

*Sección*  
*doctrinal*

---

## *Implicaciones jurídicas y políticas de la no pérdida de la nacionalidad mexicana*

Ignacio Javier Navarro Vega\*

SUMARIO: I. *La nacionalidad, concepto y contenido*; II. *Sistemas para la determinación de la nacionalidad*; A. *Práctica internacional*; B. *Práctica estatista*; III. *La nacionalidad y la ciudadanía en los Estados Unidos de América*; IV. *La cuestión de la doble nacionalidad*; V. *Análisis de la no pérdida de la nacionalidad mexicana*; VI. *El voto de los mexicanos residentes en el extranjero*; VII. *Consideraciones finales*.

### I. La nacionalidad, concepto y contenido

El estudio de la nacionalidad tiene especial importancia tanto para los Estados como para el orden internacional por múltiples razones, entre otras, porque ella origina derechos y obligaciones ya que por regla general dentro del derecho interno, los nacionales gozan en principio de mayores derechos que los extranjeros, especialmente los de carácter público y político, debido a que por un principio reconocido por la comunidad internacional, los extranjeros no son titulares de derechos políticos y en el ámbito de los derechos públicos, tienen ciertas restricciones; además en materia de conflicto de leyes existe un sistema aceptado en muchos países en los que se opera un monismo nacionalista, lo anterior produce diversos efectos de carácter social, político y jurídico, que requieren de un análisis aunque sea somero.

Al respecto, el reconocido tratadista ecuatoriano doctor Luis A. Robayo reúne en dos sectores las definiciones sobre nacionalidad, al expresar: «El primero, de carácter sociológico, en el cual la nacionalidad deriva de una comunidad de hombres con tradición, origen y costumbres iguales, en donde la nacionalidad es irrenunciable y el sujeto no puede, aunque así lo desee, despojarse de los atributos que en él ha dejado impregnado su grupo social y un segundo sector, de carácter político, en el cual la nacionalidad tiene un carácter más subjetivo, porque depende del sentimiento

y voluntad de los individuos, quienes en todo caso, por razones afectivas, pueden variar su nacionalidad, aunque objetivamente, en este último caso, la nacionalidad no depende de un fenómeno social, sino de un ordenamiento jurídico que toma en cuenta la voluntad del sujeto».<sup>1</sup>

A su vez el distinguido maestro doctor en Derecho, don Carlos Arellano García afirma: «La nacionalidad es de difícil concertación por ser una expresión equívoca ya que se utiliza no solo para designar un punto de conexión que relaciona al individuo persona-física con una Ley extranjera, sino que también se emplea para aludir al principio político cuya meta es elevar a la categoría de sujetos de Derecho Internacional a las naciones en lugar de los Estados con la pretensión de lograr una división más natural de la comunidad internacional. Con el vocablo suelen señalarse, asimismo, derechos y obligaciones en relación con personas morales y aun respecto de objetos. También es anfibológico el término porque la nacionalidad tiene una significación sociológica y otra jurídica».<sup>2</sup>

De acuerdo con la noción tradicional, la nacionalidad es, en el concepto del tratadista J. P. Niboyet, «El vínculo político y jurídico que relaciona un individuo con un Estado».<sup>3</sup>

Etimológicamente el concepto nacionalidad se deriva de sustantivo nación (del latín *natio*, nacer), por

<sup>1</sup> Robayo, Luis A. *Inmigración de Extranjería*. Quito, Ecuador, 1949, pp. 23 y 24.

<sup>2</sup> Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Editorial Porrúa, S.A., Décima Primera Edición, página 195, México, 1993.

<sup>3</sup> Niboyet, J. P., *Principios de Derecho Internacional Privado*, Editora Nacional, S.A., Edición 1951, p. 77, México, D.F.

\* Coordinador de Ciencia Política y Derecho Público del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

lo mismo entendemos que la nación es un concepto más sociológico que jurídico, como un lazo de orden espiritual que surge de manera espontánea en el seno de una colectividad y por el cual la persona física de manera intuitiva, se identifica con el grupo al que pertenece y al que se le llama nación, la cual sintetiza en su contenido y alcance, uno de los fundadores de la moderna ciencia de la Sociología, el tratadista italiano Pasquale Mancini al describirla como «una sociedad natural de individuos con unidad de territorio, con identidad de origen, de costumbres, de lengua, conformados a una comunidad de vida y de conciencia social».

Desde el anterior punto de vista sociológico, la nacionalidad de una persona sería su identificación con el grupo social al que pertenece.

De entre las numerosas definiciones elaboradas por los tratadistas para fijar el alcance del término de nacionalidad, podremos señalar la que puede considerarse a la nacionalidad como el vínculo específico que une a una persona con un determinado Estado el cual le fija su pertenencia al mismo, le otorga derechos y garantías para reclamar su protección y la somete a las obligaciones impuestas por sus leyes.

Igualmente, otra definición afirma que la nacionalidad es el vínculo jurídico político en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad que constituye un Estado, según el derecho interno y el derecho internacional. Con base en lo anterior se entiende que la nacionalidad es un vínculo establecido por el derecho interno, por lo que a cada Estado corresponde legislar sobre la adquisición, pérdida y recuperación de la misma; de esta forma, las disposiciones contenidas en el Derecho Interno que dictan los Estados en relación con la nacionalidad, las reconocen y respetan mutuamente los otros Estados, en tanto no afecten sus respectivos órdenes públicos internos, a los tratados específicos en la materia, o bien los Principios del Derecho Internacional General Imperativo.

Asimismo conviene señalar que existe una falta de unidad tanto de forma como de fondo en la regulación que hacen los Estados de sus propias normas sobre nacionalidad, lo que ha producido numerosos conflictos en el ámbito del derecho internacional privado y que hasta la fecha no han sido superados. Entre las diversas tentativas para establecer criterios generales reguladores de la nacionalidad podemos señalar la que se llevó a cabo en la Conferencia de Codificación de Derecho Internacional de La Haya de 1930, en cuyo desarrollo se propuso la elaboración de una regulación colectiva que reglamentara todos los aspectos relacionados con la nacionalidad, solo que el resultado que se obtuvo no logró ese propósito, limitándose a elaborar cuatro ins-

trumentos de relativa trascendencia, firmados el 12 de abril de 1930.

En un breve análisis de la evolución histórica del concepto y alcance de la nacionalidad se puede afirmar que su contenido se manifiesta en las primeras formas de cohesión social representadas por las actividades que se desarrollaban dentro del clan y la tribu, en donde el vínculo se daba por la unidad de sangre y de culto. Esa situación se manifiesta en culturas más evolucionadas como fueron las de las ciudades-estados griegas, así como en la etapa de la monarquía en Roma, en donde los que no tenían los elementos básicos de identidad y los compartían con los demás integrantes del grupo, eran considerados extranjeros o bárbaros, siendo excluidos de los derechos que la ciudad o el grupo establecían para los integrantes de los mismos.

Entre los germanos, el vínculo social-político de la unidad no se basaba únicamente en la identidad de la sangre, sino también en la pertenencia a una tribu determinada; así cuando estos pueblos invadieron al Imperio Romano y lo vencieron en el siglo V de nuestra era, continuaron rigiéndose individualmente por sus propias leyes, lo que dio nacimiento a lo que se llamó «la personalidad de la ley»; posteriormente, en la Edad Media, los sistemas se modificaron y se empezaron a manifestar formalmente los alcances del *Ius soli*, en el cual el individuo que se encontraba en un feudo era vasallo del señor que lo gobernaba con todas las consecuencias que eso implicaba, el vínculo era perpetuo y al súbdito le estaba prohibido inmigrar, so pena de severísimas sanciones.

