

La propuesta de reforma legislativa sobre doble nacionalidad

VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO¹

1. La prensa y demás medios de comunicación nacionales han destacado, desde principios de 1995, la idea de modificar la Constitución Política mexicana así como la legislación de la materia, concretamente, la Ley de Nacionalidad, de 21 de junio de 1993, con el fin de establecer la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana de origen para permitirles a los mexicanos que se encuentren residiendo permanentemente en el extranjero que se naturalicen como nacionales del país de residencia, conservando la nacionalidad mexicana.

2. El titular del Ejecutivo mexicano presentó el Plan Nacional de Desarrollo; 1995-2000, en junio pasado, y en dicho documento se establece que la situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular “*sino facilitar la mejor defensa de sus derechos*”. Asimismo, agrega que

La nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa Nación Mexicana será *promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.*

3. En septiembre de 1994, la dirigencia nacional del Partido Republicano de los Estados Unidos dio a conocer a la opinión pública de dicho país, así como a la internacional, su programa político denominado “Contrato con América”, cuya característica principal es un nacionalismo conservador a ultranza y un populismo demagógico, lo que implica que, con respecto a los extranjeros radicados en los Estados Unidos, el partido mencionado, así como el gobierno y la sociedad estadounidenses, deberán legislar para ser más restrictivos en la entrada y estancia

¹ Profesor de derecho internacional, Facultad de Derecho, UNAM, y miembro de la Corte Permanente de Arbitraje Internacional, La Haya, Países Bajos.

de personas de nacionalidad extranjera en el territorio norteamericano. Es decir, la posición republicana es adoptar una política antiinmigratoria, xenofóbica, antimexicana y etnocéntrica.

4. En virtud de todo lo anterior, los candidatos republicanos han asumido posiciones antimexicanas, tal y como sucedió con Pete Wilson, quien, para lograr su reelección como gobernador de California, postuló como parte axial de su campaña política, la entonces Propuesta 187, negándoles a los hijos de indocumentados extranjeros que se encuentren en los Estados Unidos el acceso a la educación pública, los servicios médicos así como a otras prestaciones de carácter social y asistencial. Huelga recordar que Pete Wilson ganó por mayoría, convirtiéndose, la 187, en una ley local, misma que está siendo impugnada ante los tribunales federales por considerar que contiene partes inconstitucionales.

5. Es decir, en el medio político norteamericano se ha descubierto que ante la ausencia de un enemigo a combatir, como era anteriormente el comunismo, los políticos norteamericanos han creado uno nuevo al cual es menester atacar, y ese adversario son los mexicanos, tanto indocumentados como residentes permanentes, lo cual les ha redituado pingües ganancias en las urnas.

6. Lo más preocupante de lo anterior es que el Partido Demócrata, que generalmente asumía posiciones a favor de México y los mexicanos, se ha visto impelido a asumir también actitudes antiextranjeras y antimexicanas. El mismo presidente Clinton ha emitido varias órdenes ejecutivas que afectan a los mexicanos, como el reforzamiento policiaco de sus fronteras con México para evitar, según él, que la "mayoría silente invada" al territorio estadounidense, o sea los indocumentados.

7. Así, pues, durante los últimos meses hemos estado presenciando una virulenta campaña antiinmigratoria y xenofóbica, por parte de la sociedad y, sobre todo, del gobierno estadounidense encabezada por propio presidente Clinton, con una clara dedicatoria hacia los mexicanos. Hasta ahora los objetivos de sus ataques habían sido los indocumentados mexicanos, pero existen señales muy claras en el sentido de que en los próximos meses, y hasta noviembre de 1996, fecha de las elecciones presidenciales en aquel país, los ataques se extenderán a todo aquéllo que no sea "americano", la cual abarcará, indefectiblemente, a todo lo mexicano y a todos los mexicanos, incluyendo a aquellos que cuentan con documentación legal como residentes permanentes en ese país, pero que aún no han adquirido la nacionalidad estadounidense. La consecuencia habrá de ser, necesariamente, un enorme deterioro en sus derechos, quedando en completo desamparo e indefensión.

8. En virtud de lo anterior, el gobierno mexicano ha aceptado la idea de reformar la Constitución así como la legislación de la materia con el fin de que los mexicanos residentes en los Estados Unidos que se naturalicen como ciudadanos de aquel país, es decir, adopten la nacionalidad estadounidense, se les garantice que no perderán la nacionalidad nuestra y que sus derechos o prerrogativas no se verán disminuidos en forma alguna asegurándoles que tendrán siempre el respaldo del gobierno y la sociedad mexicanos.

9. Hemos afirmado en otro lugar² que tradicionalmente la doctrina y la práctica internacionales han considerado a la doble nacionalidad, como un fenómeno de carácter negativo y, aún más, se le ha satanizado en virtud de que se considera que una persona no puede ser leal a dos banderas, a dos patrias. El derecho positivo mexicano no es ajeno a dicha consideración negativista acerca de la doble nacionalidad, siendo explicable el nacionalismo que permea a toda la legislación, resultado de duras y dolorosas experiencias históricas.

