

## I. INTRODUCCIÓN

Son muchas las razones que llevaron a los legisladores mexicanos a normativizar *la no pérdida de la nacionalidad*; la llamada, comúnmente, *doble nacionalidad*, a través de la nueva Ley de Nacionalidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 1998, con entrada en vigor el 20 de marzo del mismo año.

Los movimientos migratorios en busca de mejores condiciones de vida; en busca de mejores mercados económicos; en busca del reagrupamiento familiar, entre otros de los muchos factores determinantes; propician que los Estados necesiten cambiar “formatos” o “esquemas” establecidos desde sus orígenes, como principios rectores que marcan sus políticas, sus regímenes, sus ordenamientos jurídicos.

México consagró, por décadas, la nacionalidad única<sup>1</sup> y, precisamente, en ese proceso evolutivo que marca cualquier sociedad que se precie; en ese proceso dinámico que caracteriza una sociedad que no está estancada, que va al ritmo de los cambios sociales, económicos y políticos, principalmente; en ese esquema, decimos, México adecua su normatividad

<sup>1</sup> El principio de nacionalidad única se estableció *oficialmente*, por primera vez, a través de la Ley de Nacionalidad promulgada en 1993. Una legislación que no se previó para un país de emigración; para un país con tendencias claras hacia la globalización y hacia las prácticas internacionales. Esta convicción mexicana de que la nacionalidad debe ser única surge desde las primeras reuniones del Instituto de Derecho Internacional, en 1895, principalmente. Tenemos, por otro lado, otro antecedente en 1913 cuando el entonces imperio alemán promulgó la llamada Ley Delbruck, según la cual el súbdito alemán seguiría siéndolo, aun cuando hubiera adquirido posteriormente otra nacionalidad. México fue siempre defensor y ferviente partícipe de esta idea de nacionalidad única, hasta la nueva ley de nacionalidad.

y con ella se hace eco de los millones de mexicanos que radicaron en el exterior (en los Estados Unidos de América, principalmente);<sup>2</sup> lo que ésto representa como fuente de divisas (tercera fuente de divisas en México) y lo que es aún más importante, cómo los mexicanos residentes en el exterior, no han optado por la naturalización en el país donde residen,<sup>3</sup> por temor, normalmente, a perder la nacionalidad mexicana<sup>4</sup> de la que tan orgullosos se sienten,<sup>5</sup> y también, por supuesto,

2 Utilizamos los datos poblacionales que, respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, nos da el doctor Jorge Carpizo: "El voto de los mexicanos en el extranjero: contexto, peligros y propuestas", en Carpizo, Jorge y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 103 y 105, en donde nos dice que "Un número muy grande de mexicanos residen en el extranjero. En 1996, esa cifra alcanzaba varios millones de seres que anualmente se incrementa en aproximadamente 300,000 migrantes [...] Ese número extraordinariamente grande de mexicanos que residen en el extranjero se concentra en un sólo país: el 99.2% en los Estados Unidos [...] Las proyecciones de los especialistas manifiestan que esta corriente migratoria mexicana hacia los Estados Unidos continuará. Así, los residentes mexicanos en ese país para el año 2000 serán aproximadamente 8.6 millones".

3 Véase Tenorio Adame, Antonio, "La doble nacionalidad", *Memorias del Congreso sobre Doble Nacionalidad*, México, 1995, p. 133. En contra tenemos la opinión de Arellano García, Carlos, "Los peligros de la doble nacionalidad", *Memorias del Congreso sobre Doble Nacionalidad*, México, 1995, p. 94, quien estima que es innecesario implementar en México la doble nacionalidad, "pues ya se ha incrementado notablemente la naturalización de mexicanos en Estados Unidos de América".

4 Cfr. González Félix, Miguel Ángel, "La no pérdida de la nacionalidad mexicana y la protección de mexicanos en el extranjero", *Memoria de los Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad: Zacatecas, Jalisco, Baja California, Oaxaca*, México, LVI Legislatura. Cámara de Diputados, 1996, pp. 35 y ss.