Con la aparición de los Estados se reconoció el derecho de los mismos a regular su propia nacionalidad, misma que junto con el capitalismo, es uno de los efectos inmediatos de la integración de dichos sujetos internacionales y de esta manera se puede afirmar que el Código de Napoleón de 1804, representa el primer cuerpo orgánico en el que se legisla sobre la nacionalidad, mismo que estableció que la nacionalidad se debería regir por el principio del *Ius sanguini* y toda vez que dicho Código fue reconocido en su tiempo como el de mayor adelanto técnico y jurídico, se adoptó por la mayoría de los países europeos y latinoamericanos; con el mismo se aceptó en Europa el criterio de que la nacionalidad debería ser regulada en todos sus aspectos y consecuencias por los códigos civiles, estimando que la nacionalidad no implicaba únicamente una vinculación jurídica política entre el individuo y el Estado al que pertenece, sino que determinaba también numerosas relaciones de derecho privado, esto es, que la nacionalidad influye en muchos casos en el estado y capacidad civil de las personas, así como en las

formas de aplicación de las normas del Derecho Sucesorio y en el de Familia.

Entre los pocos países europeos que no adoptaron el principio del *Ius Sanguini* se pueden citar a Inglaterra, Dinamarca y Noruega que aplicaron el antiguo principio medieval de la «territorialidad de la ley» esto es, *Ius Soli*, para la determinación de la nacionalidad y el «sistema del domicilio», para regular la capacidad y estado civil de las personas.

En un enfoque diferente, el citado maestro doctor don Carlos Arellano García propone un concepto jurídico político de la nacionalidad al afirmar: «Para nosotros la nacionalidad es la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas de una manera originaria o derivada».<sup>4</sup>

En igual sentido el tratadista Werner Goldschmidt indica: «La nacionalidad de derecho político determina qué individuos son portadores de la soberanía en un Estado y qué bienes son objeto de la misma».<sup>5</sup>

Ahora bien, la concepción jurídica política de la nacionalidad también cuenta con bases doctrinales que le sirven de fundamento, así podemos mencionar una primera teoría que encuentra dichas bases jurídicas en la existencia de «un contrato sinalagmático entre el Estado y los particulares», según la cual la voluntad del Estado se manifiesta en las disposiciones de la ley o en las estipulaciones de un tratado que ofrecen el beneficio de la nacionalidad a determinadas personas; por ejemplo, dice la ley: «Los individuos nacidos en el territorio de un Estado son nacionales del mismo» y por su parte dispone el tratado: «Los habitantes de una porción territorial, que como resultado de una guerra o de una delimitación de fronteras son cedidos por un Estado a otro, conservarán su nacionalidad original, mediante el cumplimiento de determinadas condiciones. La voluntad del individuo se puede manifestar "expresa" o "tácitamente", en el primer caso, si solicita y obtiene carta naturalización en un determinado país y en el segundo, cuando estando comprendido por una ley o por un tratado que le atribuyen o le imponen una determinada nacionalidad, no realizan ninguna gestión para sustraerse a dicho mandato legal».

Conforme a una segunda doctrina que es sostenida por reconocidos tratadistas modernos, el concepto de la nacionalidad ha evolucionado y no puede consistir en una especie de contrato bilateral, sino en «un vínculo de derecho público interno, promulgado por un acto

unilateral soberano del Estado», considerando que la nacionalidad antes que una relación entre los individuos, que sería de derecho privado, es por el contrario, una relación directa entre el individuo y el Estado y por consiguiente, es una institución de derecho público, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones la nacionalidad no es solo respuesta a las aspiraciones de los individuos particulares, sino que es un elemento necesario para la misma existencia del Estado a través de su población, por lo que el vínculo con el Estado condiciona su propia soberanía y en ello consiste el verdadero carácter jurídico de la nacionalidad. Ahora bien, si la nacionalidad pertenece al derecho público y es indispensable para la existencia del Estado, aun contrariando las voluntades de dichos individuos, se debe convenir que la misma deja de ser una institución contractual, para convertirse en una creación unilateral del Estado. El origen de la nacionalidad se encuentra por lo tanto en el estatuto legal fundamental que cada Estado expide en ejercicio de su plena soberanía, estatuto que como es obvio, considera los intereses de los nacionales del propio Estado en cuanto se establezcan como garantías individuales.

Con base en lo expuesto podemos concluir que al igual que ocurre en otros campos del derecho, pretender establecer una definición estricta o básica de la nacionalidad, si no es imposible, por lo menos resulta sumamente difícil de elaborar; lo cual explica que todos los Estados en sus propios sistemas legislativos, lejos de definir a la nacionalidad, se limitan a precisar los requisitos que deben cubrir aquellos a los que pueda considerarse como sus nacionales, con lo cual evita el problema de la definición de la nacionalidad.

Ahora bien, en lo que corresponde a los **efectos de la nacionalidad**, se puede afirmar que el problema de determinar la nacionalidad de un individuo tiene especial importancia, por sus efectos, no solo para el derecho constitucional interno de cada país, sino también para el orden internacional público; los principales efectos en cuestión son los siguientes: **1.** Otorga a ciertas personas expresamente determinadas, los derechos políticos, de manera general son exclusivos de quienes son nacionales de cada Estado; **2.** Impone a los nacionales de los estados un tipo específico de deberes militares imposterables; **3.** Capacita para el desempeño de algunas funciones públicas, específicas, prohibidas para los extranjeros, así como también para el ejercicio de ciertos derechos, actividades o profesiones que las leyes enumeran en forma taxativa; **4.** Capacita para la obtención del pasaporte, con todas las consecuencias implícitas de esa facultad, tanto en la paz como en la guerra; **5.** Posibilita la repatriación y la recuperación

<sup>4</sup> Arellano García, Carlos, *opus cit.*, p. 197.

<sup>5</sup> Goldschmidt, Werner, *Suma del Derecho Internacional Privado*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1958, p. 6.

de la nacionalidad de origen, con lo que también se obtiene la posibilidad de recurrir a la protección diplomática del país del cual se es nacional.

Además en muchos países la nacionalidad tiene efectos de derecho privado, por ejemplo en España, Francia, Italia, Costa Rica y Venezuela aplican a las personas que se hallan dentro de su territorio disposiciones del Derecho Civil de sus respectivos países de origen en todos los casos en los que se discuten problemas derivados del estado civil o de la capacidad de las personas, o bien de las normas de derecho sucesorio o de la familia; este sistema se denomina como «de la nacionalidad», por el que se determina que el individuo lleva siempre consigo, en cualquier país en el que se encuentre, su propio estatuto personal.

Por el contrario, en un grupo de países que han adoptado «el sistema del domicilio», como son la República Argentina, Inglaterra, Dinamarca, Estados Unidos de Norteamérica, etc, las relaciones y los conflictos civiles se rigen por las leyes del país en el que el individuo se domicilia, cualquiera que sea su nacionalidad.

La ciencia moderna del Derecho Internacional Privado y las prácticas internacionales consideran a este «sistema del domicilio» como el que tiene más ventajas, porque logra una mayor uniformidad y también una mejor previsibilidad en la aplicación de las normas legales reguladores de la nacionalidad.

Consideramos oportuno en estas circunstancias precisar la diferenciación que existe entre nacionalidad y ciudadanía, porque sus connotaciones legales en varios países implican semejanzas políticas e inclusive analogías legales, lo cual no ocurre en el sistema jurídico mexicano, por lo mismo es importante resaltar que en nuestro orden constitucional no se pueden asimilar dichos conceptos, porque en realidad no se trata de una relación de género y especie, en la cual la nacionalidad sería el género y la ciudadanía la especie, porque en el sistema jurídico mexicano todo ciudadano tiene que ser nacional, pero en cambio no todo nacional es ciudadano; considerando que la ciudadanía en México se adquiere a los dieciocho años y si además se tiene un modo honesto de vivir (artículo 34 constitucional). Además la ciudadanía produce básicamente efectos políticos como son los que de manera expresa consagra el artículo 35 de nuestra Ley Fundamental; en cambio los efectos de la nacionalidad se proyectan a toda la esfera jurídica de los nacionales de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente estimamos necesario ubicar algunos de los principales elementos que caracterizan a los

llamados «apátridas», «apoloides» o «heimatlozes», como se denomina a los individuos sin nacionalidad (los desprovistos de patria o *Heimat*, en alemán, o bien de *alpha* y *polis*, o de *alpha* y *patris*, en griego); teniendo presente que uno de los más importantes principios sobre la nacionalidad, establecidos por el Orden Internacional General Imperativo dispone que «nadie debe carecer de nacionalidad», cuestión que está regulada en la Carta Constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas en lo que corresponde al Régimen Internacional de Administración Fiduciaria, en los artículos 75 a 91 de la misma, que señala el derecho de las personas a poseer una nacionalidad, aunque en la práctica no se reglamenta la cuestión de la nacionalidad de los habitantes de los territorios fideicomitidos, lo que originó individuos sin nacionalidad; por otra parte, la Conferencia de La Haya de 1930 aprobó una Convención sobre casos de apatridia.