10. No obstante lo anterior, 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.

11. Entre otros, los siguientes países aceptan y reconocen a la doble nacionalidad en sus cartas fundamentales o legislación reglamentaria: Suiza, Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, España, Francia, Gran Bretaña, Italia y República Federal Alemana. En total, actualmente aceptan la doble nacionalidad más de cuarenta estados de la Comunidad Internacional a través de su legislación interna o mediante la suscripción de tratados.

12. Con respecto a los Estados Unidos puede afirmarse que no admite la doble nacionalidad ya que la ciudadanía norteamericana, por nacimiento o por naturalización, se pierde si voluntariamente se solicita y obtiene una naturalización en un Estado extranjero, siempre y cuando la persona tenga más de 18 años; a su vez, el extranjero que solicite la naturalización norteamericana deberá renunciar a toda alianza y fidelidad respecto de cualquier Estado extranjero del cual sea nacional el solicitante. Sin embargo, la jurisprudencia norteamericana ha establecido que muchos americanos naturalizados en otros países desean seguir conservando la nacionalidad norteamericana, resultando una doble nacionalidad *de facto*, lo cual es aceptado y consentido por los tribunales de los Estados Unidos. Asimismo, la práctica administrativa y consular de ese país es en el sentido de que cualquier renuncia a la nacionalidad de Estados Unidos tiene que llenar rigurosos requisitos, pues de otra manera no será válida para los Estados Unidos, lo que hace nugatoria la posibilidad de pérdida de la nacionalidad estadounidense dando como resultado, en la realidad, una doble nacionalidad fáctica.

13. El 4 de abril de 1995, los cuatro partidos políticos representados en el Congreso mexicano suscribieron un pacto en el sentido de aceptar, en principio, el análisis y discusión de una posible reforma al texto constitucional para regla-

2. Periódico *El Día* (30 marzo 1995).

25. Es lógico suponer que la aceptación del principio de la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana por nacimiento y, consiguientemente, de la posibilidad de la doble nacionalidad, habrá de tener serios impactos en todos aquellos ordenamientos jurídicos que establezcan cargos o actividades reservados para los mexicanos y a mexicanos por nacimiento.

26. Hasta la fecha, se han detectado más de cincuenta y cinco ordenamientos jurídicos que eventualmente pudieran ser impactados con las reformas constitucionales sobre doble nacionalidad. La cancillería mexicana, así como el grupo de asesores de derecho internacional privado, han clasificado estos ordenamientos en las siguientes categorías:

I. Cargos y actividades comunes. Es decir, aquellos cargos y actividades que no entrañarían problema alguno si son ocupados o realizadas por personas con doble nacionalidad (corredor; jurado; inspector de trabajo; juez de paz; actuario de juzgado de distrito; adquisición del dominio de tierras, aguas y sus accesiones; adquisición de tierras y aguas en la "zona prohibida"; adquisición del uso y explotación de ejidos; ejercicio en el Distrito Federal de ciertas profesiones técnico-científicas; ejercer el notariado, etcétera).

II. Cargos y actividades políticos y técnicos. Esta categoría se refiere a cargos y actividades que tampoco implicarían problema alguno ya que para ocuparlo o ejercerlas se requiere, además de la nacionalidad, otro tipo de condiciones, como residencia, tener conocimientos técnicos, arraigo, etcétera (presidente de la República; rector de la UNAM; senador; diputado federal; asambleísta; secretario de despacho; ministro de la Suprema Corte; gobernador de cualquiera de los estados; magistrados electorales, etcétera).

III. Cargos y actividades considerados estratégicos y de seguridad nacional. Se refiere a aquellos sectores que por el tipo de cargo o actividad que involucra, es importantísimo analizar si es menester realizar reformas a ciertos ordenamientos jurídicos a efecto de reservar dichos cargos o actividades a personas que *exclusivamente* posean la nacionalidad mexicana (pertenecer a la marina nacional de guerra; fuerza aérea; pilotos de cualquier embarcación o aeronave mexicana; capitán de puerto; agente de la policía judicial federal; agente aduanal; miembro del ejército mexicano o armada de México; etcétera).

20. Para hacer viables los propósitos anteriores, es decir, la doble nacionalidad de los mexicanos residentes en Estados Unidos, es menester que el Congreso mexicano modifique la propia Constitución, especialmente los artículos 30, 37 y 38 para establecer que las personas nacidas en el extranjero, hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicana, no perderán su nacionalidad, aunque adquieran otra, siempre y cuando manifiesten que no quieren perderla y reúnan otro tipo de requisitos de carácter secundario.

