LA SUPRANACIONALIDAD HISPANICA *

POR

FERMIN PRIETO-CASTRO

I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DE DERECHO COMPARADO

A quien conozca la Ponencia presentada por el profesor don Federico de Castro en el Primer Congreso Hispano-luso-americano de Derecho Internacional, sobre «La doble nacionalidad», podría parecerle ociosa la consideración de este aspecto histórico del tema, sobre todo teniendo en cuenta que nada nuevo, en general, se va a añadir a lo dicho en aquella ocasión. No obstante, y siguiendo el empeño de establecer una neta diferenciación entre la doble nacionalidad y la supranacionalidad, la ocasión parece oportuna para contribuir, con una referencia histórica —que llega hasta nuestros días—, a mejor delimitar el concepto de la supranacionalidad.

En el imperio medieval la vinculación, un tanto laxa en muchos casos, a la suprema jefatura imperial coexiste necesariamente con los lazos que unen al individuo con su príncipe o señor o con la república ciudadana, que, a su vez, se encuentran sometidos al emperador.

En el mundo islámico, además de la condición de súbdito de un determinado soberano, existe la de miembro de la comunidad islámica (1): una nacionalidad inmediata, y una como supranacionalidad. La distinción de las soberanías a que el nacional está en cada caso sometido no es obstáculo a la existencia de esa condición superior que se refleja en el estatuto de cada individuo: «Un musulmán de Persia podrá tener en Egipto los mismos derechos y las mismas ventajas que un egipcio musulmán» (2).

En el Imperio británico la condición jurídico-política del individuo viene determinada por la sumisión personal al soberano. Reemplazado

---

* Este trabajo es el último capítulo de la tesis doctoral, sobre el tema de «La nacionalidad múltiple», defendida por el autor el 9 de febrero de 1962 ante la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, con la que obtuvo la calificación de sobresaliente *cum laude*. La obra completa está en curso de publicación, editada por el Instituto Francisco de Vitoria de Derecho Internacional del CSIC.

(1) Cfr. DE CASTRO: *La doble nacionalidad*. Ponencia en el Primer Congreso Hispano-Luso-Americano de D. Int. Actas del Congreso, 1952, vol. I, pág. 359.

(2) GAHLI: cita de DE CASTRO, ibídem, la misma página.

el Imperio por la Mancomunidad británica de Naciones, los antiguos Dominios adquieren su independencia política, que lleva aparejada la cualidad de sujeto del Derecho Internacional, y en cada uno de ellos aparece una «ciudadanía» propia, auténtica nacionalidad a efectos internacionales. El raro fenómeno político de que Estados independientes y soberanos acepten una suprema jefatura de la Corona inglesa (Head of the Commonwealth) tiene su proyección en el terreno jurídico de la nacionalidad. Y junto a la ciudadanía puramente nacional —valga la expresión— aparece otra más amplia y más laxa, derivada no ya de una sumisión al soberano más o menos teórica, sino de la existencia de esa comunidad que pervive.

En 1914 el Parlamento Imperial renueva la legislación sobre nacionalidad, y aunque, por consideraciones políticas no se impone tal normación en su totalidad a los Dominios, cada uno de ellos, por acto legislativo propio, hace suya la regulación de 1914, apareciendo así el *Common Code*. La pertenencia a un Dominio o a cualquier otro territorio del Imperio, así como al Reino Unido, se refleja en la cualidad de ser *British subject,* junto a la que existe la condición de ciudadano del Reino Unido, o de un Dominio, en un plano inferior.

La admisión de los Dominios en la Comunidad internacional al terminar la segunda guerra mundial no modifica automáticamente la situación; pero las reformas unilaterales que en sus leyes sobre ciudadanía introducen sucesivamente Sudáfrica, Irlanda, Canadá, Australia y Nueva Zelanda hacen necesaria una revisión general de las mismas, promovida por la Gran Bretaña. Tras la reunión de la Conferencia de Primeros Ministros, la Comisión de expertos legales, designada por aquélla en 1947, redacta un proyecto de ley en el que se sigue reconociendo la existencia de la condición de *British subject,* que desde entonces se denomina igualmente *Commonwealth citizenship.* La institución subsiste, pero así como antes la ciudadanía de los Dominios tenía un carácter doméstico, sin valor internacional hasta 1919, al aparecer el ordenamiento de 1948 las distintas ciudadanías (del Reino Unido y Colonias y de los demás Estados miembros de la Comunidad), que ya tienen un carácter internacional, se colocan en un plano superior al de la «ciudadanía británica o del Commonwealth», de modo que esta última condición depende de cada ciudadanía local. Lo importante es que esta superciudadanía subsiste; si antes fué una consecuencia de la sumisión a la Corona, hoy es algo así como un reflejo en el individuo de la existencia de una comunidad política. En palabras de Mervyn Jones, esta supraciudadanía no es *per se* una nacionalidad, sino un título indicador de que un individuo

posee la ciudadanía de algún país de la Mancomunidad británica de Naciones (3).