En toda la historia de la humanidad han existido casos de apátridas, desde los esclavos en Roma que perdían su identidad de origen sin que pudieran adquirir la calidad de ciudadano romano, hasta nuestro tiempo en el que los Estados determinan las causas de la pérdida de su nacionalidad, sin preocuparse de dar lugar a que puedan surgir individuos carentes de nacionalidad, como fue el caso, por ejemplo, en el texto del artículo 37 de nuestra Constitución Federal, hasta antes de su reforma de 20 de marzo de 1997.

El reconocido tratadista Niboyet al referirse al fenómeno del heimatlosismo afirma «que no es más que consecuencia del desconocimiento, por parte de un Estado de sus obligaciones internacionales, tal como creemos deberían entenderse».<sup>6</sup>

Como ejemplos de casos de «apolitismo» o «apatridia», podemos mencionar los siguientes:

1. Los individuos nómadas modernos como son los llamados gitanos que viajan de manera constante a través de los territorios de diversos países sin estar vinculados a ellos; la manera de resolver la situación de estos sujetos es no permitirles el acceso a un país, sin que acrediten previamente una nacionalidad y en todo caso, dotándolos de la nacionalidad del país al que se encuentren más vinculados.

2. Individuos cuyo origen es desconocido para ellos mismos por la ausencia de ascendientes conocidos y porque ignoran el lugar de su nacimiento, o por lo menos, por no poder acreditar el lugar de su nacimiento; la legislación mexicana reguló la situación de los «expósitos que se encuentran en el territorio

<sup>6</sup> Niboyet, *opus cit.*, p. 84.

mexicano», en el artículo 55 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, así como en el artículo 8° de la Ley de Nacionalidad de 1993, precepto desgraciadamente suprimido en la vigente Ley de Nacionalidad de 1998.

3. Individuos que incurran en algunas de las causas que en su país traen consigo la pérdida de la nacionalidad, sin que hayan adquirido otra. En este supuesto las causas de la apatridia pueden ser varias, por ejemplo, la renuncia de la nacionalidad, el ostentar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un gobierno extranjero, la residencia en el extranjero de una persona naturalizada por más tiempo del establecido en las leyes aplicables, etc.

4. Individuos hijos de apátridas natos, que por lo mismo no pueden transmitir una nacionalidad de la que carecen.

En consecuencia se puede afirmar que la doctrina del Derecho Internacional Privado manifiesta el criterio de que deben desaparecer los casos de individuos sin nacionalidad, porque esa situación da lugar a problemas no solo a la comunidad internacional, sino más importante aún, que a los apátridas no se les reconozcan sus derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de París de 1948.

## II. Sistemas para la determinación de la nacionalidad

### A. Práctica internacional

Tanto en el ámbito de las relaciones internacionales, como en el de la doctrina del orden internacional y de manera especial, en el dominio soberano de los Estados, la nacionalidad ha sido motivo de estudios cuya finalidad es la de establecer sus elementos esenciales para determinar su contenido y alcance; entre los antecedentes más importantes podemos referirnos a un Acuerdo adoptado en el Instituto de Derecho Internacional, desde el año 1895 conforme al cual los Estados deberían regular a la nacionalidad con base en cinco principios, que son los siguientes: **1o.** Nadie debe carecer de nacionalidad. **2o.** Nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades. **3o.** Cada uno debe tener el derecho de cambiar de nacionalidad. **4o.** La renuncia pura y simple no basta para perder la nacionalidad y **5o.** La nacionalidad de origen no debe transmitirse indefinidamente de generación en generación, establecida en el extranjero.

Por su parte, el citado tratadista Niboyet resumió los anteriores principios en dos reglas que en su concepto son esenciales y que son las siguientes: **1o.** Todo individuo debe tener una nacionalidad, lo cual implica que la misma se debe otorgar desde su nacimiento y **2o.** Todo individuo puede cambiar voluntariamente de nacionalidad con el asentimiento del Estado interesado.<sup>7</sup>

Asimismo el eminente maestro colombiano don José Joaquín Caicedo Castilla manifiesta que la nacionalidad: «tiene un fundamento jurídico; según una primera teoría, la nacionalidad se encuentra en la existencia de un contrato sinalagmático entre el Estado y los particulares. La voluntad del Estado se manifiesta en las disposiciones de la ley o en las estipulaciones de un tratado que ofrecen el beneficio de la nacionalidad a determinadas personas». Ejemplo, Dice la Ley: «Los individuos nacidos en el territorio del Estado son sus nacionales»; dice el Tratado: «los habitantes de una porción territorial que como consecuencia de una guerra o bien, de una demarcación de fronteras, son cedidas por un Estado a otro, conservarán su nacionalidad de origen mediante el cumplimiento de determinadas condiciones. Al respecto, la voluntad de los individuos se puede manifestar expresa o tácitamente; expresamente, si solicitan carta de nacionalidad de un determinado país; tácitamente, estando comprendida dicha situación en una ley o en un tratado que les atribuyan determinada nacionalidad y no hacen gestión alguna para sustraerse al imperio de esas normatividades».

Conforme a una segunda doctrina sostenida por tratadistas modernos la idea de nacionalidad ha evolucionado «y no consiste en una especie de pacto bilateral», sino en «un vínculo de derecho interno creado por un acto unilateral del Estado». Porque afirma esta doctrina, que la nacionalidad, antes que una relación entre los individuos, caso en que sería de derecho privado, es, al contrario, «una relación directa entre el individuo y el Estado y por consiguiente es una institución de derecho público». En muchas ocasiones la nacionalidad no responde a las aspiraciones de los individuos, sino que es necesaria para la existencia del Estado. El vínculo con el Estado, condición de la soberanía de éste, es el verdadero carácter jurídico de la nacionalidad. Ahora bien, si la nacionalidad pertenece al derecho público y es indispensable para la existencia del Estado, aun contrariando las aspiraciones individuales hay que convenir en que deja de ser una convicción contractual, para convertirse en una creación unilateral del

<sup>7</sup> Niboyet, *opus cit.*, pp. 83 a 94.

Estado. El origen de la nacionalidad se encuentra en el estatuto legal que cada Estado expide en ejercicio de sus derechos soberanos, estatuto que como es obvio, tendrá en cuenta los intereses individuales en cuanto sean atendibles».<sup>8</sup>

## B. Práctica estatista

Las legislaciones internas de los Estados parten de considerar que la nacionalidad es solo una relación directa entre el propio Estado y los individuos que integran sus respectivas poblaciones y para ello, de manera tradicional y general, incorporan a sus regímenes legales las normas establecidas por la comunidad internacional en esa materia, de tal forma que en general aceptan que toda persona debe tener nacionalidad y solo una y que la misma debe ser otorgada desde su nacimiento, para lo cual recurren a los tradicionales sistemas del *Ius Sanguinis* y del *Ius Soli*, es decir, que en virtud del *Ius Sanguinis* se atribuye al individuo desde su nacimiento, la nacionalidad de sus padres, estableciendo una nacionalidad derivada del parentesco consanguíneo, mismo que le otorga al individuo la calidad de nacional de un Estado y por otra parte, como es sabido, en virtud del *Ius Soli*, se atribuye a una persona la nacionalidad del Estado dentro de cuyo dominio territorial nació.

La primacía de uno o de otro de los sistemas señalados depende de las circunstancias sociopolíticas de cada Estado, primordialmente con base en sus problemas poblacionales.