5 Para ver estos aspectos tan particulares de lo mexicano, recomendamos la lectura de Véjar Navarro, Raúl, *El mexicano. Aspectos culturales y psicosociales*, México, UNAM, 1990. Nuestro colega y amigo Manuel Becerra Ramírez nos describe un perfil más que interesante en "¿Qué es lo mexicano?", *Novedades*, México, 3 de abril de 1998. Se perfila, en ambas lecturas, ese anhelo por definir la mexicanidad. "Pertener a la nación mexicana era (y es) un privilegio que su misma razón de ser no podía compartirse con otro igual"; véase Cuevas Cancino, Francisco, "La llamada doble nacionalidad mexicana", *Iuris Tantum. Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Anáhuac*, México, año XII, núm. 8, primavera-verano, 1997, p. 104.

por cuestiones prácticas, sobre todo de aquellos mexicanos que poseen propiedad en la “faja prohibida” que son las enunciadas en el artículo 27 constitucional “cien kilómetros en las fronteras y cincuenta en los litorales”, y que consideran que al cambiar de nacionalidad las perderían.

Por todo ello, surge una nueva ley que sobrepasa la nacionalidad única, y consagra la no renuncia a la nacionalidad<sup>6</sup> o la doble nacionalidad<sup>7</sup> para los mexicanos de origen; independientemente del arraigo que haya tenido la nacionalidad única, por cuestiones históricas, como indicamos.

De hecho, y así lo considera Víctor Carlos García Moreno:

desde hace más de tres décadas se empezó a notar una tendencia en el ámbito internacional y extranjero para admitir la posibilidad de la doble nacionalidad, incluso en algunas regiones del mundo, como en Europa, se han firmado diversos convenios para aceptar y reconocerle ciertos efectos jurídicos a la nacionalidad dual; así, por ejemplo, España ha suscrito varios tratados bilaterales con diversos países de América Latina con el fin de otorgarle reconocimiento a la múltiple nacionalidad. Algunos países, inclusive, sobre todo en el continente americano, han reformado sus constituciones y legislación para darle cabida a la nacionalidad plural.<sup>8</sup>

6 No queremos ni debemos emplear los términos “no renuncia de la nacionalidad” y “doble nacionalidad” como sinónimos; véase comentario al respecto *infra* p. 38 y notas 58 y 163.

7 Una doble nacionalidad de carácter unilateral, a través de reformas a la Constitución y legislaciones mexicanas sobre nacionalidad y no a través de un convenio sobre doble nacionalidad, en el marco del Tratado de Libre Comercio, como sería lo deseable y ahora utópico, dadas las actitudes de los Estados Unidos de América hacia México.

8 Véase García Moreno, Víctor Carlos, “La propuesta de reforma legislativa sobre doble nacionalidad”, *Revista de Derecho Privado*, México, McGraw-Hill, año 6, núm. 18, septiembre-diciembre, 1995, p. 195. Para un mejor cotejo de estos cambios que destaca la doctrina mayoritaria, hemos incluido en el presente trabajo dos anexos: el anexo 3 con los artículos relacionados con la nacionalidad en las constituciones vigentes de América Latina; y el anexo 4 relacionado con la misma materia en las constituciones de la Unión Europea. Ambos anexos nos proporcionará datos que merecen la pena estudiar y reflexionar. En la actualidad, son más de cuarenta Estados de la Comunidad Internacional los que aceptan la doble nacionalidad a través de su legislaciones o a través de la firma de tratados, pactos o con-

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece el deber del Estado de elaborar un plan nacional de desarrollo al que deben estar sujetos obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, y para cuya elaboración “recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan [...]”. Las reformas incorporadas,<sup>9</sup> tanto de la Constitución como de las leyes secundarias, responden al planteamiento del proyecto “Nación Mexicana” establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Con la no renuncia de la nacionalidad “se pretende lograr que aumente el número de ciudadanos estadounidenses con derecho de voto, en las comunidades latinas residentes ahí, con objeto de obtener la fuerza política suficiente para defender los intereses de estos grupos y la promoción de sus derechos, empleos mejor pagados y prerrogativas en el lugar de su residencia y evitar la discriminación de que son objeto, tanto por parte de los particulares como de las autoridades”.<sup>10</sup>

venios relativos al mismo. Es de destacar, asimismo, la tradición que existen en las constituciones latinoamericanas de incluir, dentro de las mismas, el articulado sobre nacionalidad; inclinación que no es asimilada o realizada en las constituciones, por ejemplo, europeas.

