está concebida así: "Los extranjeros que residan en la Argentina por un período de cinco años, y que ejerzan una profesión u ocupación, adquirirían automáticamente la Ciudadanía sin tener que renunciar a su país natal". (Boletín de la "Unión Pan-Americana", Junio, 1924). "Automatische Einbürgerung", von Prof Dr. Garay in Buenos Aires. Zeitschrift für Völkerrecht, XIV Band, Heft I, Breslau. 1927.

Juzgamos que no deja de envolver sus graves peligros la aceptación de la tesis del jurista argentino: Acaso ella deba limitarse a razas de idéntica cultura o de idéntico origen. Por tales razones aceptamos más ceñida al interés de Hispano-América la disposición de la Constitución de la República Española que trae su artículo 24: "Bajo la base de una reciprocidad internacional efectiva y mediante las condiciones y formalidades que fijará una ley, la Ciudadanía se concederá a los **originarios de Portugal y de los países hispánicos de la América, comprendiendo al Brasil**, cuando ellos la soliciten y habiten el territorio español, sin que se pierda ni modifique su Ciudadanía de origen".

La última fracción del artículo constitucional citado modifica a la Doctrina Garay en el sentido de que pueden los españoles en los países mencionados, sujetos a la reciprocidad, **naturalizarse** en ellos sin perder la nacionalidad originaria. Dice textualmente, la Constitución española: "En estos mismos países, si sus leyes no lo impiden, aun cuando no reconozcan el derecho de reciprocidad, los Españoles pueden naturalizarse sin perder su nacionalidad de origen". ("Les Constitutions Modernes". 4a. Edit. Par Joseph Delpech y Julien Laferriere.—París, 1932.)

Harto sabido es que constituye norma tradicional en Hispano-América, desde los albores de la nacionalidad, la de ofrecer las más amplias facilidades al extranjero residente o inmigrante para incorporarlo, definitivamente, a las actividades políticas. Bastaría citar, en comprobación honrosa,

las Leyes de la Gran Colombia., la Constitución Boliviana, y las leyes avanzadísimas del Uruguay y la Argentina en la actualidad. En estos dos últimos países, necesitados como los demás del Continente, de pobladores y adonde afluyen, principalmente, extranjeros de diverso origen y contraria cultura, es donde ha sido más intensa la preocupación por concederles la Ciudadanía.

Así, lo que fué un medio de inspección política en América en los días de la Emancipación, se torna en los Estados modernos en honor y derecho. (La llamada Carta de Ciudadanía fué de obligatoria adquisición en América para el español casado; que sin ella los que quedaren en el Perú, no podían, so pena de expatriación, tener por sí casas de abasto, pulpería, ni fondas. Aún más, les era prohibido el reunirse en lugar público o privado en número mayor de tres, bajo pena de presidio por seis meses: Decreto de 23 de Enero de 1820.)

Especialmente en la Argentina han aspirado a desposeer al Doctor Garay de la exclusiva originalidad de su Doctrina: en un interesante folleto sobre "La Naturalización de los Extranjeros de Hecho, sin Solicitud", por el Abogado Roberto Levingston, editado en Buenos Aires en 1927, se aporta a la historia de la Doctrina mencionada datos de importancia, aunque algunos desprovistos de estricta crítica jurídica: Por ejemplo: "Pasando —dice Levingston— a la legislación de otras naciones americanas, en el Perú, la Constitución de 1860, artículo 35, decía: "Son peruanos por naturalización los extranjeros mayores de 21 años, residentes en el Perú, que ejerzan algún oficio, industria o profesión **i que se inscriban en el registro cívico** en la forma determinada por la lei".

"En Colombia, la Constitución de 1863, art. 3, inc. 4: "Son colombianos los nacidos en cualquiera de las repúblicas Hispano-Americanas, **siempre que hayan fijado su residencia**

en el territorio de la Union, i declarado ante la autoridad competente que quieren ser colombianos”.

“En Venezuela, la Constitución de 1.864, art. 6, inc. 4: “Son venezolanos los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas Hispano-Americanas o en las Antillas españolas, **siempre** que hayan fijado su residencia en el territorio de la Unión y quieran serlo”.