Es necesario resaltar que las mencionadas acciones que determinan las políticas migratorias de los Estados también consideran otros factores internos y externos de diversa índole sociológica y económica, así como en algunos casos, de reciprocidad internacional; inclusive en las legislaciones de ciertos países se considera como un factor determinante para otorgar la nacionalidad, una combinación entre el *Ius Sanguinis* y el *Ius Soli* y finalmente se debe precisar que en lo relativo a la jerarquía de las leyes que regulan a la nacionalidad, la práctica europea permite que la misma sea de la competencia de leyes secundarias y en ocasiones, por razones étnicas e históricas, con base en normas de carácter local, en tanto que es común que las leyes supremas de los países latinoamericanos sean las que tengan competencia en materia de nacionalidad.

Por lo que corresponde a la regulación legal de la nacionalidad en México, se puede afirmar que la misma, hasta antes de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de marzo de 1997, se manifestaron en el sentido de establecer una nacionalidad y solo una para los mexicanos y solo fue hasta después de estas últimas reformas que se estableció **para los mexicanos por nacimiento** la no pérdida de la nacionalidad mexicana por la adquisición de una extranjera, lo cual en la práctica se traduce en la posibilidad de que los mexicanos por nacimiento puedan tener dos o más nacionalidades simultáneamente, sin perder la propia.

La parte conducente de las principales disposiciones constitucionales aplicables en materia de nacionalidad, se puede consultar en la Sección documental de la presente revista.

En lo tocante a las disposiciones legales relativas a la nacionalidad establecidas en otros países, esto es, en el Derecho Comparado, también podemos señalar que sus principales aspectos se contienen en la mencionada Sección documental.

## III. La nacionalidad y la ciudadanía en los Estados Unidos de América

Por la trascendencia de las relaciones bilaterales que tiene nuestro país con los Estados Unidos de América, hemos considerado necesario llevar a cabo un estudio detallado de la legislación que sobre nacionalidad tiene vigencia en el territorio de nuestro vecino del norte, en la forma siguiente:

Se puede afirmar que la nacionalidad y la ciudadanía en los Estados Unidos de Norteamérica están reguladas tanto en su Constitución Federal, como en su Ley Pública 414 de Nacionalidad, Ciudadanía e Inmigración «Mc Carran-Walter» de 27 de junio de 1952.

El ejercicio de los derechos políticos se contiene en el texto del artículo 26 de su Constitución Federal, fijándose como edad para ser ciudadano la de tener 18 años, los que cumplidos les permitirán ejercer el derecho de voto, el cual no podrá ser negado ni menguado ni por la Constitución Federal ni por las Locales de las Entidades Federativas, sin distinción de sexo. También se indica que solo serán representantes populares en la Cámara de Diputados o de Senadores quienes hayan cumplido 25 años de edad y que sean ciudadanos cuando menos durante los siete años anteriores a esa edad; además

<sup>8</sup> Caicedo Castilla, José Joaquín, *Derecho Internacional Privado*, sexta edición; Editorial Temis, Bogotá, 1967, pp. 61-62.

necesita haber cumplido 35 años de edad y 14 años de residencia en ese país para poder ser candidato a la Presidencia de la República, lo anterior se regula en los artículos 14 y 15 de la Ley Suprema de los Estados Unidos.

En relación con la ciudadanía, su Constitución Federal dispone en su artículo 4o. Sección Dos, que «los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los demás Estados y para poder ser ciudadano de ese país se requiere haber nacido en su territorio o bien que se hayan naturalizado como ciudadano del mismo, de lo que también se infiere que de manera expresa se distingue entre la ciudadanía de los propios Estados Unidos, esto es, la de carácter federal y la ciudadanía local, que es la que corresponde a cada entidad federativa y de manera inversa, se debe contar con la ciudadanía local o estatal para poder ser titular de la ciudadanía federal; además dicho artículo 4o. en su Sección Segunda otorga a quienes sean ciudadanos de los Estados Unidos de América, la posibilidad de ejercer ciertos derechos e inmunidades que pertenecen única y exclusivamente a ellos, con diferencias específicas de los derechos y la condición que tienen los ciudadanos de las entidades federativas.

Por su parte, la Ley Pública 414 de Nacionalidad, Ciudadanía e Inmigración McCarran-Walter de 27 de junio de 1952, dispone de manera general que son nacionales de dicho país «las personas nacidas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción» [Título III. Nacionalidad y Naturalización; Capítulo 1. Nacionalidad por Nacimiento o por Naturalización Colectiva; «Nacionales y Ciudadanos al nacer en los Estados Unidos» Sección 301. (a)].

Sin embargo conviene señalar que dicha Ley distingue en su Sección 308 entre nacionales no ciudadanos y además entre ciudadanos que no son nacionales; además fija en sus Secciones 311 y 312, las formalidades para optar por la nacionalidad de los Estados Unidos de Norteamérica, la cual implica también la obtención de la ciudadanía norteamericana. En las Secciones 338 y 341 se fijan los requisitos que se deben cumplir para obtener un Certificado de Naturalización.

Asimismo, la presente Ley McCarran-Walter establece la pérdida de la ciudadanía, en los términos del Capítulo 3, «Pérdida de la Nacionalidad». «Pérdida de Nacionalidad por Nacimiento o por Naturalización», Sección 349, (a), si realizan ciertos actos voluntariamente y con la intención de renunciar a su ciudadanía, solo que si conforme al criterio del Departamento de Estado, el interesado, en su caso, manifiesta por

escrito su intención expresa de retener su ciudadanía norteamericana, aunque obtengan su naturalización en un país extranjero, en ese caso no pierden su ciudadanía norteamericana; en consecuencia, en los Estados Unidos de Norteamérica, la ciudadanía se obtiene si previamente se adquiere la nacionalidad la cual se sujeta en principio, al *Ius Soli*, por lo que a diferencia del régimen constitucional mexicano, en los Estados Unidos no se distingue entre los derechos y obligaciones que tienen los nacionales, de los que son propios de los ciudadanos, de lo que resulta que en dicho país la nacionalidad otorga en principio simultáneamente la ciudadanía.

En la Sección 350 se regula la Doble Nacionalidad y la Pérdida de la Nacionalidad.

Con base en lo expuesto se demuestra que la legislación estadounidense sí contempla diferencias entre ciudadanos y nacionales, solo que sus diferencias no son iguales a las que establece la legislación mexicana; en los Estados Unidos la distinción no está basada en el derecho al voto, mientras que en nuestro país necesariamente se apoya en el voto. Por otra parte, en los Estados Unidos de América ningún nacional se vuelve ciudadano con el transcurso del tiempo, esto es, por el hecho de adquirir la mayoría de edad, toda vez que aquellos naturalizados nacionales que deseen volverse ciudadanos, tienen que pasar por un proceso previo para adquirir la calidad de ciudadanos.

Podría afirmarse que en cierto sentido la distinción entre nacionales y ciudadanos en los Estados Unidos de América, se caracteriza por ser el resultado de un diálogo, lo cual tiene como antecedentes el Tratado de París, por el que se puso fin a la guerra entre los Estados Unidos y España, en virtud del cual esta última le cedió sus colonias de Filipinas, Puerto Rico y Guam, al no querer darles el derecho al voto a los habitantes de esas colonias, las cortes estadounidenses crearon la figura de «nacionales no-ciudadanos»; por lo que a la fecha su legislación regula la nacionalidad que se puede obtener al nacer en su territorio, es decir por el *Ius Soli*, o bien, también fuera de los Estados Unidos y sus posesiones externas, cuando los padres, al menos uno de ellos, sea nacional y ciudadano de los Estados Unidos, aplicando el *Ius Sanguinis*. Asimismo, le otorgan su nacionalidad a una persona nacida en una posesión externa de dicho país, con el requisito que uno de los padres sea ciudadano del mismo. Igualmente tiene dicha calidad de nacional la persona de progenitores desconocidos que se encontraba en su territorio hasta antes de cumplir cinco años de edad a menos que se demuestre que al llegar a la edad de veintiún años, no nació en su territorio.

También se otorga la nacionalidad de los Estados Unidos de América a las personas nacidas en Puerto Rico a partir del 11 de abril de 1899 y antes del 13 de enero de 1941, sujetas a la jurisdicción de dicho país, aunque también las personas nacidas en Puerto Rico a partir del 13 de enero de 1941 o después de esa fecha, que se encuentren sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos, en cuyo caso se les consideran como ciudadanas por nacimiento (Sección 302).

