

LA DOBLE NACIONALIDAD EN EL DERECHO MEXICANO*

LAURA TRIGUEROS GAISMAN**

SUMARIO.- 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA ATRIBUCIÓN DE LA NACIONALIDAD. 3. LOS PRINCIPIOS DE LA NACIONALIDAD. 4. LA DOBLE NACIONALIDAD. 4.1. LA DOBLE NACIONALIDAD DE HECHO. 4.2. LA DOBLE NACIONALIDAD POR TOLERANCIA. 4.3. LA DOBLE NACIONALIDAD POR SISTEMA. 4.4. LA DOBLE NACIONALIDAD CONVENCIONAL. 5. EFECTOS DE LA DOBLE NACIONALIDAD. 5.1. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS. 5.2. SERVICIO MILITAR Y RECLUTAMIENTO. 5.3. EL DERECHO AL TRABAJO. 5.4. EL DERECHO DE PROPIEDAD. 5.5. LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA. 5.6. LA EXTRADICIÓN. 6. PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN DE PROBLEMAS. 7. PROYECTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

La doble nacionalidad se presenta cuando dos estados consideran a un mismo individuo como miembro integrante de su pueblo. Es uno de los problemas más frecuentes en el ámbito del derecho de la nacionalidad. Se presenta por diferentes razones de carácter técnico jurídico, pero también por el derecho que se les reconoce a las personas de cambiar de nacionalidad.

En la doctrina se le conoce como conflicto positivo de nacionalidades; puede presentarse entre dos o más estados. Su regulación y la solución de los problemas que provoca corresponde tanto al derecho interno de los estados como al derecho internacional público.

* Este estudio se preparó cuando se empezaba a discutir la posibilidad de modificar la normatividad constitucional relativa a la nacionalidad, en el tiempo en que se realizaba el proceso de consulta a entidades públicas y a la ciudadanía. Se terminó de elaborar antes de que tomara alguna decisión política al respecto, desde luego, antes de que se iniciara el proceso de reformas a la Constitución que está actualmente en curso.

El texto de la reforma que se incluye como anexo, ya ha sido aprobado por el Congreso de la Unión, pero no cuenta, hasta este momento, con la aprobación de las legislaturas de los estados. México, D.F., a 16 de enero de 1997.

** Profesora de la Escuela Libre de Derecho y de la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Azcapotzalco).

Los individuos que tienen doble o múltiple nacionalidad gozan de una situación privilegiada en el sentido de que pueden ejercer sus derechos como nacionales en más de un estado: libertad de tránsito, de trabajo, de residencia, etc., sin necesidad de recabar visas, permisos o autorizaciones, sin tener que cubrir cuotas ni atenerse a restricciones. Pero también están sujetos a cumplir con sus obligaciones respecto de dos entidades estatales: servicio militar, reclutamiento forzoso, doble carga impositiva o fiscal, restricción al acceso a la protección diplomática, etc.

Los estados, respecto de las personas con doble nacionalidad, enfrentan una serie de problemas que trascienden al ámbito nacional, como son el obsequio de las solicitudes de extradición, la posibilidad de ejercer protección diplomática, el ejercicio efectivo de sus derechos políticos, tanto activos como pasivos, la restricción de derecho de trabajo en áreas de defensa o de seguridad, la determinación del derecho aplicable a sus actos, en algunos casos, etc.

Hace aproximadamente un año, entre febrero y marzo de 1995, con el propósito de resolver el problema en que se encuentran los emigrantes mexicanos en Estados Unidos, se inició en México un proceso de consulta y análisis sobre la modificación de los criterios que actualmente informan la regulación constitucional y legal de la nacionalidad. Se ha elaborado un proyecto de reformas a la constitución en el que se establece el carácter permanente de la nacionalidad mexicana de origen, es decir, la que se adquiere por el hecho del nacimiento. No se prohíbe la renuncia a ella; sólo se impide que esta nacionalidad se pierda por otros motivos. Las causas de pérdida de la nacionalidad, previstas en la constitución, se aplicarán solamente a los mexicanos por naturalización.

Con este proyecto se da entrada a un concepto nuevo en el sistema jurídico mexicano, el de la doble nacionalidad. Hasta ahora se había sostenido que la nacionalidad de los individuos debe ser única; la constitución y las leyes reglamentarias regulaban este principio, reconociendo y tratando de resolver los casos de excepción. La propuesta de reformas modifica substancialmente este criterio y obliga a una revisión de fondo del problema que implica y de sus repercusiones en el ámbito jurídico.¹

No puede negarse que el problema existe; la situación jurídica de los mexicanos residentes en Estados Unidos es la que corresponde a su calidad de extranjeros, por lo tanto sus derechos están limitados; se les imponen restricciones de tránsito, de trabajo, de acceso a ciertas instancias administrativas; no se les reconocen derechos políticos. A esta situación, de carácter jurídico, apegada a los principios del derecho internacional, debe agregarse un elemento más: la discriminación de que son objeto estas personas, por razones de raza, lengua, religión, costumbres, etc., que entorpece el ejercicio de sus derechos, agrava su situación y dificulta sus posibilidades de desarrollo en ese país.

¹ Ver publicaciones en la prensa sobre las declaraciones de los partidos políticos al respecto y las notas publicadas por Víctor Carlos García Moreno, Carlos Arellano García en los periódicos *El Nacional* y *El Día*.

Dado que se trata de residentes legales en Estados Unidos, tienen la posibilidad de solicitar y, eventualmente, obtener su naturalización. Se ha comprobado que el número de solicitudes que reciben las autoridades correspondientes es muy pequeño en relación con la población de mexicanos en el país. Aparentemente esto se debe a que existe el temor de perder automáticamente la nacionalidad mexicana, en virtud de la disposición de la constitución que establece que la nacionalidad mexicana se pierde por adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera.²

Las agrupaciones que defienden los derechos de las minorías en Estados Unidos iniciaron una campaña para proponer al gobierno de México la modificación de este precepto y la aceptación de la doble nacionalidad, con objeto de que los emigrantes puedan obtener la nacionalidad estadounidense sin perder, necesariamente, la mexicana y, en consecuencia, puedan ejercer todos sus derechos, inclusive los políticos, en aquel país.

Con esta medida, se pretende lograr que aumente el número de ciudadanos estadounidenses con derecho a 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 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.

Se aduce, también que éste sería un elemento de presión muy importante en la defensa de los intereses de México ante los órganos de gobierno de Estados Unidos.³

Todo indica que se ha equivocado el enfoque del problema. Es cierto que el vínculo que se establece entre las personas y su país de origen es, generalmente muy estrecho; resulta difícil tomar la decisión de romperlo. Es cierto también que muchos estados admiten la subsistencia de dos nacionalidades y pueden resolver los problemas que se presentan al respecto. Pero no puede desconocerse que, en el caso de México y los Estados Unidos, la situación que se presenta es muy particular, quizás única, por la dimensión de la frontera que comparten y el flujo migratorio que se da en ella.