La condición de súbdito británico tiene su fundamento jurídico en el artículo 1.º de la primera parte de la «British Nationality Ac, 1948», *common clause* modelo para las otras legislaciones. Su característica de *común* depende evidentemente de su aceptación e incorporación a las leyes de los otros Estados de la Comunidad. El hecho de que alguno no hubiese actuado de esta suerte no sería obstáculo para que el Reino Unido y los demás Estados de la Comunidad siguiesen, a efectos propios, considerando a los ciudadanos de ese eventual asociado «rebelde» como súbdito británico (4).

Con la misma redacción en algunos casos —*mutatis mutandis*— que la de la ley británica han aceptado la *common clause* Canadá (Canadian Citizenship Act, 1947, s. 23), Australia (Nationality and Citizenship Act, 1948-1955, s. 7), Nueva Zelanda (The British Nationality and New Zeland Citizenship Act, 1948, s. 3), Federación de Rodesia y Nyasalandia (Citizenship of Rhodesia and Nyasaland and British Nationality Act, 1957, s. 3) y Ghana (The Ghana Nationality and Citizenship Act, 1957, s. 9).

Los demás Estados miembros, por distintos procedimientos, aceptan el estatuto derivado de la condición de ciudadano del Commonwealth. En Pakistán «toda persona que posea, según la ley, la nacionalidad pakistaní tendrá también la ciudadanía británica (The Pakistan Citizenship Act, 1951, s. 15). La Constitución de la Federación Malaya (1957) dispone, en su artículo 29, que «de acuerdo con la posición de la Federación dentro de la Comunidad, toda persona que sea ciudadano de la Federación goza, en virtud de tal ciudadanía, del estatuto de ciudadano de la Comunidad, en común con los ciudadanos de los otros países de dicha Comunidad».

Ceylán (The Citizenship Act, 1955) no recoge la cláusula común, y así, el ciudadano cingalés no es súbdito británico ni ciudadano del Commonwealth, según su propia ley. Pero, paradójicamente, en el artículo 26 de la citada ley se define al extranjero *(alien)* como aquella persona que no es cingalés ni súbdito británico (5). Lo mismo puede decirse de la legislación de la India (Constitución, segunda parte, y Citizenship Act, 1955, s. 11): no incluye la cláusula común, pero dispo-

---

(3) MERVYN JONES: *British Nationality Law*, 1956, p. 94.

(4) Así, todo irlandés es tenido por súbdito británico en todos los Estados de la Comunidad británica, a pesar de que la legislación irlandesa desconoce tal institución y considera a éstos como *aliens*.

(5) Cfr. PARRY: *Nationality and Citizenship Laws of the Commonwealth and Ireland*, p. 790.

ne que los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad gozan del estatuto de «ciudadanos del Commonwealth» (6).

Esta casi completa unanimidad debe resaltarse frente a las restricciones opuestas al intento inglés de crear una doble nacionalidad a través de la *registration,* como una prueba de la mayor dificultad que supone la institucionalización de la doble nacionalidad.

La ciudadanía del Commonwealth es, pues, una forma de supranacionalidad, cuya proyección en la práctica tiene diversos aspectos. El súbdito británico o ciudadano de la Comunidad no es un *alien* dentro de los límites de la misma; se le concede la posibilidad, en la mayoría de los Estados miembros, de una naturalización privilegiada, por inscripción, y es un título de equiparación, en general, y de un trato especial por las leyes penales, según el Derecho del Reino Unido (British Nationality Act, 1948, s. 3, I). Pero, como es obvio, esta «supranacionalidad» no tiene validez ante el Derecho Internacional.

Francia, teniendo en cuenta «las nuevas realidades del mundo actual», ha intentado seguir la pauta marcada por la Gran Bretaña, en relación con su antiguo Imperio (7).

La Constitución de la IV República disponía en su artículo 81: «Todos los nacionales franceses y los *ressortissants* de la Unión Francesa tienen la condición de ciudadanos de la misma.» Y según el artículo 80: «Todos los *ressortissants* de los territorios de Ultramar tienen la calidad de ciudadanos con el mismo título que los nacionales franceses de la metrópoli o de los territorios de Ultramar.» En ningún momento se llegó a delimitar el contenido de esa noción de ciudadanía de la Unión Francesa. La base proporcionada por el texto constitucional es insuficiente para una interpretación. Como escribía Niboyet, «los artículos 80 y 81 de la Constitución de 1946 son prácticamente incomprensibles» (8). La nueva Constitución de 1958 vuelve a insistir en la idea de esa ciudadanía, ahora de la «Comunidad». El párrafo II del artículo 77 dice: «No existe más que una ciudadanía de la Comunidad.»

El precepto es en sí bastante enigmático, sobre todo teniendo en cuenta que *ciudadanía* en Derecho francés es título para el ejercicio de los derechos políticos, que puede acompañar o no a la nacionalidad. Podría pensarse, como señala Gonidec (9), que el legislador hubiera

---

(6) V. igualmente PARRY, ob. cit., p. 851.
Todas las leyes citadas de los Estados miembros de la Comunidad británica vienen recogidas y comentadas en esta obra.

