

HACIA UNA SUPRANACIONALIDAD IBEROAMERICANA: LA DOBLE NACIONALIDAD ENTRE ESPAÑA Y LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

Por TOMÁS LOZANO ESCRIBANO

Antecedentes y propósitos

En mi trabajo sobre «La institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones», en el *Cuaderno de Estrategia* número 65 del CESEDEN, pp. 179 y siguientes, me refería al denso nivel de integración real ya existente entre las naciones soberanas de Iberoamérica, y a sus múltiples manifestaciones.

A ello añadía que, la constatación de esta realidad, demuestra que la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana no es un salto hacia adelante en el vacío, sino que responde a un real proceso de maduración, que tuvo sus pioneros en los sueños idealistas de los próceres de las independencias, Bolívar, para toda Iberoamérica. José Cecilio del Valle y Morazán para Centroamérica, entre otros numerosos de México, Centroamérica, Panamá, el Caribe y Suramérica que, parafraseando a varios de ellos, se puede decir que «soñaron en la Patria Grande Iberoamericana». (Vid:... «Proyectos de Unidad Iberoamericana» por María de las Nieves Pinillos, *Cuaderno de Estrategia* número 65 del CESEDEN, pp. 59 y siguientes).

Se trata pues de iniciar ahora una primera exploración por los diferentes sectores del Derecho Público y Privado de España y de los países soberanos de Iberoamérica, «que forman esta Comunidad, para acercarnos a lo que pudiéramos llamar líneas principales de un sistema jurídico construido según los principios básicos sobre los que se sostiene la vida social y comunitaria de las naciones iberoamericanas; teniendo en cuenta que

ningún otro instrumento puede como el Derecho, basado en la justicia, servir de soporte a la paz tan buscada y querida por la inmensa mayoría de las personas» (A. Agúndez Fernández, M. Fernández Martín, Granizo y E. Ruiz Vadillo, *Régimen legal básico de los países iberoamericanos*, pp. 7 y siguientes. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1986).

Y continúan diciendo estos autores:

«En todos los sectores del ordenamiento vamos a encontrar notas comunes, más seguramente de las que a primera vista creemos, y aspiraciones e ilusiones compartidas, así por ejemplo en los Derechos Civil y Penal. Aunque los Códigos civiles hispanoamericanos dictados durante el siglo pasado, dice el profesor Castán, se ajustan en lo fundamental al modelo francés no dejan muchos de ellos de ofrecer rasgos de gran originalidad. Sucede así algo parecido a lo que ocurre con el Código Civil español respecto del propio Código de Napoleón, pues no en vano entre los Códigos americanos y el español existen muchas raíces comunes.»

Este curso, 1995, en este trabajo, abordamos el tema de la doble nacionalidad en el Derecho español. En él vamos a ver como lo ya obtenido en esta materia, sobre todo por medios de los convenios bilaterales de doble nacionalidad forma parte importante del entramado jurídico-social de nuestra Comunidad. Las cinco Cumbres Iberoamericanas celebradas hasta el final de 1995, han aportado avances para la consolidación de este tejido vital, social y jurídico, que es esencial para la vida de nuestra Comunidad.

Ahora vamos a constatar el espacio que ya ocupa la legislación española sobre doble nacionalidad, en ese entramado, sin el cual no puede subsistir la Comunidad que fue institucionalizada en Guadalajara en 1991 (*Vid. —ya citada— «La institucionalización de la Comunidad Iberoamericana», Cuadernos de Estrategia número 65 del CESEDEN*).

Antes de entrar de lleno en lo relativo a la doble nacionalidad, teniendo en cuenta que es asunto que corresponde, en parte al Derecho Público y en parte al Derecho Civil, reiteremos la importancia que para conseguir un entramado jurídico-social sólido de nuestra Comunidad, tiene el ir obteniendo y consolidando gradualmente la armonización y unidad básica legislativa entre los países iberoamericanos (comprendida España).

Consideraciones doctrinales

La catedrática y ex rectora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de Madrid, Elisa Pérez Vera, ha dedicado especial atención dentro de la doctrina, a la doble nacionalidad. Para ello distingue entre la doble nacionalidad en sentido estricto y la que esta autora denomina anómala o patológica.

La doble nacionalidad en sentido estricto comprende la doble nacionalidad convencional, es decir a la que se llega por vía de convenios bilaterales, así como la que se da en los supuestos especiales contemplados por las leyes españolas. En el segundo concepto se engloban lo que se podría denominar una serie de situaciones, de carácter anómalo o atípico, por las que en un determinado sujeto confluyen, de hecho, dos o más nacionalidades. Ello se hace realidad cuando existe falta de armonía entre dos o más sistemas jurídicos que se ponen en contacto en la circunstancia personal del sujeto de que se trate.

Hay que señalar que el Derecho Internacional clásico, en principio, rechaza el concepto de doble nacionalidad, en sentido jurídico. Por ello tiene una especial significación el nuevo espacio abierto por el Derecho Constitucional, primero, y por el Derecho Convencional, después, entre los países de la Comunidad Iberoamericana, para la construcción de la teoría y de la práctica de la doble nacionalidad convencional.

Al proceder de tal modo, los legisladores españoles y los de los países iberoamericanos, se puede decir que han tenido un doble mérito. En primer lugar escuchar la inspiración procedente de un consenso de las respectivas ciudadanías. Estas opiniones públicas respondían así a las corrientes más profundas de la historia compartida y de la común tradición cultural.

Es de señalar todo lo que antecede, ya que las corrientes jurídicas doctrinales son en general poco propicias a la figura jurídica de la doble nacionalidad convencional.