Al introducir el sistema de doble nacionalidad en estas circunstancias, las dificultades no pueden superarse unilateralmente; se requiere del acuerdo de los estados afectados. No parece probable que, en la situación actual de las relaciones entre México y Estados Unidos, pueda firmarse un tratado para resolverlas.

² Los datos relativos a las cuotas de mexicanos que pueden naturalizarse y los que efectivamente optan por esta posibilidad indican que es reducido el número de solicitudes que se presentan y esto se atribuye, según datos proporcionados por el señor embajador Enrique Hubbard, al temor de los emigrados a perder la nacionalidad mexicana.

³ El texto del artículo 37 de la constitución, actualmente en vigor establece: "La nacionalidad mexicana se pierde: I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera; II. Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un estado extranjero; III. Por residir, siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos en el país de su origen; IV. Por hacerse pasar en cualquier instrumento público, siendo mexicano por naturalización, como extranjero o por obtener y usar un pasaporte extranjero".

Antes de decidir sobre una reforma constitucional tan delicada, deben analizarse las consecuencias que una modificación de esta naturaleza acarrearía; los problemas en el orden interno, la necesidad de modificar leyes secundarias y precisar conceptos; las repercusiones en el entorno internacional, los acuerdos que deben negociarse y la forma de solucionar conflictos que se presenten. Aparentemente no se ha calibrado la gravedad de la situación; se pretende minimizar la importancia de los problemas que esta aparente solución provocaría, sobre todo cuando no se cuenta con la anuencia del otro estado afectado.

2. LA ATRIBUCIÓN DE LA NACIONALIDAD

Dos ideas fundamentales deben examinarse al abordar el tema de la doble nacionalidad: la preponderancia del estado en la atribución de la nacionalidad y la capacidad de las personas para elegir su nacionalidad, en razón de sus preferencias y en ejercicio de su autonomía de voluntad.

Es indiscutible que, para la formación del estado, es esencial contar con un grupo humano; la constitución de su pueblo es un elemento determinante para su existencia; no hay ninguna otra razón que justifique su creación. Es necesario que exista un pueblo sobre el cual ejercer la autoridad, con el cual perseguir ciertos fines. De no existir éste, el estado no tendría razón de ser. Es el propio estado el que debe definir quienes forman parte de él; debe individualizarse el grupo humano sobre el que se va a ejercer el poder, en forma exclusiva, y al que va a procurar. Sólo el estado puede determinar las características necesarias que se requieren para que un individuo sea considerado como parte de ese grupo, para que se le señale como miembro de su pueblo; es necesariamente el estado quien atribuye la nacionalidad.

Sin embargo, es imposible aceptar que sólo la voluntad del estado, por sí misma, en forma unilateral, pueda determinar la incorporación de una persona al grupo nacional que lo conforma. No puede atribuir su nacionalidad en forma automática, más que cuando se trata de la nacionalidad de origen; en los demás casos es necesario contar con la aceptación tácita o expresa del individuo. La manifestación de la voluntad de las personas en esta materia es fundamental. No se puede desconocer la presencia de estos dos elementos.

Dado que los individuos, como sujetos de esta relación, tienen un papel activo en la atribución de la nacionalidad, se les reconocen ciertos derechos al respecto, por lo que en principio puede afirmarse que éstos pueden optar por la nacionalidad que les convenga, pueden cambiar de nacionalidad, renunciar a ella o adquirir otra posteriormente. Si tienen doble nacionalidad, pueden conservar ese estatus, cuando les está permitido hacerlo, o bien elegir entre ambas la que mejor les parezca.

Sin embargo, existen límites a la disponibilidad de que gozan las personas respecto de su nacionalidad: el primero, que podría considerarse como connatural a ella, consiste en el principio de que ninguna persona debe carecer de nacionalidad.⁴ Esta situación se traduce en una merma importante en los derechos fundamentales del individuo y, consecuentemente, en una fuente de problemas, para él y para los estados con los que se relaciona. Por lo tanto, el derecho de renuncia está condicionado por la previa adquisición de otra nacionalidad.

La segunda limitante puede observarse en la práctica común de los estados, consagrada por sus ordenamientos jurídicos: la persona tiene derecho a solicitar la atribución de una nacionalidad, pero no lo tiene a que se le atribuya; tiene derecho a renunciar a ella, pero antes debe probar que ha adquirido otra. Aún cuando se admita la libertad absoluta del individuo para renunciar o para cambiar de nacionalidad, se requiere siempre del reconocimiento por parte del estado para que tal derecho tenga plenos efectos.⁵

Las consideraciones anteriores permiten constatar que la atribución de la nacionalidad es una prerrogativa de los estados. El derecho internacional les reconoce plena autonomía a este respecto. Pueden otorgarla o no, discrecionalmente. Pueden sujetarla al cumplimiento de los requisitos que estimen convenientes. Pueden establecer las causales de pérdida que consideren necesarias.

La interacción de estas dos voluntades no siempre resulta armónica; por circunstancias casuales, por diferencias en la regulación de la nacionalidad, por las migraciones y otros problemas que se presentan en los países, o por interés de los individuos o de los estados, se dan casos en que las personas se ven privadas de su nacionalidad o bien gozan de dos o más nacionalidades. En ambos casos los problemas que derivan de esta situación son de muy difícil solución.

3. LOS PRINCIPIOS DE LA NACIONALIDAD

El derecho de la nacionalidad se ha ido conformando por la interacción de los estados y de la comunidad internacional. Los primeros hacen depender de su soberanía cualquier decisión relacionada con la conformación de su pueblo; consideran que la atribución de nacionalidad es facultad autónoma de cada uno de ellos. La comunidad internacional, preocupada por los problemas que derivan de esta autonomía absoluta, intenta ponerle

⁴ Este principio está enunciado en las recomendaciones del Instituto de Derecho Internacional y posteriormente fueron formuladas en la convención de La Haya de 12 de abril de 1930 sobre las cuestiones relativas a los conflictos de leyes sobre nacionalidad.

⁵ Así se establece en el art. 30-B de la constitución.

límites, primero por medio de recomendaciones y, posteriormente, a través de tratados internacionales.

La respuesta de los organismos internacionales se inició después de la primera guerra mundial, con objeto de prevenir y remediar los problemas que se presentaron por las grandes emigraciones: el cierre de fronteras, la necesidad de contar con documentos de identidad para transitar por los distintos países, las limitaciones a los derechos de residencia y de trabajo, etc.