(7) DE CASTRO: *Ciudadanía común, REDI,* 1950, p. 843.

(8) Cfr. NIBOYET: *Traité de droit international privé français,* vol. I, 1947, p. 86.

(9) Cfr. GONIDEC: *La Nationalité et les citoyennetés dans la Communauté, AFDI,* 1959, p. 754.

querido decir *nacionalidad,* lo que sería aventurado. Sin embargo, una decisión del Presidente de la Comunidad, de 9 de febrero de 1959, define la nacionalidad en el ámbito francés como única: «nacionalidad de la República francesa y de la Comunidad». Pero el hecho de que los Estados miembros de ésta sean autónomos, y algunos, los ya independientes, gocen de personalidad jurídica internacional, destruye la tesis de la nacionalidad única. A pesar de la afirmación presidencial, existen nacionalidades diversas, lo que lleva consigo la diversidad de ciudadanías. En consecuencia, la Constitución «no ha podido sino crear una ciudadanía de *superposición,* que manifiesta los lazos que unen a las poblaciones de la Comunidad y simboliza la unidad de la misma» (10).

El párrafo tercero de la misma norma constitucional apunta al contenido de esa ciudadanía: «Todos los ciudadanos son iguales ante el Derecho, sea cual fuere su origen, raza y religión. Tienen los mismos deberes.» De esta imprecisa norma deduce Gonidec el posible contenido de la institución. En el ámbito de la Comunidad el principio de indiscriminación contenido en el artículo 77 significaría que todos los ciudadanos tienen idénticos derechos y deberes en relación a la participación y al funcionamiento de las instituciones comunes. En el terreno interestatal (Estados miembros), la ciudadanía común significa que en cualquier Estado los ciudadanos de la Comunidad deberán ser tratados —prescindiendo de cuál sea su Estado de origen— en la misma forma que los propios nacionales, con lo que la ciudadanía sería más bien una interciudadanía (11), término que guarda considerable analogía con el de supranacionalidad.

Esta interciudadanía se encuentra aún en estado de gestación. Su concreción, más que de la doctrina, depende del legislador francés, y su futuro, del de la misma Comunidad.

Otros dos movimientos en pro de una supranacionalidad se han desarrollado en el mundo: el americano continental y el europeo. A diferencia de los casos británico y francés, aquí se tiene forzosamente que partir de una situación de inordinación.

En el ámbito inglés y francés, la subsistente jefatura política, más o menos fuerte, de la antigua metrópoli, permite una labor de dirección, ya que no de imposición, para llegar a los fines previstos.

En la órbita americana, una vez desaparecido Bolívar, todo intento de lograr esa supranacionalidad tiene que basarse en la voluntad de unos Estados totalmente independientes. Cierto es que alguno puede tomar la iniciativa, pero sus esfuerzos nunca estarán respaldados por la autoridad, que, aunque sea residual, conservan Inglaterra y Francia.

(10) GONIDEC: igual lugar y página.
(11) Ibídem, pp. 755 a 758.

Y lo mismo cabe decir de Europa. Pero del hecho de estas mayores dificultades que aquí aparecen puede derivarse que una vez logrado un consenso general, la institución nazca más fuerte y con mayores posibilidades de perduración que en los otros casos.

La pervivencia del ideal bolivariano de una supranacionalidad, que cada vez va aumentando su primitivo marco y perdiendo sus originarias motivaciones políticas, se manifiesta esporádicamente en distintas ocasiones. Aparte de las doctrinaes personales —que, como ya se ha visto, se centran sobre todo en la doble nacionalidad—, en algunas reuniones internacionales americanistas se renueva el deseo de la supranacionalidad continental. Así, por ejemplo, en el Tratado Continental, elaborado por el Congreso Continental, celebrado en Santiago de Chile el año 1856, se incluye el siguiente artículo (1.º), que no pasa de ser el exponente de una aspiración: «Los ciudadanos o naturales de cualquiera de las Altas Partes Contratantes gozarán en los territorios de cualquiera de las otras del *tratamiento de nacionales*, con toda la latitud que permitan las leyes constitucionales de cada Estado... (12).

Entrado ya el siglo actual, el posible terreno de la supranacionalidad se amplía; desde ahora su ámbito será el total del mundo iberoamericano, en el que por derecho propio tienen entrada España y Portugal.

El Consejo de Europa, en su labor constante por una integración, decide en alguna ocasión estudiar las posibilidades de una nacionalidad europea. En su primera Sesión (1949) la Asamblea Consultativa remitió a la Comisión Permanente «la cuestión de una nacionalidad común europea» (13), sin que se haya vuelto a tratar hasta ahora tan importante tema, seguramente por no ser aún viable.

II

Comunidad y supranacionalidad

Todo lo hasta aquí sostenido, corroborado por las opiniones doctrinales expuestas en su momento, lleva a la convicción de que cualquier fórmula de vinculación necesita estar apoyada en una realidad comunitaria.