Igualmente tienen la nacionalidad de los Estados Unidos, las personas nacidas en la zona del Canal de Panamá a partir del 26 de febrero de 1904 hasta la fecha; asimismo cualquier persona nacida en la República de Panamá a partir del 26 de febrero de 1904 a la fecha, cuyo padre o madre o ambos, al momento del nacimiento de dicha persona hayan sido o sean ciudadanos de los Estados Unidos de América. (Sección 303).

También tienen la nacionalidad de los Estados Unidos las personas nacidas en Alaska a partir del 30 de marzo de 1867 a la fecha, excepto los indios, cuya situación se modificó a partir de 2 de junio de 1924, fecha en la que ya se les reconoció su calidad de ciudadanos desde el momento de su nacimiento (Sección 304).

Además se consideran ciudadanos de los Estados Unidos las personas nacidas en Hawai a partir del 12 de agosto de 1898 (Sección 305).

Se consideran nacionales estadounidenses las personas nacidas en las Islas Vírgenes a partir del 7 de enero de 1917 o después de esa fecha y que antes del 25 de febrero de 1927, estaban sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos, así como las personas nacidas en esas islas a partir del 25 de febrero de 1927 a la fecha (Sección 306).

Asimismo son considerados ciudadanos de los Estados Unidos las personas que habitan la Isla de Guam a partir del 11 de abril de 1899, independientemente de su calidad migratoria (Sección 307).

Se puede afirmar que la legislación de los Estados Unidos de América acepta de facto la doble nacionalidad por la combinación de los sistemas del *Ius Sanguinis* y del *Ius Soli*; siendo importante precisar que la fecha de nacimiento de una persona, determina su nacionalidad estadounidense, dependiendo de que uno o ambos de sus padres tengan la ciudadanía norteamericana y además el que su filiación sea legítima.

Las leyes de los Estados Unidos le dan especial importancia a ciertas etapas del desarrollo de las personas para fijar su nacionalidad, por ejemplo, para personas nacidas entre 1934 y 1952 sus leyes exigen que quienes tuvieran su ciudadanía, deberían haber

residido en su territorio cuando menos por dos años, cuando tuvieran una edad de entre los 14 y 18 años, sobre todo para que no perdieran la ciudadanía estadounidense; solo que las disposiciones legislativas internas de los Estados Unidos no influyen en las disposiciones legales que otros países puedan aplicar a los nacionales o a los ciudadanos norteamericanos.

La Enmienda Catorce de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América garantiza la ciudadanía de dicho país, la cual tuvo su origen como una garantía en contra de la esclavitud y por medio de la misma se convirtió a la ciudadanía en un derecho federal de las personas, en oposición al poder del gobierno, de tal manera que **éste no le puede quitar a ninguna persona su ciudadanía ciudadano estadounidense** como sanción o castigo por ningún motivo, porque se considera que constituye un derecho inalienable de las personas. También se debe precisar que el gobierno de los Estados Unidos no puede obligar a nadie a que **conservé la ciudadanía estadounidense**, porque siendo un derecho individual de los ciudadanos de los Estados Unidos, los mismos sí pueden renunciar a su propia ciudadanía; sin embargo las leyes de ese país establecen determinados actos por los cuales se pierde la ciudadanía estadounidense y con base en sus propias garantías constitucionales, dichos actos producen efectos si se realizan de manera voluntaria y además con la expresa intención de renunciar a dicha ciudadanía.

Los actos que pueden dar lugar a la pérdida de ciudadanía de los Estados Unidos consisten en obtener la naturalización de otro país mediante una manifestación libre y voluntaria, en virtud de la cual la persona interesada realice un juramento específico de renuncia a su ciudadanía; que de manera expresa manifieste su intención al respecto; además de que la renuncia en cuestión se lleve a cabo fuera del dominio territorial de los Estados Unidos y por último otro requisito, consiste en que la renuncia de la ciudadanía de los Estados Unidos no sea impuesta ni obligada por ningún motivo o razón, por lo tanto debe otorgarse cuando no haya dudas sobre la libre voluntad de quien renuncia a dicha ciudadanía; finalmente se exige que dicha renuncia se otorgue ante un agente diplomático o consular de los Estados Unidos de América en funciones, en el extranjero.

En conclusión, en los Estados Unidos de América se distingue entre nacionalidad y ciudadanía, solo que para los fines políticos y electorales lo importante y trascendente para ejercer el derecho del voto y para ser elegido para desempeñar un cargo de elección popular, se requiere no solo ser nacional de

ese país, sino principalmente tener la ciudadanía del mismo; por lo tanto, el extranjero que pretenda adquirir la nacionalidad y la ciudadanía de dicho país, deberá cumplir entre otros con los requisitos siguientes:

- Debe tenerse una residencia legal en Estados Unidos de América;
- Esa residencia legal deberá ser por lo menos de cinco años;
- Debe formularse solicitud de naturalización. Esta no opera automáticamente;
- Debe pagarse una cuota de noventa dólares;
- Se debe aprobar un examen en el que se demuestre la capacidad para hablar el idioma inglés con fluidez;
- Habrá de pasarse examen referente a las leyes básicas que rigen en Estados Unidos de América;
- Deberá esperarse la tramitación respectiva con duración aproximada de ocho meses.

Considerando las dificultades que implica el satisfacer los requisitos anteriores por parte de los mexicanos que se encuentren en los Estados Unidos de América y que pretenden obtener esta nacionalidad, aun para aquellos que están legalmente radicados en dicho país, independientemente de las circunstancias de los llamados “indocumentados”, se tiene que concluir que aunque nuestro país les otorga la posibilidad de adquirir otra nacionalidad, sin que por eso pierdan su calidad de mexicanos, ello no los ayuda a convertirse en norteamericanos.

#### IV. La cuestión de la doble nacionalidad

Se considera que la doble nacionalidad resulta de la tendencia de los Estados de escasa población de aumentar el número de sus nacionales, fomentando la inmigración a sus respectivos territorios mediante leyes favorables que permitan la entrada de extranjeros, o bien empleando puntos de conexión diferentes en el ámbito de su Derecho Internacional Privado, para la adquisición de sus respectivas nacionalidades.

Por ello la doctrina del Derecho Internacional Privado y aún la que corresponde al ámbito del Derecho Constitucional, indica que de entre las hipótesis más comunes que dan lugar a la doble nacionalidad, se pueden mencionar las siguientes:

1a. La doble nacionalidad de origen de los hijos nacidos en un país de régimen de *Ius Soli* de padres

extranjeros, cuya nacionalidad se rige por el sistema del *Ius Sanguinis*, que son los casos más frecuentes, porque son los países de donde salen más inmigrantes, los que se regulan por este último criterio, y los países de inmigración normalmente tienen el sistema del *Ius Soli*, en este último supuesto se encuentran los países del continente europeo.

2a. Adquisición de la nacionalidad del esposo, según la legislación de la patria de éste, por su esposa, misma que no pierde su nacionalidad de origen, según la Ley de su patria.

3a. Naturalización en un país sin perder la nacionalidad anterior.

4a. Adquisición por la esposa e hijos del que cambia de nacionalidad de la nueva de éste, sin haber perdido la anterior.

5a. Anexión, que impone a una persona la nacionalidad correspondiente a la nueva soberanía del Estado cesionario, sin que el Estado cedente deje de considerarla como su nacional.