9 El 20 de noviembre de 1996, el Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores, una iniciativa de reforma constitucional para cambiar el texto de los artículos 30, 32 y 37. El Ejecutivo postulaba que “en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana”, proponía al Congreso establecer “la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía”. En ese contexto, el senado introdujo, en un brevísimo debate, algunas enmiendas al proyecto del Ejecutivo, y posteriormente la Cámara de Diputados la aprobó. De conformidad con el artículo 1o. transitorio, las reformas, una vez aprobadas por una mayoría de las legislaturas de los Estados, entrarán en vigor “al año siguiente de su publicación en el *Diario Oficial*”, o sea, el 20 de marzo de 1998.

10 Véase Trigueros Gaisman, Laura, “La doble nacionalidad en el derecho mexicano”, *Jurídica. Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Universidad Iberoamericana, núm. 26, 1996, p. 583. La misma

La doble nacionalidad, sin lugar a dudas, protege los derechos de los mexicanos residentes en el extranjero, o si se quiere ser más preciso, residentes en los Estados Unidos de América;<sup>11</sup> pero la cuestión candente es que esta doble nacionalidad “abre la puerta” a la doble ciudadanía y la perspectiva de esa doble ciudadanía, doble lealtad, no es precisamente clara ni propicia.<sup>12</sup>

En este sentido, deberían nuestros legisladores cuidar el “detalle” de dar la posibilidad del voto de los mexicanos en Estados Unidos, ya que cabría la posibilidad de que sólo se

autora continúa diciéndonos —esta vez en “La reforma constitucional en materia de nacionalidad”, *Alegatos*, México, núm. 35, enero-abril, 1997, p. 6—: que “Por lo que se refiere a la reforma actual, una vez más, el proyecto ha derivado de causas ajenas a lo que debían ser los intereses fundamentales del Estado: proteger a sus nacionales residentes en el extranjero y, especialmente, garantizarles el ejercicio de sus derechos políticos, adoptando las medidas necesarias al efecto. No nació de una preocupación de las autoridades por resolver las incongruencias derivadas de la celebración de tratados internacionales cuyas disposiciones difieren del texto constitucional; ni de las dificultades que surgen por las contradicciones que se producen cuando se aplica, por ejemplo, la ley de nacionalidad de 1993 y los reglamentos de la ley de 1934, que fueron derogados con ella. Surgió por la iniciativa de grupos defensores de los derechos de las minorías, en los Estados Unidos, que junto con grupos de mexicanos residentes en ese país, intentaban lograr el reconocimiento de sus derechos políticos, por medio de la aceptación de la doble nacionalidad”. Esta exposición, obviamente, sería materia de discusión en el sentido de que la idea de partida o el surgimiento de la iniciativa es loable y de lo que se trata es de sustentar y reforzar la necesidad de resolver las incongruencias derivadas de tratados internacionales. Véase asimismo Tenorio Adame, Antonio, “La doble...”, *op. cit.*, *supra* nota 3.

11 Véase Valadés, Diego, “Consideraciones constitucionales sobre el voto mexicano en el extranjero”, en Carpizo, Jorge y Diego Valadés, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 54. “A partir de la reforma será viable una política de defensa del emigrante que antes se veía dificultada por el hecho de que no teníamos facultades para auxiliar a quienes sólo tenían la nacionalidad norteamericana”.