La nacionalidad es una simple emanación de la existencia de la nación, o, en su forma actual, del Estado, comunidad de individuos. La supranacionalidad tiene igualmente que responder a otra realidad,

(12) V. el texto en la obra de Yepes: *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas*, vol. I, pp. 241 ss. El Tratado no fué ratificado.

(13) Remisión 4, documento 111, primera sesión, 1949.

de consecución y delimitación más difícil, la comunidad de naciones, cualquiera que sea el nombre que ésta reciba (14). La infraestructura sociológica necesaria aquí es, evidentemente, la misma que en el caso de la doble nacionalidad.

Si existe una comunidad de naciones iberoamericanas, puede y debe manifestarse en una supranacionalidad que lleve a la vida de cada individuo que la integra una pequeña parte de esa realidad, que así resultará vigorizada.

Si la existencia de la Comunidad iberoamericana ha sido puesta en tela de juicio frecuentes veces, hoy existe ya una impetuosa corriente para la que tal realidad está fuera de toda duda (15); aquí se ha dicho que se aceptaba como axioma necesario para fundamentar la doble nacionalidad y la supranacionalidad.

Como la dualidad de posturas puede inducir a error, parece necesario hacer alguna indicación al respecto, sin ánimo de entrar en una consideración a fondo del tema, que excedería con mucho los fines y propósito de este trabajo.

Es evidente que la Comunidad iberoamericana no tiene tal carácter ante el Derecho Internacional, como puede ocurrir, por ejemplo, con una organización regional. De esa impersonalidad internacional se ha venido a poner en duda la posibilidad de una supranacionalidad entre Estados totalmente diferenciados e independientes según el derecho de gentes. Este es el punto de vista adoptado por el profesor Aguilar Navarro cuando, al aceptar la idea de la doble nacionalidad, afirma que ella depende —como dependerá también la supranacionalidad—, en último término, «de la existencia de una comunidad supranacional que, dotada de personalidad internacional, daba cobijo a unas unidades menores, de naturaleza estatal, que no quedaban eliminadas, sino que conservaban, junto a su autonomía estatal, su matiz diferencial como entidad nacional; lo que sucede es que la existencia de esas comunidades presuponía la acción de un proceso político (la integración de esos pueblos) y su consagración por el Derecho Internacional, que reconocía su individualidad internacional y su capacidad operativa. El caso de la Comunidad de Naciones Británicas es el ejemplo más típico del fenómeno» (16). Así, para este autor, la posibilidad de toda

(14) Por eso PICARD ve el fundamento de una «interciudadanía» europea (análoga, en muchos extremos, a lo que se denomina «supranacionalidad») en la existencia de una «comunidad moral» europea, que él estima vigente, *L'unité européenne par l'intercitoyenneté*, París-Burdeos, 1948, p. 14.

(15) Ya en 1926 LASALA Y LLANAS escribía: «Españoles e hispanoamericanos nos hemos reconocido ya como miembros de una misma familia, distribuído entre Estados mayores de edad y perfectamente independientes», *La ciudadanía automática de los extranjeros*, Rev. Universidad, Zaragoza, 1926, vol. I, p. 137.

(16) V. AGUILAR NAVARRO: *Reglamentación Internacional del Derecho de Nacionalidad, REDI*, 1957, p. 360.

ampliación del vínculo de la nacionalidad, por encima de su concepción más comúnmente aceptada, heredada del siglo pasado, depende exclusivamente de la existencia de una Comunidad consagrada por el Derecho Internacional, como sería el caso del Commonwealth. Pero esto es objetable, pues la personalidad jurídica internacional de la Comunidad británica es dudosa; para Verdross «es hoy una asociación de Estados que no tiene subjetividad jurídico-internacional» (17).

Parry, al tratar de la falta de significado que para el Derecho Internacional tiene la «ciudadanía del Commonwealth», señala que ello se debe al hecho de que la Mancomunidad no es una propia persona de Derecho Internacional, «sino una asociación compuesta de distintas personas internacionales» (18).

Pero esto no puede ser un obstáculo para negar la existencia de una supranacionalidad en el mundo británico, derivada de la realidad de la Comunidad, independientemente de su calificación por el derecho de gentes.

La Comunidad que forman los pueblos iberoamericanos no hay que concebirla, pues, como dotada de carácter jurídico-internacional, ni siquiera político. No es necesario pretender tal cosa. Su falta de carácter político ha sido considerada en alguna ocasión como una nota favorable. El presidente de la República de Chile, Carlos Ibáñez del Campo, en su Mensaje a la Cámara de Diputados y Senado, reunidos en sesión conjunta el 17 de junio de 1958, justificó el Convenio de doble nacionalidad con España alegando, sobre todo, «la existencia de una comunidad de origen, de cultura y tradiciones entre los pueblos hispanos; comunidad que va mucho más allá de los ensayos últimamente elaborados en Europa para fines de defensa común, políticos o económicos, mediante la integración de naciones en un organismo superior, ya que la Comunidad hispana es de individuos, de seres humanos, que, perteneciendo a diversos Estados que conservan íntegra su soberanía, se sienten vinculados en una unidad de sentimientos y aspiraciones» (19).