21. En lo que se refiere al artículo 30 constitucional, habrá de ser reformado para establecer que los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o madre mexicana, serán considerados mexicanos por nacimiento hasta la primera generación. A su vez, el artículo 37 del mismo ordenamiento, que se refiere a la pérdida de la nacionalidad, deberá establecer que la nacionalidad mexicana originaria es irrenunciable, y, por consiguiente, no se perderá aunque se adquiera una nacionalidad distinta. En cuanto al artículo 38, relativo a la suspensión de los derechos de los ciudadanos, se harán comentarios con posterioridad. Asimismo, la Ley de Nacionalidad tendrá que ser modificada simultáneamente a la enmienda constitucional ya que su actual texto descansa en el principio de que la nacionalidad mexicana debe ser única (artículo 6°).

22. Es práctica internacional y extranjera, consagrada en los tratados sobre doble nacionalidad y en las legislaciones internas de los países, que la doble nacionalidad no se puede llevar hasta sus últimas consecuencias. Es decir, la doble nacionalidad debe implicar que una persona que esté en dicha hipótesis se le suspenderá, necesariamente, el ejercicio de algunos de los derechos de la nacionalidad anterior. Las personas que se acojan al beneficio de la multinacionalidad tendrán que ser sometidas a las leyes y tribunales de la última nacionalidad, pero de ninguna manera a los de ambos países.

23. Entre los derechos que indudablemente tendrán que suspenderse están aquellos de carácter político-electoral, mismos que podrán ser recuperados en caso de que el mexicano que resida en el extranjero finque nuevamente su domicilio habitual en territorio mexicano. En el caso nuestro, sería razonable que aquellos mexicanos que gocen de doble nacionalidad recuperaran, automáticamente, es decir, *ipso iure*, todos sus derechos suspendidos, especialmente los políticos, inmediatamente después de su repatriación, pero únicamente podrán ser candidatos para ocupar ciertos cargos públicos relevantes, después de una residencia permanente e ininterrumpida en territorio nacional, por un determinado tiempo. Así, *vg.*, el texto vigente de la fracción I, del artículo 82 constitucional exige veinte años de residencia para ser candidato a la Presidencia de la República.

24. Para lo anterior es menester modificar el artículo 38 constitucional, relativo a la suspensión de ciudadanía, para establecer que la mexicana se suspenderá por estar ejerciendo su calidad ciudadana en otro país y mientras resida en el extranjero, pero los mexicanos que establezcan nuevamente su domicilio en territorio nacional, y que cumplan con otros requisitos establecidos en la propia Constitución y leyes ordinarias recuperarán, automáticamente, todos sus derechos o prerrogativas como ciudadanos.

25. Es lógico suponer que la aceptación del principio de la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana por nacimiento y, consiguientemente, de la posibilidad de la doble nacionalidad, habrá de tener serios impactos en todos aquellos ordenamientos jurídicos que establezcan cargos o actividades reservados para los mexicanos y a mexicanos por nacimiento.

26. Hasta la fecha, se han detectado más de cincuenta y cinco ordenamientos jurídicos que eventualmente pudieran ser impactados con las reformas constitucionales sobre doble nacionalidad. La cancillería mexicana, así como el grupo de asesores de derecho internacional privado, han clasificado estos ordenamientos en las siguientes categorías:

I. Cargos y actividades comunes. Es decir, aquellos cargos y actividades que no entrañarían problema alguno si son ocupados o realizadas por personas con doble nacionalidad (corredor; jurado; inspector de trabajo; juez de paz; actuario de juzgado de distrito; adquisición del dominio de tierras, aguas y sus accesiones; adquisición de tierras y aguas en la “zona prohibida”; adquisición del uso y explotación de ejidos; ejercicio en el Distrito Federal de ciertas profesiones técnico-científicas; ejercer el notariado, etcétera).

II. Cargos y actividades políticos y técnicos. Esta categoría se refiere a cargos y actividades que tampoco implicarían problema alguno ya que para ocuparlo o ejercerlas se requiere, además de la nacionalidad, otro tipo de condiciones, como residencia, tener conocimientos técnicos, arraigo, etcétera (presidente de la República; rector de la UNAM; senador; diputado federal; asambleísta; secretario de despacho; ministro de la Suprema Corte; gobernador de cualquiera de los estados; magistrados electorales, etcétera).

III. Cargos y actividades considerados estratégicos y de seguridad nacional. Se refiere a aquellos sectores que por el tipo de cargo o actividad que involucra, es importantísimo analizar si es menester realizar reformas a ciertos ordenamientos jurídicos a efecto de reservar dichos cargos o actividades a personas que *exclusivamente* posean la nacionalidad mexicana (pertenecer a la marina nacional de guerra; fuerza aérea; pilotos de cualquier embarcación o aeronave mexicana; capitán de puerto; agente de la policía judicial federal; agente aduanal; miembro del ejército mexicano o armada de México; etcétera).