El Instituto de Derecho Internacional celebró varias reuniones para analizar los elementos del derecho de la nacionalidad y encontrar soluciones a los problemas que se estaban presentando.⁶ El resultado de sus trabajos fue la redacción de los que se conocen como principios del derecho de la nacionalidad; fueron formulados como recomendaciones para que los estados los incorporaran a sus legislaciones. Se pretendía que constituyeran límites a la autonomía estatal en la materia, en esa virtud, poco a poco fueron asumiendo el carácter de normas en tratados internacionales.⁷

Estos principios parten del reconocimiento de la autonomía estatal en la atribución de nacionalidad y de la posibilidad de que los individuos tengan un papel activo al respecto. Pueden sintetizarse como sigue:

1. Atribución de la nacionalidad desde el nacimiento del individuo;
2. Nacionalidad única;
3. Derecho a cambiar de nacionalidad;
4. Evitar la doble nacionalidad;
5. No atribuir nacionalidad en forma automática;
6. Derecho a la renuncia de la nacionalidad;
7. Posibilidad de perder la nacionalidad sólo si se adquiere otra;
8. No utilizar la pérdida de nacionalidad como sanción.⁸

La inobservancia de estos principios provoca la aparición de conflictos positivos o negativos de nacionalidad que tienen efectos y consecuencias tanto internas como

⁶ Estas reuniones se celebraron en Cambridge, Oxford y Edimburgo.

⁷ Ver las recomendaciones del Instituto de Derecho Internacional en sus sesiones de Oxford, Cambridge, Estocolmo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 10 de diciembre de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966, el Convenio de la ONU sobre los Derechos del Niño de 30 de noviembre de 1990, el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 7 de marzo de 1966 y el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer de 18 de diciembre de 1979.

⁸ Ver Makarov, "Principes du droit de la nationalité", R. des C., 1949.

internacionales. Sin embargo no se les reconoce obligatoriedad por sí mismas, como normas obligatorias del derecho internacional; se consideran como recomendaciones que pueden ser recogidas por los estados o no, según convenga a sus políticas de población.⁹

En la medida en que estas recomendaciones se fueron incorporando a los diversos tratados internacionales, y que los estados ratificaron estos instrumentos, se estableció un límite formal a la autonomía estatal que hasta entonces se consideraba irrestricta. A partir de entonces algunos de estos principios han sido reconocidos por los estados e incorporados a sus sistemas jurídicos internos, sin embargo subsiste una tendencia general a no acatarlos completamente e, incluso, a actuar en contra de ellos.

Este es caso de la legislación mexicana que atribuye nacionalidad de origen por lugar de nacimiento y por filiación, sin restricción alguna, y establece la opción de nacionalidad, al llegar a la mayoría de edad, como un derecho del individuo, no como una obligación. De esta manera se provoca la doble nacionalidad, a pesar de que la ley consagra explícitamente el principio de nacionalidad única en su artículo sexto.

En los supuestos de pérdida de la nacionalidad, no establece la obligación de que la autoridad se cerciore de que el individuo afectado haya adquirido otra; de hecho algunas de las hipótesis previstas se aplican como sanción.

Algunos estados han incluso celebrado convenciones internacionales sobre doble nacionalidad, en contravención con los postulados de los principios. Es el caso de España e Italia, con algunos países de América del Sur, como Colombia, Argentina y otros.¹⁰

4. LA DOBLE NACIONALIDAD

La definición de la nacionalidad como la relación jurídica que se establece entre un individuo y el estado, en virtud de la pertenencia del primero al pueblo del segundo,¹¹ implica, necesariamente, reconocer como válido el principio de la nacionalidad única. Desde el punto de vista jurídico resulta imposible que un mismo individuo pertenezca al pueblo de dos o más estados; el fundamento de la doble nacionalidad no puede sostenerse.

⁹ Esta situación fue evidente en el periodo que comprende los años de 19... a 19..., ejemplos de ello son la ley Delbruck...

¹⁰ Ver Pedro Pablo Miralles Sangro, "El sistema español vigente de doble nacionalidad", en *Memoria del XIX Seminario Nacional de Derecho internacional privado y comparado*, Universidad de Guanajuato, 1995, en prensa, y Juan Aznar Sánchez, *La doble nacionalidad*, de Montecorvo, Madrid 1977.

¹¹ Ver definición de nacionalidad en Eduardo Trigueros Saravia, *La nacionalidad mexicana*, de Jus, México 1940, pp. 17 y ; Henri Batiffol et Paul Lagarde, *Droit international privé*, t. I, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1981.

En principio puede afirmarse que esta situación es irregular; es contrario a la lógica que un individuo sea miembro del pueblo de dos o más estados, se encontraría sujeto a dos soberanías, obligado a cumplir sus obligaciones como nacional y como ciudadano ante dos autoridades distintas. Se dificultaría la acción de los estados para brindarle la protección debida; su situación jurídica ante terceros y ante organismos internacionales sería indefinida.

La doctrina, en general, considera por ello que la nacionalidad debe ser única; en ese sentido se han pronunciado también los organismos internacionales a través de declaraciones y de convenciones internacionales.¹²

Sólo puede aceptarse esta situación en casos excepcionales: cuando se produce de hecho, por diferencias de regulación entre los sistemas jurídicos o por políticas estatales inadecuadas o restrictivas de los derechos de las personas.

Sin embargo, en la práctica, muchos estados han aceptado la doble nacionalidad como una situación jurídica normal; en algunos casos la han contemplado en su legislación interna o la han regulado a través de convenciones internacionales. México no está entre ellos. Aún cuando la legislación de la materia provoca, en ocasiones, situaciones de doble nacionalidad, se sigue considerando que la nacionalidad debe ser única y se trata de prevenir los problemas que la duplicidad de vínculos pueda causar, a través de diferentes tipos de medidas.

Esta realidad obliga a revisar el concepto y los efectos de la doble nacionalidad con objeto de constatar si su definición puede seguirse sosteniendo, o si debe encontrarse una nueva formulación. Es necesario también el análisis para determinar si los elementos de la realidad que motivaron la formulación de los principios del derecho de nacionalidad han cambiado, y actuar en consecuencia.

De no ser así, será necesario concluir que la doble nacionalidad solo puede aceptarse en casos excepcionales: cuando se produce de hecho, por diferencias de regulación entre los sistemas jurídicos o por políticas estatales inadecuadas o restrictivas de los derechos de las personas. Dado que se trata de una situación irregular y que produce un conflicto tanto en el orden interno como en el internacional, la ley debe prever esta posibilidad y evitar que se produzca o resolver los problemas que por ella se presenten.

Pueden detectarse cuatro formas en que el fenómeno de plurinacionalidad se presenta:

a) la doble nacionalidad de hecho, cuando depende de la convergencia de dos sistemas jurídicos cuyos supuestos de atribución de nacionalidad coinciden en una misma persona;

¹² Sobre el principio de nacionalidad única ver Eduardo Trigueros, *op.cit.*, cap. 1 núm. 5 y 6; Makarov, *op.cit.*, pp. 65 ss.; Convención de La Haya de 1930 sobre derecho de la nacionalidad y Pactos de derechos Humanos, *Op. cit. sup. a.*

- b) la doble nacionalidad tolerada, cuando en el proceso de naturalización, no se requiere la renuncia de la nacionalidad anterior para adquirir la propia;
- c) la plurinacionalidad por sistema, cuando no se prevén causas de pérdida de la nacionalidad o cuando no se reconoce al individuo el derecho a la renuncia, y
- d) la plurinacionalidad convencional, cuando dos estados acuerdan reconocer las nacionalidades mutuas y regular sus efectos.