No hay que olvidar que el concepto de comunidad no es exclusivo del Derecho Internacional; procede de la sociología y se encuentra en otros muchos terrenos. Aquí se ha referido siempre al sociológico, lo que creemos está fuera de toda duda. Y si la nacionalidad tiene un contenido sociológico, habrá que ponerlo en relación con lo que venimos considerando.

---

(17) VERDROSS: *Derecho Internacional Público*, 1955, p. 99.
(18) V. PARRY: *Nationality and Citizenship Laws*, ob. cit., 1957, p. 114.
(19) V. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de Chile, 8.ª, 1958, p. 494.

La supranacionalidad se ha entendido de dos formas: como la expresión de una realidad previa que la hace posible —la existencia de una comunidad— (20), o bien como un medio, entre otros muchos, para realizar esa comunidad.

Cabe adoptar una postura ecléctica y partir de una forma primaria de comunidad que fundamente la factibilidad de la supranacionalidad y apuntar a otra forma comunitaria más coherente y lograda, asequible —entre otros medios— por el establecimiento de la supranacionalidad.

La primera idea es la que se desprende de la Ponencia del profesor De Castro: el hecho existencial de la Comunidad iberoamericana se puede reflejar en la multinacionalidad o supranacionalidad. La segunda se encuentra en otra Ponencia presentada al III Congreso Hispano-luso-americano de Derecho Internacional por el doctor Mario Amadeo, para quien una de las maneras de forjar con rasgos perfilados nuestra comunidad, «de una aglutinación todavía no madura, poco vertebrada y anárquica», es «mediante una elaboración de tipo jurídico» en la que una parte importante será el establecimiento de una equiparación entre los nacionales de la Comunidad y los súbditos propios, a través de la supranacionalidad (21).

Queda así la supranacionalidad caracterizada como consecuencia y efecto de la Comunidad, de una parte, y como instrumento para perfeccionarla, de otra. Ko Swan Sik intuye magistralmente esta realidad (a pesar de desconocer prácticamente el proceso que en el mundo hispanoamericano se viene desarrollando) cuando caracteriza la creación intencionada de una supranacionalidad iberoamericana «como *expresión* y *medio* a la vez de la integración» (22).

---

(20) De esta idea parte el profesor AGUILAR *(Comunidad Hispánica y Nacionalidad,* en «Estudios Americanos», 1955, pp. 383 s.). Pero para el caso que aquí se trata estima que la nueva condición de nacionalidad, cuyo establecimiento se pretende, sólo puede surgir de una Comunidad cuya creación es una ardua tarea constitucional y de madurez política (p. 389), de la que estamos hoy aún muy alejados (p. 386).

(21) Congreso de Quito, exposición de motivos del anteproyecto de Ponencia sobre «Condición jurídica especial de los nacionales pertenecientes a los países de la Comunidad hispano-luso-americana y filipina». Texto mecanografiado de la exposición de motivos existente en el Instituto de Cultura Hispánica de Madrid.

(22) KO SWAN SIK, *De Meervoudige Nationaliteit,* Tesis de Leydeu, 1957, p. 162. Y ello a pesar de concebir la Comunidad iberoamericana como un mero ámbito cultural («Spaanse Cultuurkring»). La misma postura se encuentra en PICARD, para quien la realización de la «inter iudadanía» europea podría: «Soit préparer l'union politique européenne, soit en procéder», ob. cit., p. 15.

III

Doble nacionalidad y supranacionalidad

Si la noción de la doble nacionalidad institucional ha quedado ya —esperemos— suficientemente delimitada, puede no haber ocurrido lo propio con el concepto de supranacionalidad. Del análisis de los proyectos doctrinales referentes a la posible nueva institución (De Castro, Amadeo, Yepes), ésta se adivina como la especial condición jurídica de las personas, que, por ser nacionales de un Estado integrante de la Comunidad iberoamericana, no pueden ni deben ser consideradas por la Ley de ninguno de los Estados miembros como extranjeros; dicho con mejores palabras, la supranacionalidad sería el estatuto del iberoamericano, que «se manifestará prácticamente en la obtención de una titularidad eventual en cada uno de los distintos Estados de la Comunidad, que se haría actual en el momento de residir o transitar en su territorio» (23).

La supranacionalidad iberoamericana será un título, una condición que abrirá las puertas a una naturalización especialmente privilegiada, que puede suponer, como en los casos normales, una pérdida de la nacionalidad anterior, o que podrá hacer compatible la nueva nacionalidad con la anterior, que se reducirá así a un estado potencial o latente; la última variedad supone una coexistencia de doble nacionalidad y supranacionalidad.

Vemos, pues, que ambas instituciones no se excluyen necesariamente, sino que pueden admitirse a un tiempo, y lo que es más, una puede favorecer a la otra.