En relación con las hipótesis anteriores el citado maestro doctor don Carlos Arellano García manifiesta: «Los casos de doble nacionalidad pueden contemplarse en dos situaciones distintas: a) Casos en que la doble nacionalidad proviene desde el momento del nacimiento, y b) Casos en que la doble nacionalidad surge con posterioridad al nacimiento por la adquisición de otra nacionalidad diversa a la de origen». Este segundo caso admite dos posibilidades: 1o. Adquisición voluntaria de una nueva nacionalidad y 2o. Adquisición automática de una nueva nacionalidad.<sup>9</sup>

Las circunstancias enunciadas dan lugar a diversas consecuencias, las que a su vez, también son motivo de regulaciones estatales e internacionales y aún a criterios doctrinales, conforme a enfoques particulares; por ejemplo, la doctrina manifiesta que ante la presencia de una doble nacionalidad, su regulación se lleva a cabo con base en el criterio de que solo una nacionalidad es efectiva, esto es la del país de la residencia del afectado o bien el del domicilio del mismo según el régimen legal que le es aplicable a la persona afectada, es decir, que en la práctica quien tiene doble nacionalidad se regula por la legislación del lugar donde la persona interesada cumple con sus obligaciones y ejercite sus derechos con efectividad, porque en todo caso llega a suceder que quien tiene doble nacionalidad en un momento dado esté sometido a un doble régimen fiscal o militar o bien que se dé el supuesto de que ninguno de los dos países cuya nacionalidad ostenta lo considere legalmente como

<sup>9</sup> Arellano García, Carlos, *opus cit.* p. 216.

su nacional y le niegue su protección diplomática ante el hecho que lo considere como nacional de otro país y aun en sus relaciones con terceros países, puede sufrir dificultades en el caso de que se acredite como nacional de dos países simultáneamente. Al respecto se puede afirmar que dicho criterio de efectividad para resolución de los problemas de doble nacionalidad ha sido conocido de manera general por diversos Tribunales Internacionales Judiciales y Arbitrales, inclusive dichos casos han sido resueltos por Tribunales Estatales, los cuales fundan su competencia partiendo del principio de considerar al afectado como de su propia nacionalidad, excepto que en su caso, legislación interna admita la doble nacionalidad; inclusive es común que se aplique la solución contenida en tratados bilaterales sobre dicha materia; así se puede afirmar que operan tratados sobre doble nacionalidad entre España y diversos países latinoamericanos como son los casos de la República Chilena (24 de mayo de 1958), con Perú (16 de mayo de 1969), con Paraguay (25 de junio de 1959), con Nicaragua (25 de julio de 1961), con Bolivia (23 de febrero de 1962), con Ecuador (4 de marzo de 1964), con Costa Rica (8 de junio de 1964) y con Honduras (15 de junio de 1966).

En el ámbito de las relaciones internacionales se puede hacer mención a un acuerdo adoptado por el Instituto de Derecho Internacional en una sesión que tuvo lugar en Cambridge de 24 de agosto de 1895, en el que se estableció como segundo término: «Nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades». El mismo Instituto en una sesión que celebró en Venecia en 1896 aprobó el siguiente artículo 5°. «Nadie podrá naturalizarse en país extranjero sin probar previamente que ha quedado desligado de todo vínculo nacional con su país de origen, o que, por lo menos, ha manifestado su voluntad al gobierno del mismo y cumplido el servicio militar activo con acuerdo a las leyes de ese país».

Posteriormente, al término de la Primera Guerra Mundial, en el Tratado de Paz de Versalles se estableció en su artículo 278 lo siguiente:

«Alemania se obliga a reconocer la nueva nacionalidad que hubiera sido adquirida por súbditos de las potencias aliadas o asociadas y conforme a las decisiones de las autoridades competentes de esas potencias, ya por medio de la naturalización y como consecuencia de una cláusula de un tratado y a desligar desde todos los puntos de vista a estos súbditos a causa de la adquisición de su nueva nacionalidad de todo vínculo de su estado de origen.»

Del contenido del artículo transcrito, se deduce que la doble nacionalidad, frente a la naturalización voluntaria

con la pretensión de conservar la anterior nacionalidad, produce efectos que interfieren la esfera jurídica del país de naturalización; por ello se justificó esa restricción a la postura alemana de la doble nacionalidad.

Tiempo después se suscribió en la ciudad de La Haya, a moción de la Sociedad de Naciones, resultado de una conferencia celebrada entre el 13 de marzo y el 12 de abril de 1930, sobre Conflictos de Leyes sobre Nacionalidad, en la que se adoptaron los puntos resolutivos siguientes:

«a) En caso de doble nacionalidad cada Estado tiene competencia sobre el individuo titular de las dos nacionalidades; b) Un Estado no puede ejercer su protección diplomática en beneficio de uno de sus nacionales, en contra de un Estado en donde aquél es también nacional; c) todo individuo que posea dos nacionalidades, si manifiesta éste su conformidad al hecho de doble nacionalidad, en cuanto a la forma de adquirirla, podrá renunciar a una de ellas, con la autorización del Estado de donde quiere renunciarla, esta autorización no será rechazada al individuo que tenga su residencia habitual fuera de ese Estado.»<sup>10</sup>

En nuestro continente se suscribió la Convención sobre Nacionalidad el 26 de diciembre de 1933, en la cual participó nuestro país junto con la mayoría de los países latinoamericanos e inclusive los Estados Unidos de América, misma que fue promulgada en México el 10 de marzo de 1936 y tiene vigencia hasta la fecha.

La finalidad principal de esta Convención fue evitar los conflictos y problemas derivados de la doble nacionalidad, lo que se hace constar en el contenido de sus primeros seis artículos, así por ejemplo dispuso su artículo 1° «La naturalización ante las autoridades competentes de cualquiera de los países signatarios, implica la pérdida de la nacionalidad originaria».

También estableció su artículo 2° «Por la vía diplomática se dará conocimiento de la naturalización al Estado del cual es nacional la persona naturalizada».

La doctrina general del Derecho Internacional Privado señala que en los casos de doble nacionalidad se pueden contemplar dos situaciones distintas: la primera, de casos en que la doble nacionalidad proviene desde el momento del nacimiento; la segunda, casos en que la doble nacionalidad surge con posterioridad al nacimiento, por la adquisición de otra nacionalidad diversa a la de origen; este segundo caso, a su vez, admite dos posibilidades: una, la adquisición voluntaria de una nueva nacionalidad y otra, la adquisición automática de una nueva nacionalidad.

<sup>10</sup> Arjona Colomo, Miguel, *Derecho Internacional Privado*, Editorial Bosch, Barcelona, 1954.

Se puede afirmar que es posible evitar los casos de doble nacionalidad con la cooperación entre los Estados, tratándose de la doble nacionalidad que surge desde el nacimiento de los individuos, porque un Estado establece el *Ius Soli* y otro, el *Ius Sanguinis*, o porque un solo Estado combina el *Ius Soli* y el *Ius Sanguinis*. Los Estados pueden resolver esta situación otorgándole facultad al sujeto con doble nacionalidad para que al llegar a su mayoría de edad, elija definitivamente alguna de las dos nacionalidades.

En el caso de una doble nacionalidad surgida con posterioridad al nacimiento, por adquirir de manera voluntaria o automática una nueva nacionalidad, sin que se pierda la anterior nacionalidad, los Estados pueden evitar el problema de esa múltiple nacionalidad de dos maneras distintas, que son, o bien no conceder su nacionalidad en forma voluntaria o automática a los que tengan una nacionalidad diferente, o bien, hacer perder su nacionalidad a los que hayan adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera.

Conviene señalar que los más reconocidos tratadistas de derecho internacional privado al ocuparse de la cuestión de la doble nacionalidad, en su mayoría se manifiestan por completo opuestos a la misma, así se puede citar a Pascual Fiore quien opinó al respecto lo siguiente: «No pudiendo, pues, admitirse en principio que no pueda ser al mismo tiempo ciudadano de dos Estados, síguese de aquí que la naturalización, una vez obtenida, debe producir sin más como consecuencia necesaria, la pérdida de la ciudadanía de origen. Este principio se halla además sancionado en muchos Códigos...»<sup>11</sup>

En el mismo sentido se manifiesta don Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven, al afirmar: «La índole exclusivista del sentimiento en que la nacionalidad se funda, y la incompatibilidad que envuelve en muchos casos, el de la guerra entre ellos, cumplir a la vez respecto de dos Estados los deberes que impone, han sido el origen y la justificación de este segundo principio fundamental: **Nadie debe tener más de una patria. No se pueden tener dos patrias, como no se pueden tener dos madres**, decía Proudhon...». Asimismo agrega este autor: «Si todo hombre debe tener una patria y nada más que una, hay que reconocerle en cambio y este es el tercer principio fundamental, la libertad de dejar la que le haya correspondido y sustituirla por otra, cuando tenga cumplidas todas las disposiciones con la primera y las circunstancias en que se encontrare, permitan creer que lo liga a la segunda el afecto del alma en que la nacionalidad

descansa». Asimismo dicho autor expresa al respecto: «Ningún país puede sentirse interesado en que no dejen de pertenecerle de ley los que no le pertenecen de corazón, ninguno debe empeñarse en conservar vínculos jurídicos con personas que habitan definitivamente fuera de su territorio y que han perdido respecto de él, todo estímulo de verdadero amor patrio».