4.1. LA DOBLE NACIONALIDAD DE HECHO

Esta situación se presenta cuando, en el momento del nacimiento del individuo concurren factores que determinan la atribución de la nacionalidad originaria por dos estados distintos, en forma simultánea. Deriva de la aplicación de ordenamientos jurídicos que consideran como determinantes distintos elementos para otorgar su nacionalidad, es decir, utilizan sistemas distintos para hacerlo. Por ejemplo, si el individuo nace en territorio de un estado que la atribuye por el principio de *jus soli*, y sus padres son extranjeros, nacionales de un estado que la atribuye por el principio de *jus sanguinis*.¹³

En la medida en que los estados utilicen dichos sistemas en forma más amplia y sean más generosos en la atribución de su nacionalidad, el problema se multiplica y, por consecuencia se agrava. Esto sucede si la otorgan en todos los casos en que un individuo nazca en su territorio y en todos aquéllos en que descienda de uno de sus nacionales.

En cambio, si prevén ciertos límites y establecen restricciones, pueden controlar más fácilmente la situación y evitar que, aquellos individuos que no están plenamente integrados al grupo nacional, formen parte de él. Lo anterior puede lograrse exigiendo que se compruebe la residencia habitual de los padres en el estado en cuyo territorio ocurra el nacimiento, en el primer caso, o, en el segundo, restringiendo el número de generaciones a través de las cuales se puede transmitir la nacionalidad, cuando varias de ellas han nacido fuera de su territorio.

La doble nacionalidad de hecho se ha considerado como un defecto de coordinación entre las legislaciones de los estados. Es una situación imposible de evitar debido a que las razones que mueven a éstos a optar por uno u otro sistema de atribución, responden a intereses y necesidades diversas.¹⁴

¹³ El principio de *jus soli* consagra el derecho de la tierra, es decir, la atribución de nacionalidad se hace por nacer en territorio del estado. El principio de *jus sanguinis* consagra el sistema de filiación, es decir, se atribuye al hijo la nacionalidad de sus padres.

¹⁴ Ver Eduardo Trigueros S., *op.cit.*, cap. I; Adolfo Miaja de la Muela, *Derecho Internacional Privado*, tomo II de Atlas, Madrid 1989, p. ; Laura Trigueros G., "Nacionalidad única y doble nacionalidad.", *Revista Alegatos* núm. 32, México 1995, en prensa.

En el derecho mexicano este tipo de problemas se presenta con mucha frecuencia porque se utilizan los principios de *jus sanguinis* y de *jus soli* como sistemas de atribución de nacionalidad, sin ninguna limitación.¹⁵ El resultado de esta política legislativa es la proliferación de individuos de nacionalidad mexicana que en muchos casos ya no tienen vinculación real con el estado; a los que no se puede atender adecuadamente, pero respecto de quienes subsiste la obligación de protección.¹⁶

4.2. LA DOBLE NACIONALIDAD POR TOLERANCIA

Se presenta en dos casos: cuando no se requiere la renuncia previa de la nacionalidad anterior para atribuir la propia, o cuando la renuncia exigida no cumple con los requisitos mínimos para ser aceptada por el estado cuya nacionalidad se ostenta.

Algunos estados consideran como prioritaria la atribución de su nacionalidad, bien porque requieran de una población más numerosa, bien porque consideren importante asimilar a individuos con determinadas cualidades al pueblo de su estado. El resultado de tal política implica que su legislación no prevea, como requisito para el otorgamiento de su nacionalidad el exigir, la renuncia a la anterior.

La doble nacionalidad se establece legalmente. No se acatan los principios establecidos en las convenciones internacionales que instan a los estados a evitar las situaciones de plurinacionalidad. Los sistemas se limitan a establecer las medidas necesarias para resolver los problemas internos que se presenten, pero dejan subsistente la posibilidad de enfrentar conflictos de carácter internacional, como los relacionados con la extradición o la protección diplomática.¹⁷

Algunos de los estados que establecen este sistema celebran convenios internacionales con sus contrapartes, para regular los problemas que puedan presentarse, como el relativo al servicio militar o al reclutamiento, sin embargo no siempre se logra evitar los efectos negativos de la doble nacionalidad.

¹⁵ Artículo 30-A de la constitución: "Son mexicanos por nacimiento: los hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicanos; y los nacidos dentro del territorio de la República o en aeronaves y embarcaciones mexicanas, sean de guerra o mercantes."

¹⁶ Existen datos confiables recabados por la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de la falta de interés por conservar la nacionalidad mexicana, de los sujetos que pertenecen a la segunda generación nacida fuera del país. Las autoridades mexicanas realizan una labor encomiable en la protección y ayuda a los mexicanos en el extranjero, desde todos los puntos de vista. Existe incluso una dirección que se ocupa especialmente de ellos. Respecto de esta actividad de la Secretaría, puede verse el artículo "Restitución internacional de menores. Un problema en la aplicación de tratados internacionales", Revista Alegatos núm.25-26, UAMA, México 1994.

¹⁷ La constitución de Colombia establece un sistema de esta naturaleza, art. 8 de la constitución de 1986.

La segunda posibilidad de que este supuesto se presente se da cuando se preve la obligación de renunciar a la nacionalidad anterior como requisito para otorgar la propia, pero se establecen mecanismos inadecuados para hacerlo: se establece, por ejemplo que la renuncia se haga ante las propias autoridades y, por lo tanto, su validez es nula, o al menos sus resultados son de dudosa eficacia, puesto que, en general, los estados requieren que ésta se efectúe ante sus propios órganos.

Este es un problema que se presenta en la legislación mexicana actual: la renuncia a la nacionalidad extranjera se hace ante las autoridades mexicanas, por lo tanto queda sujeta al reconocimiento del estado extranjero; sin embargo, en el procedimiento de naturalización, no se establece la necesidad de esperar a la aceptación de tal renuncia para otorgar la nacionalidad propia, por lo que se provoca con frecuencia la doble nacionalidad.¹⁸

Desde el punto de vista de sus consecuencias, este supuesto es más grave que el anterior, porque el problema no se detecta y, por lo tanto, no se preven las medidas adecuadas para resolverlo. Se deben aplicar las reglas generales previstas en la legislación, que no siempre son suficientes ni eficaces.

4.3. LA DOBLE NACIONALIDAD POR SISTEMA

Si en los casos anteriores el problema de plurinacionalidad se provoca por una magnanimidad del estado al otorgar su nacionalidad, que hace caso omiso de las recomendaciones del derecho internacional para tratar de evitarlo, o por una deficiencia normativa. En el supuesto que se examina, el problema es de mayor gravedad, en la medida en que, no sólo no se respeta el principio de que la nacionalidad debe ser única, sino que se restringen derechos fundamentales de las personas al negárseles el derecho de renunciar a su nacionalidad.