Con bastante frecuencia se lee que la doble nacionalidad significa un importante avance hacia la supranacionalidad. Fernández Shaw ve en la doble nacionalidad, tal como la dibuja nuestro Código Civil, un «primer paso para alcanzar la supranacionalidad hispánica» (24). De la misma forma Peré Raluy considera la doble nacionalidad como «un importante paso en el camino a recorrer hasta alcanzar la meta consistente en la instauración de una supranacionalidad hispánica» (25). Martín Artajo, en el discurso antes citado, al comentar la doble nacionalidad hecha posible por el Código Civil, y que ya entonces se estaba negociando con Chile y Perú, afirmaba: «He aquí un camino que debe recorrerse hasta el final y que estamos dispuestos a recorrer; la

(23) De Castro: Ponencia cit., p. 365.

(24) V. Fernández Shaw: *La organización de los Estados americanos*, 1959, p. 461.

(25) Cfr. Peré Raluy: *El nuevo Derecho español de nacionalidad*, Rev. General de Derecho, Madrid, 1954, p. 445.

meta está en alcanzar lo que denominaríamos la supranacionalidad hispánica. En efecto: además de la patria de origen, todos los hispánicos pertenecemos a otra comunidad más vasta, que abarca a todos nuestros pueblos y en la que ellos se engloban... 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» (26).

Si con estas afirmaciones se quiere hacer una referencia a hechos históricos actuales, nada habrá que objetar: la realidad es que mientras la doble nacionalidad institucional existe ya, la supranacionalidad sigue siendo un deseo que puede muy bien lograrse a través de los convenios de doble nacionalidad, sobre todo si pudieran celebrarse en forma multilateral. Pero no puede emitirse un juicio semejante si al hablar de ese paso se quiere significar que la supranacionalidad es en sí algo más avanzado que la doble nacionalidad. Esta, en teoría al menos, es multilateral; idealmente, el sistema de doble nacionalidad pretende un acuerdo entre todos los Estados iberoamericanos por el cual el nacional de uno de ellos puede adquirir, sin perder la de origen, la nacionalidad de cualquiera de los otros. La supranacionalidad nunca puede ser más que esto, ya que su esencia consiste en el establecimiento de una titularidad de iberoamericano. Cierto es que tal supranacionalidad podría incluir la doble nacionalidad multilateral recíproca, pero entonces este último carácter sería el que por su mayor importancia dominase el conjunto, imponiendo o no su calificativo.

Las dos instituciones tienen un fondo y un origen comunes, ambas pueden coexistir, y cualquiera de ellas, la que primero ha aparecido o la que más fuerte arraigue en el futuro, puede colaborar en la implantación de la otra.

Sin embargo, una cuestión puramente terminológica está dividiendo los nobles esfuerzos de quienes vienen propugnando por distintos caminos una integración iberoamericana en el terreno de la nacionalidad. Y es una gran lástima que una cuestión que no dudamos en calificar de bizantina impida una unificación de las tareas en pro de la *supernacionalidad* (valga el término como neutral entre doble nacionalidad y supranacionalidad).

Jesús María Yepes, paladín ya veterano de la supranacionalidad hispánica, autor de un anteproyecto de «Convención multilateral relativa a la supranacionalidad», que fué adoptada por el II Congreso de Institutos de Cultura Hispánica (27), se declara opuesto al sistema de

(26) MARTÍN ARTAJO: *Hacia una Comunidad hispánica de naciones*, p. 111.

(27) Bogotá, 1958. La exposición de motivos y el texto del proyecto de Convenio, en «Itinerarios de Cultura Hispánica». Bogotá, 1958; pp. 44 ss.

la doble nacionalidad por considerarlo casi incompatible con el que él defiende. En la exposición de motivos prescinde de la doble nacionalidad para adoptar lo que él llama «una nueva modalidad jurídica», la supranacionalidad. Una de las ideas fundamentales del proyecto, tal como él mismo reconoce, es «la necesidad de dar facilidades particulares para que los nacionales de cada uno de los países de la Comunidad puedan adquirir la nacionalidad de otro sin *perder definitivamente* la suya de origen». Otra idea básica que se señala a continuación (y que, en realidad, no es sino un desarrollo de la anterior) dice así: «La introducción, en el sistema jurídico y político de la comunidad, de una modalidad nueva, en cuya virtud un individuo pueda poseer una supranacionalidad que le permita invocar únicamente una nacionalidad efectiva, pero conservando al mismo tiempo otras nacionalidades en potencia, de las cuales podría servirse, eventualmente, sometiéndose a los requisitos previstos en la Convención.» La supranacionalidad así concebida consistiría en la titularidad de una especial condición de iberoamericano, que haría posible una también especial naturalización. Lo demás no es sino una doble nacionalidad —o si se quiere, nacionalidad múltiple—, pero con plenitud de efectos, sólo una.

Y para completar su postura, que es la de desconocer la doble nacionalidad, añade la siguiente idea básica: «La reafirmación del principio tradicional según el cual cada persona debe tener una nacionalidad efectiva (sic) y solamente una»: Principio *tradicional* cuya existencia ignorábamos.