Esa postura iberoamericanista decidida de los legisladores iberoamericanos ha permitido con ello, no sólo que exista y se fortalezca la institución de la doble nacionalidad, sino que se abra hacia el futuro de la consecución una ciudadanía iberoamericana. Relacionado con el concepto de una ciudadanía iberoamericana, están las aspiraciones en pro de un pasaporte iberoamericano. El escritor, periodista e ilustre hispanista panameño doctor Leónidas Escobar, figura entre los autores que han

propugnado en sus escritos y conferencias, la gradual implantación de ese tipo de pasaporte.

Una aproximación concreta a esa figura de documento internacional se puede encontrar en la progresiva puesta en vigor actualmente de un tipo de pasaporte unificado entre los países soberanos centroamericanos. A todo lo dicho sobre el ambiente doctrinalmente no fácil, hay que sumar que las realidades del actual momento internacional, en Europa y en América, por diversas razones, no propician esta institución, e incluso desconfían de ella.

Aludimos, por una parte, a los países miembros de la Unión Europea (UE). Concretamente al conjunto de acuerdos sobre emigración y visados, fronteras, seguridad, etc., que forman lo que se ha denominado «tercer pilar», referente al Acuerdo de Schenguen. En 1996 estará en vigor el sistema de exigir visado a los ciudadanos de terceros países, cuando así lo decidan por simple mayoría los Estados miembros del Acuerdo de Schenguen. Ello repercutirá en el caso de los países iberoamericanos a cuyos ciudadanos se les exija visado por la UE y con los cuales exista convenio de doble nacionalidad con España. Esa repercusión será también una valoración especial y nueva de la doble nacionalidad con España.

Por otro lado está la mayor rigidez que se ha dado, tanto en España como en varios países iberoamericanos a las normas y requisitos internos de cada país sobre residencia y permiso de trabajo. Este endurecimiento de algunas legislaciones en estas materias se ha debido a razones de seguridad y orden público relacionadas con las nuevas formas de delincuencia internacional: terrorismo, narcotráfico, trata de blancas y de menores, etc., así como por los problemas sociales originados por las altas cifras de paro y desempleo que se vienen registrando en numerosas economías nacionales. Ello se ha producido como fenómeno casi generalizado en la UE y también en países que al final de los años ochenta y principios de los noventa eran nuevas economías emergentes, en Iberoamérica. Estas circunstancias se reflejarán, también, en la nueva luz bajo la cual hay que contemplar, la institución de la doble nacionalidad.

Este trabajo, tiene sobre todo una finalidad práctica, avanzar hacia un primer instrumento para facilitar orientación o pistas sobre las que hay que insistir y profundizar. Desea, modestamente, llamar la atención en sentido positivo sobre lo mucho que en este terreno se ha conseguido; desea también poner en alerta sobre los riesgos que los referidos nuevos fenómenos sociales y jurídicos representan para la debida continuidad de tales avan-

ces, en el entramado más valioso y sensible de una Comunidad de Naciones, la Iberoamericana —que son el colectivo de los ciudadanos que integran cada país miembro.

Ello no obsta sino que debe servir de estímulo para que por mutuo acuerdo, los países firmantes vayan introduciendo las mejoras y complementos que la siempre cambiante realidad social vaya demandando. Así se prevé en los propios textos en vigor. Así se ha realizado ya en varios casos de convenios bilaterales, mediante protocolos, canjes de cartas, etc., como se puede apreciar en el anejo de fuentes de este trabajo.

Consideraciones jurídica y legislativas

No obstante las dificultades que toda empresa de unificación legislativa comporta, el magistrado y catedrático, Federico Castejón escribía, en 1950, en su libro sobre: *Unificación Legislativa Hispanoamericana*, p. 84. (Ediciones Seminario de Problemas Hispanoamericanos, Madrid):

«En materia de Derecho Público, no obstante que el genio de cada país arbitra fórmulas propias para su constitución y gobierno, existen temas de posible unificación como son la nacionalidad, la llamada doble ciudadanía...» y continúa: El artículo 24 de la Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931 decía así: «A base de una reciprocidad internacional efectiva, mediante los requisitos y trámites que fijará una ley, se concederá ciudadanía a los naturales de Portugal, y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su nacionalidad de origen (párrafos 2 y 3)». (Ver también en la misma obra, p. 132, nota 213 a-5. Por cierto que en esta nota hay una mención especial al concepto de «pasaporte iberoamericano», al que antes me he referido).

En unas circunstancias políticas, constitucionales y jurídicas muy diferentes a las señaladas por la cita anterior, pero coincidentes en lo esencial con el fondo y el objetivo del texto citado, el ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, pronunciaba, el 12 de octubre de 1954 su discurso sobre: *La supranacionalidad hispánica* en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza:

«En los progresos que ha realizado el año 1953-1954 en orden al problema de la acumulación de nacionalidades... está... la reforma de los preceptos correspondientes de nuestro Código Civil, hecha por Ley de julio (1953)...»

Nos encontramos ante un avance jurídico de considerable importancia, merced al cual el legislador español, adelantándose generosamente a todos nuestros hermanos como cumple el mayorazgo, otorga prácticamente el privilegio de la doble nacionalidad a los ciudadanos hispánicos de los países que se hallaren dispuestos a concertar así con España. Recordad, –bien lo vale– los términos de la exposición de motivos de la Ley española:

«Como tributo a la honda realidad social derivada de la peculiar condición de la persona, por pertenecer a la comunidad de los pueblos iberoamericanos y filipinos, y en fortalecimiento de sus vínculos, se sienta excepcionalmente el principio de la doble nacionalidad, en base al cual preceptúase que la adquisición de la nacionalidad de países integrantes de dicha comunidad no producirá pérdida de la nacionalidad española, cuando así se haya convenido con el Estado cuya nacionalidad se adquiera, y correlativamente, y siempre que mediare convenio que de modo expreso así lo establezca, la adquisición de la nacionalidad española no implicará pérdida de la de origen cuando esta última fuera la de un país iberoamericano o de Filipinas.» (Vid: *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones*, discursos de Alberto Martín Artajo desde 1945 a 1955, Madrid. Ediciones Cultura Hispánica, 1956, p. 110).