Este sistema que convierte a la nacionalidad en un atributo de carácter permanente y desconoce la importancia de la voluntad del individuo a este respecto, tiende a desaparecer. Fue duramente criticada la disposición de la ley Delbruck que impidió el cambio de nacionalidad y la posibilidad de renunciar a ella; aunque con posterioridad se dieron regulaciones similares en otros ordenamientos jurídicos, la tendencia actual es hacia eliminar esta restricción. En el derecho español y en el francés se adoptó durante

¹⁸ No existe disposición expresa en la ley de nacionalidad que regule la renuncia a la nacionalidad extranjera. La única referencia concreta a ella se encuentra en el artículo 12, relativo al derecho de opción, en que se establece que debe ser expresa.

En la práctica la Secretaría de Relaciones Exteriores ha establecido un departamento que tiene como función la de recibir las renunciaciones de la nacionalidad extranjera y recabar las promesas de fidelidad a los Estados Unidos Mexicanos, a sus leyes y autoridades, tal como lo establece el propio art. 12 de la ley.

un tiempo el concepto de la nacionalidad permanente; en la actualidad se prohíbe el cambio o la renuncia sólo en los casos en que el país se encuentre en estado de guerra.¹⁹

En el derecho mexicano la renuncia a la propia nacionalidad está prevista en el artículo 12 de la ley. Se establece como requisito para realizarla el que el individuo compruebe, ante la autoridad competente, que un estado extranjero le ha atribuido su nacionalidad. La renuncia se contempla como un derecho; la opción de nacionalidad no es obligatoria. Con esta disposición se acata plenamente el principio relativo a evitar los casos de apatridia aunque, como antes se mencionó, se propician situaciones de plurinacionalidad.

4.4. LA DOBLE NACIONALIDAD CONVENCIONAL

A mediados de este siglo, entre 1940 y 1950, surgió una tendencia, cuyo inicio puede encontrarse en la doctrina española, que considera la plurinacionalidad como un fenómeno positivo, que puede adoptarse como sistema, y regularse a través de convenciones internacionales. Uno de sus primeros y principales defensores es el profesor Federico de Castro quien expuso ampliamente su tesis en la Academia de Derecho Internacional de La Haya.²⁰

El fundamento de esta nueva concepción de la doble nacionalidad se encuentra en el reconocimiento de que existen comunidades nacionales que pertenecen a culturas afines, por lo que se justifica que los individuos que pertenecen a ellas puedan gozar de los beneficios de la nacionalidad en los estados que compartan estos elementos en común. La doble nacionalidad que de ello deriva debe ser acordada por las autoridades de los dos estados y reglamentada por un convenio.

Los autores que favorecen esta tendencia sostienen, además, que al utilizar el mecanismo de la doble nacionalidad "se produce un acercamiento entre los estados y se suscita el espíritu de paz en la comunidad internacional".²¹

La doble nacionalidad convencional se basa en la preponderancia de la nacionalidad sociológica, sobre la jurídica. Minimiza los problemas que puedan presentarse en el orden interno y en el internacional proponiendo la celebración de un tratado bilateral como requisito indispensable para que el sistema funcione.

Este planteamiento resultó muy atractivo sobre todo para los países que ya tenían problemas de plurinacionalidad, de hecho fue una respuesta al problema provocado por sus propios ordenamientos jurídicos. Dió como resultado la celebración de una serie de

¹⁹ Así lo establece el art. 24.4 del código civil vigente. En España, por otra parte, la doble nacionalidad se reconoce ampliamente, a través de varios de los sistemas mencionados.

²⁰ "Nationalité, double nationalité et supranationalité", *R. des C.*, tomo 102, (1961-I)

²¹ Federico de Castro, *op.cit.*, p. 599.

convenciones internacionales cuyo objeto específico es la promoción del cúmulo de nacionalidades y su regulación.

España e Italia se cuentan entre los estados que sufrieron la emigración de grupos numerosos de su población hacia América del Sur, por ello consideraron que la doble nacionalidad era el instrumento adecuado para mantener vinculados con su pueblo a los emigrantes y optaron por esta solución. El principal problema que se presentó: el ejercicio de los derechos políticos, se resolvió previendo que, para este y otros efectos, el lugar de la residencia del individuo se consideraría determinante para hacer efectivos los derechos y obligaciones derivados de la nacionalidad.²²

En realidad, este sistema de doble nacionalidad convencional no produce la plurinacionalidad efectiva. Todos los convenios que la regulan establecen la subsistencia de una sola de las nacionalidades, para los efectos prácticos. No hay coexistencia de los dos vínculos; mientras que los efectos de uno se producen, los del otro quedan en suspenso.²³

La aplicación de estas convenciones no ha tenido mayores problemas. Es probable que contribuyan a ello la distancia que media entre los estados parte y el escaso flujo de migración entre sus nacionales. De hecho, en una controversia que recientemente se suscitó por un problema de doble nacionalidad derivado de uno de estos acuerdos, entre Italia y Argentina, ni siquiera fue necesario invocar la convención para obtener del tribunal una resolución favorable.²⁴

5. EFECTOS DE LA DOBLE NACIONALIDAD

Por su propia naturaleza, la doble nacionalidad produce efectos en el ámbito interno y en el internacional. Se trata, por una parte, de la atribución de un status jurídico a un individuo y, por otra, de la delimitación del ámbito de ejercicio del poder del estado.

Desde el punto de vista del derecho interno, es común encontrar en los sistemas jurídicos, un régimen de derechos y prerrogativas para sus nacionales, y una serie de limitaciones para los extranjeros, que van desde la necesidad de obtener permisos y autorizaciones para realizar ciertos actos, hasta prohibiciones de intervenir en algunos aspectos de la vida económica o política del país.

²² Por lo que toca a los derechos políticos fue necesario acudir a la separación conceptual entre nacionalidad y ciudadanía, distinción que no había adquirido carta de naturaleza en los países europeos. La argumentación a este respecto estuvo a cargo el jurista argentino Garay. Ver Federico de Castro, *op.cit.*, p. 612 y ss.

²³ En el convenio celebrado entre España y Honduras, el art. 3 establece: "Los nacionales de ambas partes contratantes no podrán estar sometidos simultáneamente a las legislaciones de ambas en su condición de naturales de las mismas, sino sólo a la de aquella en que tengan su domicilio". En el mismo sentido se pronuncia el convenio entre España y Perú.

²⁴ Mario Vicente Micheletti y otros, *ct.* Delegación del Gobierno de Cantabria, resuelto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 7 de julio de 1992. (C-369, 1990).

Desde la perspectiva internacional, las principales consecuencias se manifiestan en el derecho a la protección del individuo por parte de su estado y en la excepción de que son objeto en la aplicación de tratados en los que la nacionalidad juegue un papel especial, como es el caso de la extradición.

Otro aspecto interesante de los efectos de la nacionalidad es el relativo a la aplicación del derecho, en los problemas de derecho internacional privado; en la medida en que éstos se presentan solamente en los sistemas jurídicos que utilizan la nacionalidad como punto de vinculación del estatuto personal, y este no es el caso de los ordenamientos mexicanos, este efecto concreto carece de interés inmediato.