En la conferencia pronunciada en la sesión inaugural del Curso de Derecho Español e Iberoamericano (13 de noviembre de 1959), organizado por el Instituto de Cultura Hispánica de Madrid (28), el profesor Yepes hace una separación tajante entre la supranacionalidad y la doble nacionalidad, para condenar a esta última. «Creen algunos —afirmó— que los tratados de doble nacionalidad concluídos por España con algunas repúblicas hispanoamericanas pueden cumplir las mismas finalidades que una convención multilateral que consagrase el sistema de la multinacionalidad: es un grave error. Porque aparte de los inconvenientes intrínsecos de que adolece el sistema de la doble nacionalidad, se prescinde en absoluto de la noción de Comunidad Hispánica, noción que es esencial en el sistema de la supranacionalidad.» Quien —creemos— padece un grave error es el citado profesor al afirmar que en los convenios se prescinde de la noción de Comunidad Hispánica: como ya hemos visto, en el preámbulo de los convenios se afirma, con la solemnidad que la ubicación en ese lugar proporciona, que «españoles y chilenos (o peruanos, paraguayos, nicaragüenses o

(28) Texto mecanografiado existente en el citado Instituto.

bolivianos) *forman parte de una comunidad* caracterizada por la identidad de tradiciones, cultura y lengua...», comunidad que no puede ser otra que la hispánica. En cuanto a los «inconvenientes intrínsecos» achacados al sistema de la doble nacionalidad, no es imaginable pensar que no se produzcan en la supranacionalidad, que, en definitiva, encierra una nacionalidad doble o incluso múltiple, que los aumentaría.

En un reciente artículo (29), el mismo profesor dedica un comentario a los, según él, «mal llamados» convenios de doble nacionalidad, porque «no puede ser que los nacionales de estos países tengan el derecho de invocar simultáneamente ambas nacionalidades». Esto —añade— «ha hecho que la idea cardinal de los tratados no prospere en el mundo hispano-luso-americano con todo el vigor que merece por sus altas finalidades». Y continúa: «algunos publicistas mal informados señalan a este propósito los peligros de la doble nacionalidad, creyendo, tal vez de buena fe, que dichos tratados tienden a generalizar un fenómeno que el Derecho Internacional contemporáneo rechaza».

Aparte de que precisamente es el Derecho contemporáneo el que con más amplitud admite la doble nacionalidad, aun conflictual, según se ha visto más arriba, no parece, ciertamente, que deba prestarse mucha atención a aquellos publicistas que dan en pensar que seis Estados firmen unos convenios para crear conflictos de nacionalidades y que, además, se atreven a comentarlos desconociendo incluso la esencia de los mismos.

Del contenido de los convenios firmados por España se desprende con claridad meridiana que el doble nacional no está autorizado a invocar más que una nacionalidad aunque la no invocable subsista en una posición inferior a la otra. Si hay dos nacionalidades, y si hay que denominar de alguna forma a la nueva institución, ¿por qué no aceptar el nombre que los legisladores de seis Estados han dado como bueno?

Si el profesor Yepes repele la denominación «doble nacionalidad», no puede rechazar su contenido, puesto que en líneas generales se ve reproducido en su proyecto de convenio arriba citado, cuyo artículo cuarto dice: «La adquisición de la nacionalidad en la forma prevista en los artículos anteriores (a base de sólo un año de residencia) no implicará la pérdida de la nacionalidad de origen, sino su *mera suspensión* en el ejercicio de los derechos inherentes a la misma». ¿No es esto lo mismo que la doble nacionalidad tal como viene establecida —sólo que con mayor detalle y perfección— en los cinco convenios firmados por España?

---

(29) Cfr. YEPES: *Doble nacionalidad o supranacionalidad*, «Mundo Hispánico», enero 1960, p. 4.

Varían los nombres, pero el contenido es similar. La supranacionalidad entendida según este artículo no es sino una doble nacionalidad de mayor extensión en teoría, en tanto en cuanto se acepta multilateralmente. (El nacional del Estado A podría naturalizarse en B, C o X, sin perder su nacionalidad anterior.) La doble nacionalidad tiene un contenido idéntico, pero sólo aplicación entre dos Estados, siempre que se acuerde bilateralmente. Este su menor ámbito ha hecho posible su nacimiento, mientras que en la supranacionalidad su mayor amplitud aumenta los obstáculos a su establecimiento y retrasa su deseada aparición. Pero como en teoría la doble nacionalidad puede ser igualmente acordada en forma multilateral, habrá de concluirse afirmando la identidad de ambas instituciones.

Podrá objetarse que la supranacionalidad incluye también el estatuto privilegiado de miembro de la comunidad, que se reflejaría en una serie de ventajas que situarían a todo iberoamericano mucho más cerca del nacional que del extranjero. Pero hay que reconocer que si se llegase a la doble nacionalidad multilateral, una vez logrado lo más, se daría lo menos, el reconocimiento general de ese estatuto.