Finalmente don Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven dijo: «Cuando una persona se traslada al extranjero y establece allí el centro de sus negocios y crea una familia, llega un momento en que se encuentra tan asimilado al medio social que éste no puede considerarse, según la frase corriente, su segunda patria, sino que aspira a constituirlo en su nacionalidad única y permanente... Los Estados coinciden en fijar dos condiciones que son en realidad ineludibles: La residencia más o menos prolongada y **la renuncia explícita de la nacionalidad anterior**. Sin la segunda se caería en el cúmulo de nacionalidades, **infringiendo el principio expuesto en cuya virtud nadie debe tener más de una patria**».<sup>12</sup>

Por su parte el tratadista J. P. Niboyet, al referirse a la doble nacionalidad, expone su opinión al respecto en la forma siguiente: «La Facultad de cambiar de nacionalidad a petición propia tiene un corolario fundamental: Cuando un individuo adquiere mediante la naturalización una nacionalidad extranjera, **debe perder su nacionalidad anterior. En otras palabras. Nadie debe crearse dos nacionalidades**». Para fundar dicho criterio Niboyet se apoyó en las Resoluciones de Derecho Internacional adoptadas en su Sesión de Venecia de 1896 que establecieron:

Artículo 5º. «Nadie podrá naturalizarse en un país de extranjero sin probar previamente que ha quedado desligado de todo vínculo nacional con su país de origen, o que, por lo menos, ha manifestado su voluntad al gobierno del mismo y cumplido el servicio militar con arreglo a las leyes de este país».<sup>13</sup>

El prestigiado tratadista español Miguel Arjona Colomo al ocuparse de la doble nacionalidad manifestó: «La estancia prolongada en el extranjero, estableciendo allí el centro de sus negocios y condensando su propia vida en un medio social distinto al de su nacionalidad de origen, no constituye por así decir, su segunda patria, sino que aspira a constituirlo en su nacionalidad única... Casi todas las legislaciones coinciden en fijar dos

<sup>11</sup> Fiore, Pasquale, *Derecho Internacional Privado*, traducción de Alejo García Moreno, Editorial de F. Góngora, Madrid, 1988, tomo II, pp. 73-74.

<sup>12</sup> Sánchez de Bustamante y Sirven, Antonio, *Derecho Internacional Privado*; Editorial Cultural, La Habana, 1934, tomo I, 2ª Ed. is., pp. 248-251 y 283.

<sup>13</sup> Niboyet, J. P., *Principios de Derecho Internacional Privado*, trad. de Andrés Rodríguez Ramón, Ed. Nacional, México, 1951, p. 93.

condiciones: la residencia más o menos prolongada y la renuncia explícita de la nacionalidad anterior. Sin la segunda, **se llegaría a la nacionalidad múltiple, infringiendo el principio establecido por el Instituto de Derecho Internacional, de que nadie debe tener más de una patria.**

Dicho autor agrega lo siguiente:

«Para que la naturalización produzca efectos naturales se requieren varias condiciones, ya de fondo y de forma: a) Requisitos de Fondo. Se suele exigir: 1º. Voluntad recíproca del individuo y del Estado. 2º. Ruptura de nacionalidad anterior... 4º. Residencia habitual. b) Requisitos de forma: Se suele exigir en todas las legislaciones el juramento de fidelidad, Inglaterra, Estados Unidos, Italia, etc...»<sup>14</sup>

El distinguido iusprivatista J. Maury al referirse a la doble nacionalidad previene sobre los posibles conflictos que pueden surgir entre dos o más países por el otorgamiento de la nacionalidad múltiple, en los términos siguientes:

«En cuanto a la sociedad, la multinacionalidad o pone o corre el peligro de oponer, a propósito del súbdito mixto, a los Estados interesados cuyas protecciones son contradictorias, principalmente en materia de protección diplomática, siendo así una causa de perturbación en las relaciones internacionales.»<sup>15</sup>

Por su parte el ilustre tratadista colombiano Marco Gerardo Monroy Cabra analiza la nacionalidad múltiple adquirida voluntariamente y se manifiesta por la conveniencia de que se opere la extinción de la nacionalidad anterior, al producirse la adquisición de otra nacionalidad, en los términos siguientes:

«Cuando una persona ha cambiado voluntariamente de nacionalidad adquiriendo otra, es necesario que pierda la nacionalidad anterior.»

«Una doble o múltiple nacionalidad hace difícil e incierta la determinación del estado jurídico del individuo.»<sup>16</sup>

A su vez el distinguido iusprivatista español don Adolfo Miaja de la Muela, manifestó que la doble nacionalidad es una anomalía, la cual se manifiesta por la «naturalización de un país, sin perder la nacionalidad anterior»; asimismo agrega: «Una sola nacionalidad es efectiva: la del país de residencia, que es donde el individuo bi o plurinacional cumple sus obligaciones y ejercita sus derechos...».

También hace un análisis de la doble nacionalidad como sistema mediante tratados bilaterales, lo cual en su opinión da lugar a diversos problemas, refiriéndose expresamente a los diferentes tratados suscritos entre España con varios países latinoamericanos para implantar una doble nacionalidad hispanoamericana, a partir de identidades sociológicas, políticas y jurídicas que se originaron entre España y sus excolonia en el continente americano, a partir de la aplicación del principio de la *Utī Possidetis Iuris*, resaltando el contenido del Considerando Cuarto del Convenio Hispano-Chileno de 24 de mayo de 1958, cuyo texto es el siguiente:

4º «Que no hay ninguna objeción jurídica para que una persona pueda tener dos nacionalidades, **a condición de que solo una de ellas tenga plena eficacia, origine la dependencia política e indique la legislación a que está sujeta.**»

Por último manifiesta el jurista Adolfo Miaja de la Muela, en relación con la doble nacionalidad lo siguiente: «El otorgamiento de pasaporte, la protección diplomática, el ejercicio de los derechos civiles y políticos y los derechos de trabajo y seguridad social, se regirán por la ley del país donde tienen su domicilio.»<sup>17</sup>

## Conflictos resultantes de la doble o de la múltiple nacionalidad

Toda vez que las legislaciones constitucionales de los Estados establecen la coexistencia de los principios del *Ius Soli*, del *Ius Sanguinis* y aun del *Ius Optandi*, con sus respectivas aplicaciones prácticas: así como la regulación de dichos principios dentro del dominio territorial de cada país, así como la existencia de numerosas circunstancias que determinan la pérdida de una nacionalidad, o permiten la adquisición de otra, se plantea con gran frecuencia el caso de una persona que puede tener simultáneamente dos nacionalidades adquiridas desde el momento mismo de su nacimiento o bien, durante el transcurso de su vida.

El primer caso se da en un país que establece el principio del *Ius Soli*, pero que sus padres son nacionales de otro país que sigue el sistema del *Ius Sanguinis*, lo cual es común en los países latinoamericanos.

El segundo supuesto corresponde a quienes se naturalizan en el extranjero, mientras que la legislación de su país no regula la posibilidad de que ese hecho determine la pérdida de la nacionalidad de

<sup>14</sup> Arjona Colomo, Miguel, *Derecho Internacional Privado*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1954, pp. 35-38.

<sup>15</sup> Maury, J. *Derecho Internacional Privado*, Editorial José María Cajica, Puebla, 1949, p. 68.

<sup>16</sup> Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Tratado de Derecho Internacional Privado*, Ed. Temis, Bogotá, 1973, pp. 149-151.