Entre los efectos internos más importantes, desde el punto de vista de los problemas que se pueden presentar están:

5.1. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

El ejercicio de los derechos políticos, derecho al voto y derecho a ocupar un cargo público, por designación o por elección, corresponde sólo a los individuos que sean nacionales de un estado y que tengan, además la calidad de ciudadanos.

En el derecho mexicano la *nacionalidad* se atribuye por nacimiento o por naturalización. En el primer caso por el hecho del nacimiento del individuo; en el segundo, por resolución discrecional del estado a la solicitud que se le presente.²⁵

La *ciudadanía* es atributo exclusivo de los mexicanos; se alcanza por el hecho de tener dieciocho años de edad y un modo honesto de vivir. Se adquiere en forma automática, no requiere de la intervención de la autoridad, ni de declaración alguna. La ciudadanía es la calificación, por edad y modo de vida, que permite al nacional gozar y ejercer derechos políticos activos y pasivos.²⁶

Los extranjeros no pueden gozar del ejercicio de derechos políticos en el país en que residen porque no forman parte del pueblo del estado y no reúnen las calidades que la constitución o la ley exigen para hacerlo.

En el caso de los sujetos que tienen doble nacionalidad, sólo pueden hacerlos valer en el lugar donde establezcan su domicilio o residencia habitual. La ciudadanía del otro estado no se pierde por ese hecho, simplemente queda en suspenso, y se readquiere al establecer su residencia en él. Se admite, eventualmente la doble nacionalidad, pero se

²⁵ La nacionalidad de origen se adquiere por nacer en territorio nacional o por ser hijo de padre o madre mexicanos; la naturalización requiere de un procedimiento ante la autoridad administrativa y el otorgamiento de la carta de naturalización. El procedimiento puede ser sumario en los casos de matrimonio con mexicano, adopción por mexicanos, naturalización de los padres de un menor de edad, etc. Art.30 const. y 14, 15, 16 y 17 de la ley de nacionalidad.

²⁶ Art. 34 de la constitución y ss.

considera que la ciudadanía debe ser única. Esta es la regla general reconocida universalmente. Los tratados sobre doble nacionalidad contienen siempre una cláusula al respecto.²⁷

Un extranjero no puede ejercer derechos políticos en el país donde reside, pero sí puede votar en las elecciones del estado del que es nacional, aún cuando resida en el extranjero. La mayor parte de los estados protegen el ejercicio de estos derechos: convocan a sus nacionales para ejercerlos, por lo menos en los procesos electorales de las autoridades nacionales y habilitan para ello, como autoridades electorales, a las embajadas y consulados.

En el derecho mexicano no hay ninguna disposición, constitucional o legal que lo impida. Si no se puede ejercer el derecho de voto en estas condiciones es porque no se ha implementado el procedimiento adecuado para hacerlo.

Se ha argumentado que el artículo 36 fracción III de la constitución exige como requisito la residencia en el país. Pudiera no ser así. En él se establece que los mexicanos deben votar en el distrito electoral que les corresponda, pero este criterio basado en el sistema de distritos no es recogido por la ley secundaria, de manera que no puede considerarse un impedimento para ejercer estos derechos desde el extranjero. Bastaría con que la ley habilitara a las embajadas o consulados como distritos electorales o que estableciera otro mecanismo, como el correo certificado para hacer efectivo ese derecho.

Desde luego sería necesaria una reforma al código federal de instituciones y procedimientos electorales, pero no a la constitución.²⁸

Esta solución será aplicable sólo a los casos de elecciones federales, probablemente solo en las concernientes al presidente de la República, puesto que en las entidades federativas las constituciones locales requieren, como condición para el ejercicio de los derechos políticos locales, la residencia en la entidad y, en su caso, en el municipio que corresponda.²⁹

²⁷ Convenio sobre doble nacionalidad entre España y Chile, de 24 de mayo de 1958, art. 3o... ; convenio de doble nacionalidad entre España y Ecuador, de 22 de diciembre de 1964, en su art. 3o. regula la misma cuestión del ejercicio de los derechos políticos y los demás que corresponden a la nacionalidad, por el derecho de la que fue posteriormente adquirida.

²⁸ En opinión del doctor Victor Carlos García Moreno, la reforma debería abarcar la disposición constitucional y la legal, y habría que resolver también la posibilidad y procedencia de interponer recursos en esas condiciones. Ver minuta de la 127a. reunión de la comisión de asesores externos de derecho internacional privado, Secretaría de Relaciones Exteriores, febrero de 1995.

²⁹ En las constituciones locales existe un concepto que pudiera denominarse de "nacionalidad local", si no fuera porque el concepto de nacionalidad tiene efectos y proyección internacional. En ellas se establecen requisitos para adquirir la calidad de "miembro del pueblo de la entidad", como el nacimiento en su territorio, o el derecho adquirido por sus sanguinis. Los derechos políticos activos se pueden ejercer sólo si se tiene esa primera calidad; los pasivos, sujetos al requisito de residencia en la entidad o municipio. Ver constitución de los estados de Chihuahua art. , de México, art. , Guanajuato, art. , como ejemplos. Ver también, Laura Trigueros Gaisman, "La nacionalidad federal y la nacionalidad local" Revista Alegatos, núm. 3, México 1986.

En el derecho comparado, en general, se mantiene la idea de la ciudadanía única, vinculada al factor residencia; en algunos sistemas jurídicos se sanciona a los nacionales que ejercitan derechos políticos en un estado distinto, privándolos o suspendiendo su derecho de ciudadanía. Esto no sucede cuando se acepta la doble nacionalidad como sistema o cuando existe convenio entre los estados al respecto; pero en este último caso podría tener consecuencias en relación con el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el acuerdo respectivo. La suprema corte de los Estados Unidos ha decidido, recientemente, reconocer el derecho de sus nacionales para votar en procesos electorales en el extranjero, sin imponerles sanción alguna. En México, la constitución no prevé ésta como causa de pérdida o suspensión de la ciudadanía ni sanciona esta conducta.

Por lo que se refiere al ejercicio del derecho, como ciudadano, de ejercer un cargo público, el problema es más grave y requeriría de una modificación constitucional para exigir plazos más largos de residencia local a los candidatos, con el fin de garantizar su arraigo y el conocimiento de los problemas del país. Aún así, se correría un riesgo innecesario; es difícil garantizar cual es la posición que va a adoptar una persona en esas circunstancias, frente a problemas que se presenten entre ambos estados o que involucren intereses contradictorios.

5.2. SERVICIO MILITAR Y RECLUTAMIENTO

Es obligación de los mexicanos, por nacimiento o por naturalización, recibir la instrucción militar que los mantenga diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar, señala el artículo 31 fracción II de la constitución. Esta obligación tiene por objeto preparar a los jóvenes para que, en caso necesario, den apoyo al ejército, en calidad de reservas.