Dicha reforma del Código Civil, se ha mantenido y consolidado hasta la actualidad. Ver artículos. 11.3 de la vigente Constitución española; y Código Civil 19, apartado 9; 22-1; 24-2; así como artículos concordantes y Convenios de Doble Nacionalidad vigentes.

La supranacionalidad hispánica, con este título, continuaba el ministro Martín Artajo su disertación, señalando:

«He aquí abierto un camino que debe recorrerse hasta el final y que estamos dispuestos a recorrer... Porque la fórmula de la doble nacionalidad es un comienzo, la meta está en alcanzar lo que denominaríamos «la supranacionalidad hispánica.»

En efecto: además de la patria de origen, todos los hispánicos pertenecemos a otra gran comunidad más vasta, que abarca a todos nuestros pueblos y en la que ellos se engloban... Somos, por decirlo así españoles e hispánicos, mexicanos e hispánicos, colombianos e hispánicos. Todos, pues, además de nuestra propia nacionalidad, debemos poseer una común ciudadanía hispánica que los juristas deben regular y los estadistas incorporar a sus normas de gobierno». A continuación el ministro de Asun-

tos Exteriores recuerda que una entidad colectiva de carácter doctrinal ha tratado e investigado esta materia nueva, pero llena de alcance para nuestra comunidad. Martín Artajo se pronunciaba así:

«España tras las sesiones del I Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional en que se planteó esta cuestión y cuyas deliberaciones fueron seguidas con atento interés por nuestro Gobierno, se ha sumado ya de algún modo a esta iniciativa a través de la importante Ley de que os hablo.» (*Obra citada*, p. 111).

España ha sido efectivamente, como señalaba, el ministro Martín Artajo un país adelantado en la puesta en marcha de la posibilidad legal de la doble nacionalidad con los países iberoamericanos. Sin embargo no hay que olvidar algún válido ejemplo anterior, como el de la Constitución de Chile, de 1925, promulgada en la Presidencia de Alessandri, que introducía esta figura de la posibilidad de la doble nacionalidad entre Chile y España. Asimismo, Perú había acogido legislativamente en 1933, la doble nacionalidad con España.

Silvia Enrich, historiadora de América, en su obra: *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)* (Ediciones Cultura Hispánica, 1990) dedicó especial atención a los convenios de doble nacionalidad. He aquí algunos párrafos de gran interés, pp. 64 y 65. «Voces» de ilustres juristas iberoamericanos habían proclamado la posibilidad de establecer convenios de doble nacionalidad entre sus respectivos países. Incluso algunas de sus Constituciones habían tratado de modo privilegiado a los ciudadanos de unos y otros, y Perú había aceptado en 1933 la doble nacionalidad con España. Sin embargo, no se hizo ninguna declaración conjunta hasta que el Instituto Español de Estudios Políticos elaborara, por iniciativa de Fernando María Castiella, un anteproyecto de ley sobre la nacionalidad española.

Posteriormente, tras la reforma del Código Civil español en 1954, quedó asentado que legalmente no se perdería la nacionalidad española por el hecho de adquirir la de un país hispanoamericano. Del mismo modo, cuando se ganara la española, no se perdería la del país hispanoamericano de origen. Por su parte, algunas repúblicas americanas fueron incorporando a sus respectivas Constituciones diversos preceptos sobre la doble nacionalidad, iniciándose un proceso de acercamiento hispanoamericano cuyo punto de arranque lo constituyó la reunión del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, celebrada en la ciudad de Quito en 1957.

La equiparación de nacionalidades iba a facilitar la comunicación de personas y una aproximación de los países involucrados, los cuales, unidos por una tradición de lengua y cultura, proyectaban integrar en la práctica a sus respectivos emigrantes.

En 1959, España ya había firmado Tratados de Doble Nacionalidad no sólo con Chile, sino también con Perú y Paraguay.

«Podía decirse que la mutua y profunda comprensión entre latinoamericanos y españoles era un hecho, pues esa unidad fundamental de pensamiento que les unía, se traducía ya por cauces jurídicos en realizaciones concretas». (Discurso de Castiella de 12 de octubre, en Santiago de Compostela. *Revista de Política Internacional* número 45, 1959-1960).

El Gobierno español, que había propugnado una colaboración con el sistema interamericano, trataba sin embargo de sentar las bases de una comunidad ligada no sólo por vínculos históricos, sino por estructuras jurídicas innovadoras. En diez años se concluyeron acuerdos de doble nacionalidad con Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Costa Rica, Honduras y la República Dominicana, en un intento por encauzar jurídicamente fórmulas más amplias y flexibles de convivencia:

«En un mundo esforzado por superar las diferencias que separaban a los países. Los convenios suscritos constituían la mejor prueba de la existencia de unos lazos comunitarios que la historia había ido creando, mantenida en toda su vigencia por la diaria voluntad de los pueblos de América y España, al servicio del orden cristiano, garantía efectiva para una paz justa y duradera». (Ministerio de Asuntos Exteriores. LR 3878-4).

En el aspecto práctico, para los españoles la adquisición de la doble nacionalidad suponía el otorgamiento de pasaporte, la protección diplomática y el ejercicio de los derechos civiles y políticos conforme a la ley del país donde el emigrante se domiciliaba, rigiendo incluso a efectos de trabajo y seguridad social, y respondiendo a una situación producida por el flujo de las corrientes migratorias hacia el continente americano. Incluso en el plano sentimental se justificaba su adquisición.