Cita, luego, en apoyo de su declaración privativa al Doctor Garay de la originalidad de su tan conocida Doctrina, el Doctor Levongston las Constituciones de Bolivia de 1.868, la del Ecuador de 1.869, la del Brazil de 1.889, y termina su valioso Capítulo con estas frases al parecer definitivas:

“Como se vé, aparte de la declaración de Caracalla, tenemos la lei de Partida del Siglo XIV, la lei francesa de 1.790, la Constitución Argentina de 1.812, el Estatuto de 1.815, el Reglamento de 1.817, la Constitución de 1.826, los Estatutos Provinciales de 1.819 a 1.824; las Constituciones y leyes del Perú de 1.860, de Colombia de 1.863, de Venezuela de 1.864, del Ecuador de 1.867, de Bolivia de 1. 868, nuevamente del Ecuador de 1.869 i del Brazil de 1.889: 6 constituciones nacionales i leyes que declaran ciudadanos a los extranjeros domiciliados con cierto número de años, que van desde uno a cinco, además de las cuatro provincias argentinas i otras siete naciones americanas que reconocen como ciudadanos a los nacidos en las repúblicas Hispano-Americanas, sin más requisito que la simple residencia y su manifestación de voluntad en tal sentido”. (Páginas 28, 29 y 30.)

Fácilmente se colije, de las disposiciones transcritas por el Doctor Levongston que se trata de simples facilidades para la adquisición de la Nacionalidad; y que se diferencian del ejercicio de la Ciudadanía, derecho consecuente a la nacionalidad, que es a lo que aspira la Doctrina Garay conservando en el residente su nacionalidad originaria. Tal vez la dualidad de cualidades está mejor expresada cuando se ha

afirmado que los naturalizados en 1811 en la Argentina se consideraban **naturales** de España y **ciudadanos** del Virreynato de Río de la Plata (Zeballos: "La Nacionalité, etc., Pág. 209).

De las diversas disposiciones de las Constituciones dadas por las Provincias argentinas acerca de la Ciudadanía, o mejor dicho los antecedentes de la Doctrina Garay, que en realidad los tuvo como lo comprueba Levingston, parécenos la más ventajosa, en cuanto a la capacidad responsable del nuevo ciudadano, lo decretado por la Ley de la Provincia de Córdoba. disposición que hace exclamar a Zeballos: "Es un documento perfecto y de los más resaltantes, tanto por su época como por los fines que perseguía." En efecto, dicha Ley, de 20 de mayo de 1852, acuerda a todo extranjero de 18 años de edad que se estableciere en el país con la intención de fijar en él su domicilio, y en donde haya permanecido de manera permanente durante cuatro años, siendo propietario de bienes inmuebles, por valor mínimo de dos mil pesos, o que en su defecto ejerciere arte o profesión útil, el goce del derecho activo de ciudadanía en las asambleas cívicas, si supiere leer y escribir. (Zeballos, Pág. 133).

Numerosas fuentes originarias, se encuentran, pues en la historia del Derecho Constitucional argentino en lo relativo a la Doctrina Garay, siendo el punto de partida más amplio, y la determinación más categórica de aquélla contenida en la cita de Zeballos de la "Gaceta de Buenos Aires", de 1815, disposición que no hacía diferencia alguna de hombres libres, ni propietarios, ni de índole racial.

Por lo que atañe al antecedente contenido en la Constitución Boliviana en su Artículo 14, inciso 3°, éste se refería al extranjero **casado con boliviana** que supiere leer y escribir y no estuviere sujeto a otro en clase de sirviente doméstico. Claramente se ve la diferencia entre la determinación razonablemente restrictiva de la Constitución Boliviana y la muy amplia de la Doctrina Garay. Pero, en el fondo son idénti-

cas; y se diferencia la Doctrina de las disposiciones constitucionales anotadas en que éstas terminaban por la adquisición de otra nacionalidad, mientras que aquélla declara categóricamente, que no se ha menester de renunciar a la nacionalidad primitiva y, por tanto, a la posterior naturalización.