Con el fin de dar cumplimiento a esta obligación, la ley del servicio militar dispone que, a la edad de dieciocho años, tiene la obligación de inscribirse en las juntas municipales o en los consulados mexicanos en el extranjero.³⁰ La obligación de prestar el servicio militar no está sujeta a la condición de residencia en territorio mexicano, debe cumplirse en México, aún cuando el sujeto esté domiciliado en el extranjero. En su calidad de reservas primero, y después de los cuarenta años, como parte de la guardia nacional, todo ciudadano mexicano debe estar a disposición de las autoridades correspondientes para prestar sus servicios en apoyo a las fuerzas armadas del país.

En los casos de doble nacionalidad, los convenios bilaterales recurren al concepto de residencia habitual para el cumplimiento de la obligación, el cual debe ser reconocido por el otro estado parte, que no puede volverla a exigir. Aún en caso de guerra entre

³⁰ Artículos 5 y 6 de la ley del servicio militar nacional.

dichos estados, y aunque no está previsto así en los tratados, la lógica impone que el reclutamiento se hará únicamente entre los ciudadanos residentes.

Lo anterior no implica que puedan presentarse problemas, en casos individuales. Ninguna convención da una solución a este respecto.

En el caso de México, sobre todo por lo que toca a la situación que puede presentarse frente a Estados Unidos, las probabilidades de que surjan conflictos son muchas, aún en el caso de que este país conserve su política de no reclutar a sus nacionales residentes en el extranjero. Es bastante remota la posibilidad de que se logre celebrar un acuerdo internacional sobre el tema.

5.3. EL DERECHO AL TRABAJO

Uno de los principales efectos de la doble nacionalidad es la libertad de trabajo, puesto que no se pueden imponer restricciones a los propios nacionales en esta materia, y deben además de gozar del beneficio de preferencia que establece la constitución como una prerrogativa de los ciudadanos. Por lo tanto deben tener acceso a cualquier empleo sin necesidad de contar con permiso o autorización, ni de estar sujetos a cuotas.

El problema que se presenta en relación con México, es que existen numerosas actividades laborales que están sujetas a restricciones y otras que son privativas de ciudadanos mexicanos, como los que se desempeñan en las aduanas, la capitanía de puertos, los de piloto aviador y capitán de embarcaciones con matrícula nacional, las dirigencias de los sindicatos, etc.³¹ En estos casos se estaría ante la obligación de respetar la disposición y admitir que los sujetos que tengan doble nacionalidad puedan desempeñar estos cargos.

Las razones que motivaron estas restricciones legales pudieran haber desaparecido; sin embargo, el hecho de que la relación de doble nacionalidad involucre a estados con intereses tan diversos y potenciales políticos y económicos tan desequilibrados, es necesariamente un factor de riesgo.

5.4. EL DERECHO DE PROPIEDAD

La constitución mexicana establece una serie de limitaciones al derecho de propiedad de los extranjeros. La más relevante es la que establece una zona restringida, en las costas y las fronteras, en la que los extranjeros no pueden, por ningún concepto, adquirir "el dominio directo de tierras y aguas".

³¹ Las principales limitaciones son las que establece la ley general de población. En otros cuerpos legales aparecen restricciones especiales, cuya constitucionalidad pudiera ponerse en duda.

En el interior del país lo pueden hacer, pero su derecho está condicionado: deben probar, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, su legal estancia en el país y celebrar, ante esa autoridad, el convenio previsto por la fracción I del artículo 27 constitucional, renunciando a acudir a la protección de sus gobiernos en caso de que se presenten problemas en relación con su propiedad inmueble, bajo pena de perderlas a favor de la nación.³² Existen además restricciones en materia de propiedad inmueble de carácter rural.

Las razones históricas que motivaron estas prohibiciones aparentemente han desaparecido; actualmente podría haber otras de carácter económico más que militar tan importantes y válidas como las anteriores.

En el caso de las personas que gozan de doble nacionalidad, no pueden hacerse valer estas restricciones, puesto que no se trata de extranjeros; puede ser que su vinculación con el estado sea puramente formal, que no exista ninguna relación de hecho, sin embargo el estado debe considerarlo como nacional y respetar íntegramente sus derechos. Por lo tanto pueden adquirir el dominio directo sobre bienes inmuebles en la zona restringida y no están obligados a hacer las renunciaciones de la Cláusula Calvo.

Una vez más debe advertirse el riesgo que esto significa, cuando la situación real del individuo es la de una nacionalidad "ficticia" y sus intereses están en relación directa con los de otros estados. Pero legalmente su situación es perfectamente regular y no puede privárseles de sus derechos.

Por lo que se refiere a los efectos de la doble nacionalidad en el ámbito internacional, dos son los más importantes: el ejercicio de la protección diplomática y los problemas que pueden derivar con motivo de la aplicación de algunos tratados, como los de extradición.

5.4. LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA

La protección diplomática es, a la vez, un derecho del individuo y una obligación del estado, derivada de la relación jurídica de la nacionalidad. Por virtud de ella, la violación de los derechos de un sujeto por las autoridades de un estado extranjero, pueden ser objeto de una reclamación internacional, por parte del estado del que es nacional. Para hacerlo se requiere únicamente que se acredite esa relación por los medios de prueba que establece la ley: acta de nacimiento, certificado de nacionalidad, carta de naturalización, pasaporte o la cédula de identidad ciudadana.

Cuando una persona ostenta doble nacionalidad, la legislación actualmente en vigor le obliga, indirectamente, a renunciar a la nacionalidad extranjera, así como a toda

³² Art. 27 fracción I de la constitución. Sobre este aspecto de la Cláusula Calvo ver Arellano García Carlos, *Derecho internacional público*, Porrúa, México 1990; Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, Porrúa, México, 1981.

sumisión, fidelidad y obediencia a cualquier gobierno extranjero,³³ para poder ejercer su derecho a la protección, puesto que se exigen éstas como requisitos para expedir el documento probatorio de la nacionalidad mexicana; los demás, aunque contemplados por la ley, se consideran insuficientes.

El principio que se establece, implícitamente, es el de que sólo se otorga la protección a quienes tengan una sola nacionalidad.

De adoptarse, mediante reforma constitucional un sistema de doble nacionalidad reconocida y, eventualmente, reglamentada, el problema que se presenta es más grave. El individuo que tiene doble nacionalidad queda desprovisto de tal protección cuando surge un conflicto en el que están involucrados los dos estados que le atribuyen su nacionalidad. Ante la violación de sus derechos, se alegará la nacionalidad propia como causa excluyente para aceptar la moción de quien pretenda ejercerla.