12 El tema de la doble ciudadanía no lo tocaremos en este momento, por tratar nuestro estudio sólo de la nacionalidad y no de la ciudadanía; tema, el primero, de especialísimo interés en la actualidad, por abrir un debate sobre la viabilidad y repercusiones determinantes para la vida política del país. Véase Carpizo, Jorge y Diego Valadés, *op. cit.*, *supra* nota 2.

les podría reconocer como ciudadanos para aquellos efectos políticos de la lucha de partidos.<sup>13</sup>

De manera muy directa, con la nueva Ley de Nacionalidad se pretende que cesen los actos discriminatorios en las personas de quienes se ostentan como nacionales de otro país; la posibilidad de que se puedan desarrollar en un ámbito de igualdad en las comunidades donde residen, la promoción de sus derechos ante el principio de igualdad de oportunidades,<sup>14</sup> tanto frente a particulares como frente a las autoridades; sobre todo con propuestas como la 187<sup>15</sup> o la 209,<sup>16</sup> en la campaña electoral de Pete Wilson en California.<sup>17</sup>

A estas razones añadimos la llegada, al menos eso se preveía, de una dureza en la legislación estadounidense, restringiendo la entrada y estancia de personas de nacionalidad extranjera en el territorio norteamericano, una política antimigratoria, xenófoba y antimexicana.<sup>18</sup>

Asimismo, a los anteriores elementos hay que añadir que actualmente el concepto jurídico y, más aún, el concepto sociológico de la nacionalidad, amplió sus horizontes, en el sentido de que la nacionalidad no se agota en una demarcación geográfica, va más allá de los límites impuestos por las fronteras y, por ende, la nacionalidad no puede ser constreñida

13 *Idem*, p. 44

14 Véase González Martín, Nuria, "Igualdad de oportunidades acciones positivas" en Buen, Nestor de (comp.), *Memorias del 11er Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*, México, 1998 (en prensa)

15 Convertida en ley, entró en vigor el 1o de enero de 1995. Dicha ley consistía básicamente en la negación, a los hijos de indocumentados extranjeros que se encontraban en los Estados Unidos, de acceder a la educación pública, a los servicios médicos y a otros servicios de carácter social y asistencial. Esta propuesta fue declarada, finalmente, anticonstitucional.

16 Esta propuesta que concluyó con su aprobación, pretende terminar con las políticas de acción positiva o *Affirmative Action*, o lo que es lo mismo, con el tratamiento preferencial a las mujeres y a las minorías de parte de los organismos gubernamentales, en el área laboral e incluso en la admisión en colegios y universidades.

17 Véase González Félix, Miguel Ángel, "La no pérdida de la nacionalidad mexicana", *op cit*, *supra* nota 4, p. 36

18 *Cfr* Carpizo Jorge y Diego Valadés, *op cit*, *supra* nota 2, p. 106

por el espacio o territorio en el que se nace; se amplían, como dijimos, las necesidades de “fluir” cruzando fronteras, y en ese “ir y venir” se redefine el concepto de nacionalidad. En este sentido, hay que destacar que uno de los rasgos de la soberanía mexicana reside en lo que muchos autores han llamado la cohesión social de los mexicanos.

Estas razones expuestas podrían ser tan sólo algunas de las motivaciones de los legisladores mexicanos para reformar la nacionalidad en México. El derecho cambia afortunadamente al ritmo de los cambios sociales, por esto debemos actualizar nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, queremos transmitir inquietud, no gratuita, en cuanto al serio y trascendente debate nacional acerca del delicado tema de la doble ciudadanía. Admitir ésta, tal y como las reformas constitucionales e, implícitamente, las reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales nos indican, sería poner el “dedo en la llaga” de muchos factores de riesgo. El número de electores mexicanos radicados en el país vecino podrían poner en jaque la fundamentación jurídica de que son los mexicanos radicados en su territorio, los mexicanos a los que realmente se les va a gobernar; éstos, y nada más que éstos, son los que deben elegir a sus gobernantes; y no mexicanos que perdieron vínculos con el país y a quienes no repercutiría tales gobernantes elegidos.<sup>19</sup> “No se trata de menoscabar los derechos de los que viven fuera, sino de no afectar los de quienes viven dentro”.<sup>20</sup>

19 “Es lícito preguntar qué nivel de información tiene para poder decidir quien lleva, por ejemplo, diez o más años de ausencia y que además no tiene el propósito de reintegrarse a México. También hay centenas de millares de potenciales ciudadanos que nacieron fuera de nuestras fronteras y no conocen siquiera el país”. *Idem*, p. 27

20 *Idem*, p. 23