Las esferas gubernamentales españolas habían adoptado el convencimiento de que:

«Los españoles que se instalaban en los países de Hispanoamérica se identificaban tanto que, si pudieran naturalizarse en ellos sin tener

que renunciar a su nacionalidad española, lo harían de buen grado, y su nueva nacionalidad de documentos estaría en armonía con la de sentimientos. Por ello, la concesión de la doble nacionalidad a los españoles allí enraizados estaba sobradamente justificada, pues no sólo representaba un gesto generoso con el que éstos demostrarían su afecto a España, sino que era un acto de verdadera justicia. Toda vez que el personal constituía algo especial en cuanto a las condiciones que reunía para naturalizarse en ellos, nada más natural que los requisitos que se les exigieran fueran distintos, menos rigurosos que los exigidos a los súbditos activos y leales, que enriquecían el caudal humano y con los que se podría contar sin reservas, ya que se adhesión sería incondicional». (Despacho del embajador de España en San Salvador, de 8 de octubre de 1958. Ministerio de Asuntos Exteriores. LR 5142-12).

En el aspecto político los convenios de doble nacionalidad supusieron para los gobiernos americanos firmantes la expresión concreta de la unidad hispanoamericana, o «la legalización jurídica de los estrechos lazos que les unían a la Madre Patria, al no tratarse ni de una meta ni de un punto de arranque, sino de la continuidad de esa profunda fusión de España con las Naciones iberoamericanas». (Según el presidente de Guatemala, general Ydígoras. *Mundo Hispánico* número 167, 1962).

Cuando en los primeros años de la década de los sesenta se celebró el Día de la Hispanidad en Guernica, Castiella recordó las firmas de los convenios con Ecuador y Costa Rica:

«Sin olvidar que existían negociaciones muy avanzadas con algunos otros países que seguirían por ese camino, continuándose así la construcción de un nuevo orden jurídico iberoamericano, que quisiera ver afirmarse cada día como expresión institucional y tangible de ese vigilante estado de conciencia, que era entonces la comunidad de los pueblos hispánicos, cuyo progreso en el camino de la unidad, de la prosperidad y del orden eran tan necesarios para ellos mismos como para el equilibrio mundial.» (Discurso de Castiella el 12 de octubre, en Guernica. *Mundo Hispánico* número 200, 1964).

Paulatinamente, los restantes Estados iberoamericanos fueron considerando que la equiparación jurídica de los nacionales de algún país de la comunidad hispano-luso-americana con los de otro de dicha Comunidad de Naciones. Constituía la primera etapa de su articulación, a medida que la legislación internacional sobre la materia se unificara progresivamente.

Por otra parte, los historiadores Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes en la obra: *Relaciones diplomáticas entre España y América* (Editorial MAP-FRE, 1992) en los capítulos sobre el servicio exterior español, pp. 105 a 131; y *Balance Bilateral 249* y siguientes, han realizado un pormenorizado estudio del entramado de convenios y tratados que cubriendo un amplio espectro de áreas, temas y materias se han ido concertando y acordando durante el final del siglo XIX y lo que va del XX, entre España y los Estados iberoamericanos.

Es interesante, asimismo, el trabajo «Doble nacionalidad, reflexiones políticas» por Luis Risopatrón Renard. Fundación CIPIE. *Serie Cuadernos*, CIPIE, 1982).

La doble nacionalidad convencional

La citada internacionalista, profesora Elisa Pérez Vera, que ya se ha indicado que ha sido la rectora de la UNED, en Madrid, y que como se ha dicho es una de las tratadistas que mayor atención ha dedicado al tema de la doble nacionalidad, escribe lo siguiente sobre el alcance constitucional de esta institución jurídica:

«En el artículo 11.3 de la Constitución de 1978 se elevó a rango constitucional la posibilidad de celebrar Tratados de doble nacionalidad «con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan particular vinculación con España.»

Si bien este sistema no es novedad en nuestro ordenamiento, ahora tiene un alcance innovador al haberse ampliado drásticamente su ámbito potencial de aplicación, con lo que se hace posible que cualquier evolución de nuestras relaciones internacionales pueda ser tenida en cuenta a este nivel. El Código Civil no limita esta fórmula, cuya interpretación no plantea problemas, en la medida en que, como directriz de la política convencional del Gobierno, su aplicación ha de pasar de modo necesario, por la conclusión de un Tratado que, obviamente, individualizará al otro Estado contratante. Es el Tratado Bilateral, pues, la fuente del régimen jurídico que determinará en cada caso el ámbito de aplicación *ratione personae*, las condiciones de adquisición de la segunda nacionalidad y las consecuencias de la ostentación simultánea de las nacionalidades de los Estados-Partes.

En cuanto al procedimiento concreto previsto para alcanzar la doble nacionalidad es similar en casi todos los convenios, aunque existan algu-

nas diferencias menores. En este aspecto juega generalmente un papel muy importante el domicilio. Así lo señalan tanto la profesora Pérez Vera como el profesor Aguilar Navarro indicando que la coincidencia de nacionalidad y domicilio es la que determina el carácter dominante de una de las nacionalidades en juego.

Estudio pormenorizado de los convenios de doble nacionalidad

Convenio entre España y Chile

El plenipotenciario español fue el embajador José María Doussinague y Texidor, que fue un distinguido miembro de la carrera diplomática, lo que simultaneó con una gran vocación de historiador, especializado en el periodo del reinado de los Reyes Católicos, principalmente sobre el rey don Fernando. El plenipotenciario chileno, don Alberto Sepúlveda Contreras.