Este resultado se produce, no sólo en virtud de que el derecho internacional reconoce la validez de esta conducta por parte de los estados, sino también como resultado de la aplicación de la convención sobre conflictos de leyes en materia de nacionalidad que excluye la posibilidad de que un estado interponga su protección a un nacional al que otro estado atribuye la propia.³⁴

Si la reclamación se presenta ante un tercer estado, su efectividad quedaría sujeta al reconocimiento, por parte del agresor, de una de las nacionalidades que se ostentan como la nacionalidad válida para esos efectos; ésta podría no ser la del estado que pretende ejercerla y con ello se conculcarían nuevamente sus derechos.³⁵

Existen, a este respecto, precedentes internacionales en resoluciones emitidas por las cortes de arbitraje así como por la propia Corte Internacional de Justicia en el sentido de que debe reconocerse como válida para los efectos, la nacionalidad del estado con el que el individuo tenga vínculos más estrechos y efectivos, y se consideran como tales: la residencia habitual, el establecimiento de sus negocios, etc.³⁶

5.6. LA EXTRADICIÓN

Por lo que toca a la extradición internacional, en el derecho mexicano está regulada por la ley de extradición internacional y por los convenios bilaterales que se han celebrado con distintos estados. Tanto en la ley como en los tratados, se establece como

³³ Art. 12 de la ley de nacionalidad.

³⁴ Art. 4o. de la convención.

³⁵ Sobre la protección diplomática ver Loretta Ortíz A., *Derecho internacional público*, Harla, 1992.

³⁶ Este criterio se estableció en el caso Canevaro y en el caso Nottebohm, pero sólo para los efectos de determinar la nacionalidad que debía reconocerse; no se pronunciaron en relación con la validez de su atribución. Ver *infra* n. 39

principio de excepción la calidad nacional del individuo cuya entrega es solicitada por el requirente.

En caso de que el presunto responsable o el condenado que ha evadido la acción de la justicia, sea nacional tanto del estado requirente como del requerido, sería imposible seguir el trámite normal de cooperación.

El problema puede resolverse, pero solo mediante la intervención directa del poder ejecutivo federal, que es la única autoridad que puede consentir en que la extradición se obsequie, en estos casos.³⁷

6. PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Todos los sistemas jurídicos cuentan con medidas preventivas y reglas específicas para solucionar estos conflictos. En el primer caso es común que se establezca la obligación de optar por una de las dos nacionalidades, ante las autoridades competentes: al llegar a la mayoría de edad, el individuo debe elegir una de ellas y renunciar a la otra.

Si el problema no puede evitarse o subsiste por cualquier causa, y, eventualmente, la autoridad debe decidir cuál es la nacionalidad que se reconoce, la solución depende de las circunstancias del caso:

- si el individuo tiene la nacionalidad del estado ante el problema que se presenta, la lógica y los principios elementales del derecho de nacionalidad indican que sus autoridades deben considerarlo siempre como integrante de su pueblo, reconocerlo como su nacional y desconocer la otra nacionalidad;³⁸

- si el individuo es extranjero debe estarse al principio de nacionalidad efectiva, establecido por la Corte Internacional de Justicia de La Haya,³⁹ que señala que prevalecerá la nacionalidad del estado con el que se tengan vínculos más estrechos: residencia habitual, principal asiento de los negocios, etc.

Es posible también que un estado cuente con normas propias de solución que establezcan variables a las antes indicadas. Este es el caso de la ley suiza sobre el derecho internacional privado que contiene reglas aplicables a la determinación de la nacionalidad de los suizos y hace una distinción entre los residentes en el país y los domiciliados en el extranjero.⁴⁰

³⁷ Art.2 del tratado de extradición celebrado entre México y Estados Unidos.

³⁸ Henri Batiffol señala que los conflictos de nacionalidad no pueden presentarse ante el juez del estado que la atribuye, porque éste solo puede contemplar la propia. Op.cit.p.79.

³⁹ Los precedentes más importantes son el caso Canevaro que se presentó entre Perú e Italia, resuelto por sentencia arbitral de 3 de mayo de 1912 de la Corte permanente de arbitraje de La Haya, R. 1912.331; y el caso Nottebhom, resuelto por la Corte Internacional de Justicia, el 6 de abril de 1955, R. 1956.607.

⁴⁰ El art. 23 de la ley suiza de derecho internacional privado establece la preferencia de la última nacionalidad adquirida, para resolver cualquier conflicto.

En la actualidad, la ley de nacionalidad no contiene disposición alguna relativa a la solución de los conflictos positivos de nacionalidad. La ley de nacionalidad y naturalización de 1934, ya derogada, reglamentaba tanto los conflictos en los que estuviera involucrado un mexicano, como aquellos en los que se tratara de determinar la nacionalidad de un extranjero. Se aplicaban a estos casos los principios antes mencionados.

La laguna de la ley actualmente en vigor, no plantea problemas de imposible resolución, puesto que en el propio ordenamiento jurídico se cuenta con fuentes alternas: los tratados internacionales y los principios generales del derecho, que conducen a las alternativas antes apuntadas.⁴¹

7. EL PROYECTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

El proyecto de reformas constitucionales en materia de nacionalidad que se ha dado a conocer, contempla la modificación de la fracción del artículo 37. Se pretende establecer como principio que la nacionalidad originaria, la que se adquiere en razón del nacimiento, no pueda perderse. Probablemente la reforma consista en derogar las normas relativas a las causas de pérdida de la nacionalidad mexicana de origen.

Es bastante probable que la propuesta prospere, dado a que, como se ha hecho del conocimiento público, existe un acuerdo previo de los partidos políticos para que se lleve a cabo.

Los problemas que esta modificación puede hacer surgir, y que se han comentado, pueden ser resueltos, aunque sea parcialmente, por un tratado entre los estados que se verían principalmente afectados: México y Estados Unidos, posiblemente también Canadá. El clima político prevaeciente en este momento entre los dos primeros, no permite pensar en esa posibilidad.

Aún cuando no se contemple como probable una reacción de los Estados Unidos ante esta reforma, en el sentido de negar el otorgamiento de su nacionalidad a los hijos de mexicanos nacidos en su territorio, por precaución debería preverse. Una modificación de la naturaleza de la que se plantea, con tan graves consecuencias, obliga a tomar en consideración todos los posibles efectos internos y los que puedan presentarse en el entorno internacional.

Un sistema de admisión de la doble nacionalidad, aunque en principio es incompatible con la noción misma del concepto, podría no representar mayores problemas si

⁴¹ "Al individuo a quien legislaciones extranjeras atribuyan dos o más nacionalidades distintas a la mexicana, se le considerará..... como de una sola nacionalidad que será la del país en donde tenga su principal residencia habitual....o la de aquél al que, según las circunstancias, aparezca más íntimamente vinculado" . Art. 52 de la ley de Nacionalidad y Naturalización que estuvo en vigor hasta 1993.

México no tuviera el flujo de migración que actualmente se registra y que no parece probable que se controle.

En el caso de que la reforma se apruebe, sería indispensable elaborar, de inmediato, la ley reglamentaria y los reglamentos necesarios para su correcta aplicación. La recomendación no es ociosa. La ley actualmente en vigor carece de reglamentos, por lo que la autoridad, aduciendo como fundamento una práctica administrativa, aplica los ordenamientos derogados con la ley anterior, propiciando situaciones absurdas y, en ocasiones violatorias de los derechos de las personas.