La Constitución boliviana de 1.871 constituye otro antecedente, acaso más categórico de la Doctrina Garay: "La residencia de cinco años, previa inscripción en el registro cívico, importa haber adquirido la ciudadanía." La ley no establece diferencia alguna entre los que podían adquirir los derechos ciudadanos previa residencia, lo que nos hace pensar que no se trataba de nacionales originarios que hubieren perdido la nacionalidad por causas de naturalización extranjera y que hubieren regresado a Bolivia: en esa disposición constitucional estaban incluidos todos los extranjeros.

Pero, como lo hemos comprobado en el Capítulo relativo al Perú, el antecedente más liberal, más amplio de la Doctrina Garay es el Decreto del Presidente Salaverry, de 1835. (V. Mario A. Del Río: "La Inmigración en el Perú".)

Y no lo es menos, aun en su restricción, y presea constituye para el Perú, la moción presentada al Parlamento peruano, y combatida por Vidaurre, Tellería y Tudela, que exigía una ley general que comprendiera entre los ciudadanos a los españoles residentes **sin necesidad de que se les expidiera carta al efecto.**

Acordes en la liberalidad doctrinal de la tesis del Doctor Garay no podemos menos de advertir que juzgamos más conforme con las conveniencias del país que adopta al ciudadano, exigirle un acto de soberana voluntad en la adquisición de derechos que acaso no necesite. Tal vez, el respeto debido al hombre y la utilidad comunal aconsejaron a los Constituyentes hondureños de 1865 pautar que "Los extranjeros no están obligados a admitir la Ciudadanía". (Art. 13 de la Constitución). Por lo demás, debemos recordar la oposición

de Sarmiento a la ley de 1858 que acordó el voto municipal a los extranjeros, para obligarlos a adquirir la naturalización.

Precisa en su exposición, lo es aun más la Doctrina Garay en lo que pueda convenir a la América: Para nosotros puede ser aquella una arma diplomática con la cual combatir la peregrina pretensión de los que con Mister Coolidge sostienen que la propiedad privada de los extranjeros deba considerarse como prolongación de la propiedad territorial del país de origen. En efecto, si el extranjero es admitido de lleno al ejercicio de la Ciudadanía, se le despoja, ipso facto, del funesto recurso a la vía diplomática. Sería un extranjero que ha perdido parte no despreciable de su privilegiada situación; pero a quien no se le debe asignar, imperativamente, la Ciudadanía; él debe quedar en la más amplia libertad de acogerse a ella.

LA DOCTRINA CARDENAS

La amplitud que al principio de las personas morales han aspirado darle los Estados encuentra su ápice en estas declaraciones del Presidente Coolidge:

“Protejemos con la bandera estrellada las inversiones de nuestros dólares en cincuenta países extranjeros, y declaramos por boca del Presidente Coolidge, que “la persona y la propiedad de un ciudadano forman parte del dominio general de la nación, aun cuando estén en el extranjero”.— (“NUESTRA COLONIA EN CUBA”, por el Dr. Leland Hamilton Jenks.—Pág. 18.—Edic. M. Aguilar.—Madrid).

Desmedida extensión esa de un principio que ha tenido en Hispano-América su respuesta condigna en la llamada

Doctrina Cárdenas, según la cual "La ciudadanía y la nacionalidad, como estatutos personales, sólo tienen plena eficacia jurídica dentro del territorio de la respectiva nacionalidad, carecen de extraterritorialidad y deben reputarse nulos o en suspenso, cuando menos, en todos los casos en que el titular de ellos, persona moral o física (vulgarmente diríamos: individuos o corporaciones) se traslada a suelo extraño para desarrollar inversiones de dinero, actividades comerciales o de provecho pecuniario, o tomar simplemente arraigo y convivir, en medio de la colectividad hospitalaria. En debida reciprocidad y compensación, la persona física o moral que emigra a suelo extraño, debe contar con todas las facilidades y garantías necesarias para adquirir pronta y eficazmente el estatuto de la nacionalidad local, en absoluta similitud y plan de igualdad, con los derechos y obligaciones de los nacionales del país hospitalario." ("LA DOCTRINA CARDENAS.—Texto, Antecedentes, Comentarios", por Salvador Mendoza.—Pág. 31.—Ediciones Botas.—México.—1939).