Es de interés recoger aquí, el relato que la historiadora Silvia Enrich, en la ya citada: *Historia diplomática entre España e Iberoamérica*, realiza del acto de firma de este Convenio y sus circunstancias. Dice así:

«Tras la firma en mayo de 1958 del Convenio de Doble Nacionalidad entre Chile y España, el ministro español de Asuntos Exteriores, Castiella, dirigió a su homólogo chileno, Sepúlveda Contreras, un telegrama para expresarle en nombre del Gobierno y el pueblo españoles, una honda satisfacción, pues al ser el primero, estaba destinado a abrir desde ese mismo momento nuevos y fecundos cauces para las ya entrañables relaciones entre ambos países, dentro de la gran hermandad de pueblos hispánicos. (Telegrama en claro número 21, del embajador de España en Santiago de Chile, José María Doussinague, a la Dirección General de Política Exterior del Ministerio español de Asuntos Exteriores, de 24 de mayo de 1958. LR 5142-13).

La firma se había llevado a cabo en el salón de presentación de cartas credenciales del Palacio de la Moneda de Santiago de Chile, durante un acto que revistió extraordinaria solemnidad, según los testigos presenciales. En boca del ministro chileno de Relaciones Exteriores, «no era una frase sino la expresión de una verdad, que españoles en Chile y chilenos en España jamás se sintieron ni fueron considerados extranjeros. Las naciones que surgieron en el Nuevo Continente, hijas de España, llevaban en sí además

de condiciones propias de su expresión soberana, un determinismo social e histórico, índice de la fusión de la savia original hispánica en el crisol americano. Chile hacía honor a esa emoción de hispanidad de su origen racial, confirmando el convenio suscrito ese surco generoso de acercamiento chileno-español». A su vez, el embajador de España pronunció estas palabras:

«Hemos llegado a comprender con precisión que chilenos y españoles, además de pertenecer a sus países respectivos, forman parte de una comunidad caracterizada principalmente por una identidad de origen, tradiciones, cultura y lengua. Así, la idea generosa y fraternal de la doble nacionalidad ha venido a quedar ajustada por este convenio en los cauces jurídicos vigentes, y tenemos la certidumbre de que se inicia una nueva era de fraternidad.» (Ministerio de Asuntos Exteriores. LR 5142-13).

El Convenio Hispano-Chileno, tiene pues una especial significación, ya que fue el primer convenio de esta naturaleza firmado por España. En varios sentidos se puede considerar que estableció un cierto modelo y pautas para los convenios siguientes. El que haya sido el primer convenio de esta naturaleza es coherente con el hecho histórico, ya indicado, de que fuera la Constitución de Chile, de 1925, la primera que formal y constitucionalmente introdujo la institución de la doble nacionalidad entre Chile y España.

Sin embargo, como iremos viendo, otros convenios posteriores difirieron de él en aspectos diversos.

Es interesante señalar que, los apartados primero y segundo del preámbulo contienen una declaración, que va a ser como la piedra angular sobre la que se van a asentar los textos de los convenios de doble nacionalidad:

«1: Que los españoles y los chilenos firman parte de una comunidad caracterizada por la identidad de tradiciones, cultura y lengua.

2: Que esta circunstancia hace que de hecho, los españoles en Chile y los chilenos en España no se sientan extranjeros.»

Dicho texto es también de especial significación desde el punto de vista de este trabajo. En efecto, se trata de uno de los primeros textos jurídicos en que se emplea la palabra comunidad, en referencia a la gran familia de países iberoamericanos de este lado del Atlántico y de la orilla americana del mismo.

En el mencionado preámbulo se insertan también las menciones a dos premisas jurídicas, sobre las que se puede asentar la construcción de la figura jurídica de la doble nacionalidad en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana.

Así, el párrafo 3 señala, la posibilidad que ofrecen tanto la Constitución política de Chile, como el Código Civil español (hoy, se habría añadido la Constitución política española de 1978, en el mismo sentido), que los chilenos en España y los españoles en Chile pueden adquirir la nacionalidad chilena o española, respectivamente, sin hacer previa renuncia a la de origen.

Que no hay ninguna objeción jurídica para que una persona pueda tener dos nacionalidades, a condición de que sólo una de ellas tenga plena eficacia, origine la dependencia política e indique la legislación a que está sujeta.

Para la catedrática de la UNED, Elisa Pérez Vera, tal presupuesto abre la posibilidad de que conforme a la naturaleza de la institución de la nacionalidad en el Derecho Internacional, se ponga en vigencia en el ámbito iberoamericano la figura de la doble nacionalidad. Dicha jurista precisa:

«De ahí que aunque se mantenga la nacionalidad originaria queden en suspenso los derechos de que de la misma se derivan, por lo que en ningún caso, podrán invocarse simultáneamente ambas nacionalidades. «(Elisa Pérez Vera, junto con Abarca, Calvo, González Campos, Virgos, *Derecho Internacional privado*, UNED, Madrid, 1993 p. 193).»

Para el catedrático José María Espinar Vicente:

«En este Convenio llama la atención la forma de definir su ámbito de aplicación, puesto que en lugar de referirse a los españoles originarios, se refiere a los españoles nacidos en España, aclarando este término en el sentido de entender de que se trata de aquellos que hubiesen nacido dentro del territorio peninsular, islas Baleares y Canarias. En contrapartida, se consideran nacidos en Chile a los originarios del territorio nacional chileno.»

Dice este autor que, no parece lógico utilizar este método, ya que se deja fuera del ámbito subjetivo a un grupo de españoles, tales como los nacidos en el extranjero de padre o madre españoles, o los nacidos en las plazas de Ceuta y Melilla.

El domicilio, dice Espinar, va a ser la clave para cualquier cambio de nacionalidad operativa entre España y Chile. Para ello es necesario fijar la residencia en el otro país e inscribiendo en el registro correspondiente el cambio-readquisición.

Espinar precisa que, para adquirir la doble nacionalidad es preciso haber adquirido la ciudadanía por los medios previstos con carácter general por la legislación interna de cada uno de los dos Estados.