Lo hasta aquí dicho podría quizá ser interpretado como una preferencia por la doble nacionalidad, unida a una desconfianza hacia los resultados prácticos de la supranacionalidad, lo que sería incurrir en el pecado que se quiere denunciar; nada más alejado de nuestro espíritu. Lo único que hemos venido intentando ha sido llegar a un correcto planteamiento de la cuestión más bien terminológica que divide a algunos juristas que, posiblemente adheridos a una opinión apriorística (30), desdeñan en cierta forma algo prácticamente igual a lo que defienden.

La trascendencia de los fines perseguidos exige un acuerdo para que, aunados los esfuerzos siempre elogiables y dignos de admiración, se pueda llegar a una mayor aproximación sobre este terreno de los Estados que forman nuestra Comunidad Iberoamericana.

Conclusión

La barrera que se oponía a la doble nacionalidad ha sido superada ya en cinco ocasiones. La supranacionalidad sigue siendo un deseo, si bien cada vez más generalizado y con mayor número de defensores.

La doctrina viene delimitando siempre con más precisión su posible contenido, lo que tiene una indudable importancia, pues muy bien

(30) No otro motivo puede llevar a una afirmación tan irreal como la de que «no puede haber dos nacionalidades efectivas que puedan ejercerse simultáneamente según el libre albedrío del interesado, como ocurre con frecuencia en el sistema de la doble nacionalidad».

puede haber ocurrido que la imprecisión de la institución haya originado reservas, prejuicios o recelos de los hombres de Estado, que tienen en sus manos una gran parte del futuro de la supranacionalidad.

En el III Congreso del Instituto Hispano-luso-americano de Derecho Internacional, celebrado en Quito el año 1957, el doctor Mario Amadeo presentó una Ponencia, encendida defensa de la supranacionalidad hispánica, que dió origen al «Proyecto de Convención sobre la condición jurídica especial de los nacionales pertenecientes a los países de la Comunidad Hispano-luso-americana y filipina», que habría de ser sometido a la consideración de los Gobiernos de los países de esa Comunidad para su posible aprobación. En el proyecto se definía el eventual estatuto de miembro de la Comunidad: «Todo iberoamericano tendrá en el territorio de cualquier Estado signatario del Convenio los mismos derechos civiles que los propios nacionales del Estado, suprimiéndose en su favor toda restricción o incapacidad jurídica impuesta al extranjero, salvo siempre las restricciones debidas a razones de defensa nacional» (excepción mucho más concreta y menos amplia que la del orden público) (arts. 1.º y 2.º). La equiparación de derechos civiles se extiende igualmente a las obligaciones de este orden (art. 4.º). A los nacionales de un Estado la Comunidad sólo les exigirá la residencia durante un año para su naturalización (art. 3.º), y esta adquisición de nacionalidad no implicará la pérdida definitiva de la originaria, sino la mera suspensión en el ejercicio de los derechos inherentes a la misma (art. 7.º).

En el II Congreso de Institutos de Cultura Hispánica celebrado en Bogotá, en octubre de 1957, fué aprobado un proyecto de «Convención multilateral relativa a la supranacionalidad», elaborado por el profesor Yepes. A pesar de su título diferente, el texto del proyecto coincide notablemente con el antes examinado; algunos detalles contribuyen a mejor delimitar el concepto de supranacionalidad.

La esencia de la supranacionalidad ha quedado ya claramente expuesta en esas ocasiones. La adopción de la misma no podrá ser ya rechazada alegando su indeterminación.

Los esfuerzos para lograr la supranacionalidad se renuevan de cuando en cuando; la magnitud de la empresa y los beneficios que de la misma podrían derivarse para todos, Estados e individuos, exigen —repetimos— trabajo compartido.

El único caso de supranacionalidad con vigencia actual y auténtica se debe a la jefatura política de un Estado, ejercida sobre los demás que integran la Comunidad en que la institución se desenvuelve. Tal jefatura no existe en el mundo iberoamericano, donde todos los Estados son auténticamente iguales ante el Derecho y en sus relaciones mutuas;

pero esto no debe considerarse como un inconveniente, sino todo lo contrario.

Hoy, España, precisamente por no abrigar ningún ambicioso propósito hegemónico de tipo político o económico hacia América y por ostentar un título especial —histórico, tradicional o sentimental, si se quiere—, el de «Madre Patria», puede y debe asumir la tarea de integrar esos sinceros esfuerzos dirigidos a la consecución de la supranacionalidad hispánica, por ser como una esperanza de unir a un conjunto de pueblos por razón de ideales —hoy tan olvidados— y no de intereses o temor de peligros.

La firma de los convenios de doble nacionalidad con Chile, Perú, Paraguay, Nicaragua y Bolivia es un primer paso en el proceso histórico hacia la implantación de un sistema general de doble nacionalidad o supranacionalidad, meta a conseguir que debe ser aceptada sin restricciones, sincera, plenamente. Esperemos que el futuro nos sea propicio a todos, hispanos y americanos, porque todos tenemos buena voluntad.

Fermín Prieto-Castro
Consulado General de España
Sao Paulo (Brasil)