Pueblos los nuestros de riquezas casi inexplotadas, los encontró el inversionista extranjero indefensos contra la protección que dispensaban a las grandes empresas que explotaban los Gobiernos extraños según cuyas leyes se constituían o incorporaban aquellas. Bastaba la amenaza de la protección diplomática para detener cualquiera acción tutelar de los Estados en que prosperaban dichas empresas, que, indudablemente, llevaron a progresar a los pueblos nuevos.

En condición privilegiada situaban nuestras leyes a la inversión de considerables capitales extranjeros y más que causas pertinentes al honor nacional agraviado fueron las reclamaciones contra nuestros Estados, de origen económico. No está lejano del recuerdo el bloqueo de Venezuela por países civilizados de Europa y que dió origen a la Doctrina del célebre argentino Drago. Aca-

so venga la de Cárdenas a evitar el peligro que significan las llamadas "islas étnicas" sobre las cuales llamó la atención del Continente el Presidente Manuel Prado, del Perú, en su memorable Mensaje al Congreso Peruano, de 28 de Julio de 1940; "islas" que se forman con persistente carácter aislador y que son, dentro de nuestros pueblos, resagos del concepto de las minorías, pero sin el prestigio espiritual que las agrupó en la Europa, puesto que en América Hispana despojadas de las posibilidades de constituirse como nacionalidades, se dedican a la explotación económica sin prestar su concurso a la unidad nacional.

Despojada la actividad mercenaria de la nacionalidad de origen de su constitución, se evita que se le aplique un análogo principio de *jus sanguinis* y se obligan a regirse las empresas extranjeras por el imperio de la lei local, de conformidad con la doctrina de Calvo, que es protectora de la inversión del extranjero y de la integridad de la soberanía del Estado que presta la garantía de su legislación a aquellas empresas.

Con su genial previsión, Alberdi recomendaba acceder al principio europeo del *jus sanguinis* como retribución al progenitor extranjero que en nuestra América hubiese sido propulsor de su progreso. Fué la tesis que sostuvo con su alto patriotismo el gran argentino, principio que juzgó necesario reconocer para que, aun formándose en nuestra América las "islas étnicas", tuviera el Continente su grandeza económica. De haberse logrado ésta de acuerdo con el respeto a nuestras soberanías, no tendrían razón de formularse ni la Doctrina Cárdenas ni el enunciado de Coolidge, de capa caída como política internacional, ante el vigoroso esfuerzo por forjar la más fuerte unidad económica del continente.

En esta inquebrantable argumentación funda el autor su Doctrina: "Porque, qué obligaciones y qué derechos debiera de representar cada extranjero residente en la patria

en que vive, en que especula con su talento y con su trabajo, en que encuentra familia y hogar y en que, finalmente, ve desarrollarse su descendencia y mejorar su economía? En el concepto de toda doctrina justa, el individuo que se desprende de su país para encontrar en otro lo que le hace falta en el suyo, tiene el deber imprescindible de aceptar todas las circunstancias, propicias o adversas, del ambiente que lo acoge y por un concepto compensativo, debemos agregar nosotros, ha de gozar también de todas las prerrogativas del ciudadano útil y respetable de la sociedad en que vive. De aquí se desprende que así de la restricción del uso de la ciudadanía como de la persistencia de la nacionalidad impuesta por su país de origen, se engendran los escollos y se implantan los términos en que se desarrolla la teoría absurda del extranjerismo con todas sus malas consecuencias." (Discurso del Presidente Lázaro Cárdenas en la inauguración del Congreso Internacional contra la Guerra, en el Palacio de Bellas Artes, el 10 de setiembre de 1938).

El destino que en el orden doctrinario internacional americano tendrá la mencionada Doctrina se armonizará con la previsión que adoptemos para con nuestros problemas primordiales, hoy debatidos con plausible tendencia unificadora en las Conferencias Interamericanas.

Francisco Vetancourt Aristeguieta.