A ello es conveniente añadir el comentario de Elisa Pérez Vera, en el sentido de que a partir de este modelo de Convenio:

«El régimen convencional español de la doble nacionalidad, es en la práctica un sistema en que junto a la supresión del trámite de renuncia previa a la nacionalidad anterior... se consagra un modo especialmente favorable de «recuperar» a todos los efectos, la nacionalidad que se mantuvo latente.» (Elisa Pérez Vera, *Obra citada*, p. 193).

Convenio entre España y Perú

El 16 de mayo de 1959, el entonces ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando María Castiella, que había desempeñado anteriormente una brillante misión como embajador de España en Perú, firmaba en Madrid, con el plenipotenciario peruano, el embajador Manuel Cisneros, el Convenio de doble nacionalidad entre ambos países.

En sus consideraciones sigue las líneas fundamentales del preámbulo del Convenio Hispano-Chileno. Destaca como, en aquél caso, que la motivación inspiradora del Convenio es la Comunidad Iberoamericana.

En el aspecto jurídico hay mejoras técnicas. Así comenta el profesor Espinar:

«Este Convenio mejora la descripción de su ámbito subjetivo en la medida en que ese refiere claramente a los españoles o peruanos de origen. Quien haya devenido español o peruano desde una nacionalidad distinta no podrá acogerse nunca a este sistema.» (Espinar, *obra citada*). La precisión del profesor Espinar se refiere al párrafo segundo del artículo 1.

En los aspectos prácticos referentes a la actuación de cada interesado respecto a la nacionalidad operativa, este Convenio sigue las formulaciones prácticas del Convenio Hispano-Chileno, en cuanto a registro y domicilio.

Convenio entre España y Paraguay

Se firma el 25 de junio de 1959. Actúan como plenipotenciarios, los respectivos cancilleres de los dos países. Ello da idea de la importancia que por ambas naciones se concedió a la negociación y firma de este Acuerdo. El ministro español ya citado, Sr. Castiella y el ministro de Paraguay, Raúl Sapena Pastor. Ello explica los avances de precisión, técnico-jurídicos, introducidos por el texto en este tipo de convenios. El profesor Espinar, muy atento a estos aspectos los pone de manifiesto. Resumidamente, consisten en:

- a) Se precisa aún más que en el acordado con Perú el ámbito subjetivo de aplicación. El texto habla ya expresamente de la ciudadanía de origen ver artículo 1, párrafos primero y segundo. Evita así –dice Espinar– la elipse de excluir a los naturalizados.
- b) En la nacionalidad operativa, mantiene el mismo régimen establecido por los convenios anteriores.
- c) Introduce el término de referencia: residencia habitual, para todo lo que concierne a la recuperación de la nacionalidad «hibernada». Ver artículo 4 del Convenio en el anexo a este trabajo.
- d) El profesor Espinar subraya la interesante aportación que supone aprovechar el Convenio para solucionar los problemas derivados del *ius soli*. Para ello hace operativa la ciudadanía coincidente con el lugar de nacimiento. Esta precisión no es obstáculo para que el otro país firmante continúe considerando al sujeto como ciudadano suyo, según su legislación. Con ello –matiza Espinar se sistematiza en sentido estricto, lo que originariamente se consideraba como anormal. Ver artículo 6 del Convenio en el anexo.
- e) En el artículo 7, se introduce la consulta periódica de ambos Gobiernos, «para la mejor y uniforme interpretación y aplicación de este Convenio». Se deja abierta también la puerta para eventuales modificaciones y adiciones al mismo. (Existe un canje de cartas de 25 de junio de 1959 sobre este Convenio. Ver anexo de este trabajo, p. 265).

Convenio entre España y Nicaragua

El 25 de julio de 1961, el embajador español José Antonio Giménez-Arnau y Gran y el canciller de Nicaragua, René Schick fueron los firmantes de este Convenio.

Respecto a su contenido, cabe hacer los siguientes comentarios:

- a) En los considerandos, aunque se inspira en las partes introductorias equivalentes de los anteriores convenios, después de referirse a la

Comunidad Iberoamericana, como base esencial del Acuerdo, en su apartado segundo introduce una hermosa variante, ya que donde los otros preámbulos hablaban de que los nacionales de ambos países signatarios, no se sentían extranjeros cuando se encontraban en el país de residencia donde no habían nacido, este Convenio se expresa así: «Que esta circunstancia hace que, de hecho, los españoles en Nicaragua y los nicaragüenses en España, se sientan como en su propia Patria.»

- b) En el aspecto subjetivo, ese Convenio vuelve al sistema utilizado en el Acuerdo con Perú definiendo elípticamente a los nacionales de origen.
- c) Sobre la nacionalidad operativa y el domicilio, así como la inscripción registral mantiene el mismo criterio que los Acuerdos precedentes.

Convenio entre España y Guatemala

Fue firmado por el embajador español Ángel Sanz Briz y el canciller Jesús Unda Murillo. Por cierto que Sanz Briz, se había distinguido durante la Segunda Guerra Mundial, en su misión diplomática y consular en un país balcánico, siguiendo las instrucciones del Gobierno español, en salvar la vida de numerosos ciudadanos judíos perseguidos por el nazismo. Se trataba de judíos de origen sefardita, a quienes Sanz Briz les extendió pasaporte español, pudiéndose así librar de esa persecución. Fue como un adelanto del reconocimiento legislativo que contiene el actual Código Civil español en su artículo 22 sobre una de las formas privilegiadas de adquisición de la nacionalidad española por residencia en favor de los sefardíes.

Los principales aspectos de este convenio son:

- El texto hace referencia expresa a los españoles y a los guatemaltecos por nacimiento, pero contiene la precisión que ello incluye la ciudadanía basada en la filiación.
- El catedrático José María Espinar, en su estudio citado, subraya que la gran novedad de este Convenio es que articula un régimen especial, que él define como altamente privilegiado para adquirir la nacionalidad de cualquiera de los dos Estados contratantes. En efecto, bastará establecer el domicilio en uno de los dos países y declarar la voluntad de querer ser nacional, para devenir así ciudadano español o guatemalteco.
- El ciclo jurídico de la nacionalidad se basa, según el texto, en el domicilio internacional. Para su adquisición es precisa la inscripción registral. Añade dicho internacionalista que el requisito de la inscripción no parece configurarse como una premisa constitutiva de las sucesivas readquisiciones.

Otras novedades de este Convenio son:

El artículo 8: «Las personas que gocen de los beneficios de este Convenio no necesitarán visado para entrar en el territorio de cualquiera de los Estados contratantes, bastando que tengan pasaporte válido expedido por las autoridades del país de su último domicilio.»

El artículo 9: «Lo dispuesto en el artículo anterior es extensivo al cónyuge y a los descendientes menores de edad quienes estarán exentos de toda restricción de inmigración al territorio de los Estados contratantes, siempre que viajen en compañía de la persona que goce de los beneficios del Convenio o vayan a unirse a ella.»

Existe un protocolo de modificación, de 10 de febrero de 1995 (ver anexo de este trabajo p. 265).

Convenio entre España y Ecuador

Suscrito el 4 de marzo de 1964.

Convenio entre España y Bolivia

Suscrito el 12 de octubre de 1964.

Estos dos últimos Convenios están encuadrados en el modelo del Convenio con Perú. Del modelo del Convenio ya citado, con Paraguay, toman una cláusula referente a sistematizar legislativamente la doble nacionalidad de hecho.

Ambos Convenios afirman, como su base de partida, la pertenencia a una comunidad caracterizada por la identidad de tradiciones, cultura y lengua.

Convenio entre España y Costa Rica

Se suscribió el 8 de junio de 1964.

Este Convenio está dentro del modelo del acordado con Paraguay.

Su novedad estriba en resolver de modo diferente la solución jurídica de la doble nacionalidad de hecho por nacimiento. La solución dada en este texto es asimilarlo directamente al régimen convencional. El profesor José María Escobar considera a ésta una feliz solución.

Convenio entre España y Honduras

Se suscribió el 15 de junio de 1966.

La novedad que introduce este texto es que el cambio de residencia implica de inmediato el cambio de domicilio y por consiguiente de nacionalidad, obligando al interesado a informar debidamente a las autoridades competentes de los respectivos países.

Para la solución del problema de la nacionalidad de hecho se sigue el modelo costarricense.

Convenio entre España y la República Dominicana

Suscrito el 15 de marzo de 1968.

La doctrina considera a este convenio como el más perfeccionado jurídicamente.

Aspectos fundamentales:

1. Al referirse a los sujetos habla de la nacionalidad originaria según lo que la legislación interna de cada parte determine al respecto.
2. Sobre la nacionalidad en ejercicio, se utiliza el procedimiento por el que se suspende el ejercicio de todos los derechos inherentes a la nacionalidad cambiada, mientras esté en vigor la adquirida y viceversa.
3. En el ciclo jurídico de la nacionalidad se expresa claramente la plena dependencia que emana de la nacionalidad en ejercicio.
4. Se utiliza el domicilio como base de los posteriores cambios, exigiéndose la prueba de su existencia legal para que opere la nacionalidad del país de residencia.
5. El convenio incluye una cláusula de salvaguardia, que prevé la suspensión de su vigencia en circunstancias excepcionales.

Convenio entre España y la República Argentina

Suscrito el 14 de abril de 1969.

Sigue la pauta del Convenio con la República Dominicana.

Aspectos fundamentales:

1. Al referirse a los sujetos, habla de la nacionalidad originaria según lo que la legislación interna de cada parte determine al respecto.
2. Sobre la nacionalidad en ejercicio, se utiliza el procedimiento por el que se suspende el ejercicio de todos los derechos inherentes a la nacionalidad cambiada, mientras esté en vigor la adquirida y viceversa.

3. En el ciclo jurídico de la nacionalidad se expresa claramente la plena dependencia que emana de la nacionalidad en ejercicio.
4. Se utiliza el domicilio como base de los posteriores cambios, exigiéndose la prueba de su existencia legal para que opere la nacionalidad del país de residencia.
5. El Convenio incluye una cláusula de salvaguardia, que prevé la suspensión de su vigencia en circunstancias excepcionales.

Convenio entre España y Colombia

Se suscribió el 27 de junio de 1979. Se trata del más reciente de los Convenios de Doble Nacionalidad suscrito hasta ahora por España.

Las principales características de este Convenio son :

1. Se establece un régimen excepcionalmente positivo para la adquisición de la nacionalidad de cada uno de los países firmantes.
2. Se establece un límite negativo (así lo denomina el profesor José María Espinar), impidiendo que pueda llegar a adquirirse la nacionalidad española o colombiana antes de haber tenido un domicilio legal no inferior a dos años en el territorio del Estado.
3. Introduce una fórmula para evitar la apatridia. Cuando surja el conflicto negativo de nacionalidades, se considerará que es nacional del Estado en cuyo territorio hubiese tenido su primer domicilio el nacido al que no le sea atribuida la nacionalidad española o colombiana.

Conclusiones

La doctrina comenta que «el interés de los convenios de doble nacionalidad con los países iberoamericanos ha decrecido desde la perspectiva del Derecho español, toda vez que nuestros ciudadanos originarios conservan siempre su nacionalidad de origen cada vez que adquieren la de uno de estos doce países o de cualquier otro de la Comunidad Iberoamericana y del restante círculo de naciones que integran nuestra Comunidad histórica de naciones si no renunciaren expresamente a ella». (Vicente Espinar y otras obras citadas). No obstante ello, hay que destacar la importancia que para la consolidación jurídica de la Comunidad Iberoamericana tiene la conservación de estos convenios y su extensión a otros países con los cuales no se han establecido.

Dadas las serias dificultades coyunturales expuestas respecto a las normas de inmigración en la UE, y otros supuestos semejantes, es preciso

continuar con rigor y profundidad por esta vía de los convenios. Sus posibles lagunas prácticas se pueden superar, como se ha hecho este año 1995, con algunos países como Guatemala (ver anexo) precisando la aplicación de las normas de tiempo de residencia y otros requisitos análogos.

Como señalaba en sus palabras en el año 1954 el ministro de Asuntos Exteriores. Alberto Martín Artajo, que además era un distinguido jurista, letrado secretario general del Consejo de Estado, los convenios no son un punto de llegada sino de partida.

La meta a la que se aspira es la creación de una supranacionalidad iberoamericana.

Así lo han solicitado numerosos escritores y juristas de nuestra Comunidad, que a lo largo de cerca de dos siglos han hecho de la llegada a esa supranacionalidad un gran ideal.

En ese camino están actualmente iniciativas como la creación de un pasaporte centroamericano. Este propósito se encuentra en el presente en un periodo de implantación gradual.

El constante apoyo de los documentos de conclusiones, de las Cumbres Iberoamericanas a los esquemas y esfuerzos de integración económica, y al grupo de Concertación y Consulta o Grupo de Río apuntan hacia ese mismo ideal.

Igualmente está en la misma línea de institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (I Cumbre, Guadalajara. México 1991, y las cuatro Cumbres más de Jefes de Estado y de Gobiernos celebradas hasta 1995). (*Vid: La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, por Celestino del Arenal, Ediciones. Universidad Complutense, 1995).

Bien expresivas de los avances de la Comunidad Iberoamericana, en el sentido sobre el que se basa el tema principal de este trabajo, son las palabras del rey don Juan Carlos I, en la IV Cumbre, en Cartagena de Indias (1994):

«La Comunidad Iberoamericana es ya un espacio coherente en continuo progreso y un hábito donde se consolidan cada vez más los principios democráticos, la cultural del diálogo, la pacificación y el desarrollo económico y social.»

ANEXO

Convenios de doble nacionalidad en vigor

Se incluyen aquellos convenios que tienen aportaciones especiales sobre la doble nacionalidad, o que han servido de modelo a los convenios que aquí no se incluyen y que se mencionan en el texto de este trabajo.

Argentina

Convenio sobre Nacionalidad. Firma: 14 de abril de 1969. Ratificación: 23 de marzo de 1971. BOE: 2 de octubre de 1971.

Bolivia

Convenio de Doble Nacionalidad. Firma: 12 de octubre de 1961. Ratificación: 31 de marzo de 1964. Entrada en vigor: 28 de octubre de 1964. BOE: 14 de abril de 1964.

Colombia

Convenio de Nacionalidad. Firma: 27 de junio de 1979. Ratificación: 1 de agosto de 1980. Entrada en vigor: 1 de agosto de 1980. BOE: 29 de noviembre de 1980 y 6 de febrero de 1981.

Costa Rica

Convenio de Doble Nacionalidad. Firma: 8 de junio de 1964. Ratificación: 21 de mayo de 1965. Entrada en vigor: 21 de mayo de 1965. BOE: 25 de junio de 1965; Corrección de errores en B.O.E. núm. 32 de 6 de febrero de 1981.

Chile

Convenio sobre Doble Nacionalidad. Firma: 24 de mayo de 1958. Ratificación: 28 de octubre de 1958. Entrada en vigor: 28 de octubre de 1958. BOE: 14 de noviembre de 1958.

Ecuador

Convenio de Doble Nacionalidad. Firma: 4 de marzo de 1964. Ratificación: 24 de diciembre de 1964. Entrada en vigor: 24 de diciembre de 1964. BOE: 13 de enero de 1965. Protocolo modificatorio del Convenio de Doble Nacionalidad. Firma: 25 de agosto de 1995.

Guatemala

Convenio de Nacionalidad. Firma: 28 de julio de 1961. Ratificación: 1 de febrero de 1962. Entrada en vigor: 1 de febrero de 1962. BOE: 10 de marzo de 1962. Protocolo de modificación al artículo 3 del Convenio de Nacionalidad. Firma: 10 de febrero de 1995.

Honduras

Tratado de Doble Nacionalidad. Firma: 15 de junio de 1966. Ratificación: 25 de abril de 1967. BOE: 18 de mayo de 1967. Canje de notas para modificar el artículo 2 del Tratado de Doble Nacionalidad de 15 de junio de 1966. Firma: 10 de noviembre de 1993 y 8 de diciembre de 1993.

Nicaragua

Convenio sobre Nacionalidad. Firma: 25 de julio de 1961. Ratificación: 26 de marzo de 1962. BOE: 2 de mayo de 1962.

Paraguay

Convenio sobre Doble Nacionalidad. Firma: 25 de junio de 1959. Ratificación: 10 de marzo de 1960. Entrada en vigor: 10 de marzo de 1960. BOE: 19 de abril de 1960.

Perú

Convenio sobre Doble Nacionalidad. Firma: 16 de mayo de 1959
Ratificación: 10 de febrero de 1960. Entrada en vigor: 10 de febrero de 1960. BOE: 19 de abril de 1960.

República Dominicana

Convenio de Doble Nacionalidad. Firma: 15 de marzo de 1968
Ratificación: 22 de enero de 1969. Entrada en vigor: 22 de enero de 1969.