<sup>17</sup> Miaja de la Muela, Adolfo, *Derecho Internacional Privado*, Edición Gráficas Yagües, Madrid, 1973, pp. 104 y ss.

origen, por ejemplo, la situación que se plantea con los argentinos que se nacionalizan en el Uruguay y viceversa. Esas numerosas disposiciones contradictorias pueden dar lugar a que se presenten situaciones de una doble, de una triple y hasta de una múltiple nacionalidad, por ejemplo en el caso de una persona nacida en la Argentina, de padres italianos y naturalizada en el Uruguay, sería simultáneamente y para los respectivos países, argentina, italiana y uruguaya, lo que le impone numerosos derechos y deberes correlativos a dichas tres nacionalidades, situación que en la práctica constituye un verdadero absurdo tanto jurídico como político, que produce situaciones opuestas e incompatibles.

Por un simple razonamiento de sentido común, se comprende que una persona no puede ejercer derechos y cumplir deberes al mismo tiempo en varios Estados, sin que esa situación, además de provocar dificultades de índole personal, puede constituir una fuente de conflictos y divergencias internacionales, sobre todo en lo que corresponde al cumplimiento de los deberes militares, a la posible recurrencia a la protección diplomática y aun al deber de lealtad patriótica a diversos países al mismo tiempo.

Con base en todo lo expuesto se puede concluir que la doble o la múltiple nacionalidad contraría los Principios Generales del Derecho Internacional Privado Imperativo y crea numerosos conflictos entre los países que simultáneamente le otorgan su nacionalidad a una misma persona.

## V. Análisis de la no pérdida de la nacionalidad mexicana

Las modificaciones constitucionales y legales que permiten a los mexicanos votar en el extranjero, sin que por ello pierdan su nacionalidad, tuvo diversas causas de índole social y especialmente económicas y políticas, debido a las crisis económicas que se han originado tanto dentro de nuestro país, como en la economía internacional, cuyos efectos se han reflejado en el interior de nuestras fronteras.

Lo anterior también produjo otros fenómenos como son, por ejemplo, la migración de nuestros campesinos principalmente a los Estados Unidos de América, la mayoría de ellos en calidad de indocumentados, lo que a su vez ha dado lugar a un aumento de políticas restrictivas estadounidenses en materia migratoria y el fomento de conductas

antiinmigrantes de diversos sectores sociales y gubernamentales de dicho país, fomentada por sus principales partidos políticos, quienes tratan de justificar sus crisis internas por la presencia de dichos indocumentados.

Por otra parte, se debe considerar que los Estados Unidos de América tienen un gran mercado de trabajo en los más diversos órdenes, especialmente en el agrícola, por lo cual desde hace mucho tiempo la mayor parte de los emigrantes mexicanos a ese país, sean de origen campesino, fenómeno que no es reciente, sino que se ha presentado desde el siglo XIX, debido a que dicha actividad requiere de condiciones que no siempre quieren cumplir los norteamericanos y de esta manera cuando los trabajadores mexicanos no consiguen legalmente un permiso para trabajar en dicho país, de todos modos se internan en dicho territorio de manera ilegal, lo cual ha ido en aumento en tiempos recientes y ha ocasionado fuertes reacciones antimigrantes de los Estados Unidos, inclusive las uniones de trabajadores agrícolas norteamericanas han ejercido su influencia para combatir la presencia de los agricultores mexicanos, mismos que constituyen la mayoría de los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos, situación que ha exigido la intervención de nuestro gobierno para su debida protección.

Se ha comprobado que a fines de la década de los ochenta se ubicaban alrededor de un millón y medio de mexicanos indocumentados en los Estados Unidos, así como de más de un millón de trabajadores migratorios legalmente documentados, solo que su número ha ido en constante aumento, motivo por el cual en los Estados Unidos se han promulgado diversas leyes protectoras de sus propios trabajadores e inclusive de lo que algunos políticos estadounidenses llaman su «seguridad nacional».

Como ejemplos de lo anterior, podemos mencionar algunas de las principales leyes, programas y planes migratorios implementados por los Estados Unidos en contra de los trabajadores indocumentados extranjeros, principalmente de los mexicanos, de los cuales enunciamos los siguientes: 1. «La Ley Simpson-Rodino», que fue aprobada y entró en vigor en 1986, cuyo propósito es controlar la inmigración indocumentada mediante tres mecanismos que consisten en la amnistía y legalización de los indocumentados, las sanciones a empleadores y el reforzamiento de las patrullas fronterizas. 2. «El muro de la tortilla», nombre que le dieron los habitantes de la zona fronteriza de Baja California a un muro de metal construido con placas de acero el 11 de octubre de 1991, por la guardia nacional de Estados Unidos,

mediante el cual se buscaba reforzar el cerco limítrofe a partir de la Garita de San Isidro y las playas de Tijuana, a un costo muy elevado y que resultó en cierto modo inútil porque no sirvió para los propósitos para los cuales fue construido. 3. «Operación Bloqueo», que consistió en un dispositivo que se inició el 19 de septiembre de 1993 en la frontera de México con Texas, con la finalidad de impedir el paso de los migrantes indocumentados a territorio de Estados Unidos, contando con la presencia permanente de agentes de la patrulla fronteriza cada 200 metros, en una longitud de 32 kilómetros acción, que tuvo fines esencialmente políticos y de propaganda electoral norteamericana. 4. «Operación Guardián» (*Gate keeper*) se estableció específicamente para la frontera con Baja California, operativo que se inició el 1º de octubre de 1994 con el propósito de establecer a lo largo de 21 kilómetros barreras paralelas permanentes de agentes fronterizos para detener indocumentados que intentan cruzar por esa frontera. 5. «Operación Salvaguarda», es un programa similar al de las operaciones de Bloqueo y Guardián de Texas y California, aplicada al Estado de Arizona, se inició el 18 de octubre de 1994, con el objetivo de evitar el ingreso de indocumentados al territorio de Estados Unidos. 6. «Operación Caballo de Acero», se inició el 2 de febrero de 1995 con el objeto de detener a indocumentados que abordaban trenes de carga en los ferrocarriles de la frontera de Texas con México. 7. «Operación de Protección a las Fuentes de Trabajo Estadounidenses» (*South Paw Operation*), es un operativo de reciente creación del Servicio de Inmigración y Naturalización norteamericano, con la finalidad de llevar a cabo redadas de indocumentados en los centros de trabajo de los Estados Unidos; las inspecciones en las empresas norteamericanas han ido en aumento a partir de 1995 y se ha extendido a las entidades federativas norteamericanas en las que se sabe que prestan sus servicios laborales los indocumentados mexicanos. 8. «Operación Tierra Adentro», es uno de los operativos más recientes que han elaborado las autoridades norteamericanas a partir de 1995, que tiene por objeto la deportación administrativa y el traslado de migrantes indocumentados mexicanos a puntos cercanos a su lugar de origen; normalmente se aplica a quienes son reincidentes en materia de transgresión a las normas migratorias norteamericanas.

De las medidas de control expuestas y de otras aplicables a los inmigrantes indocumentados, especialmente los mexicanos, se puede afirmar que las de mayor trascendencia han sido la mencionada Ley Simpson-Rodino de 1986 y recientemente la Ley 187

del Gobernador de California Pete Wilson, en virtud de la cual se negaba la prestación de servicios esenciales para la existencia y dignidad de todo ser humano, como son la educación y los servicios médicos particulares a los indocumentados mexicanos que laboran en el Estado de California. Sin embargo, mucho observadores políticos y otros destacados juristas dentro y fuera de los Estados Unidos resaltaron la inconstitucionalidad de la mencionada propuesta, así como su incongruencia con el respeto a los derechos humanos en los Estados Unidos; por lo que se demostró el carácter ilegal de la Propuesta 187, cuando la juez federal estadounidense Mariana Pfaelzer anuló las disposiciones discriminatorias de la mencionada Propuesta 187.

En las anteriores circunstancias de persecución, racismo, violencia, de xenofobia y discriminación en contra de los mexicanos residentes en los Estados Unidos, especialmente de los trabajadores indocumentados, que inclusive se pretendió extender a toda la Unión Americana, el gobierno mexicano tuvo que adoptar una posición firme y activa para proteger a nuestros connacionales que se encuentran en los Estados Unidos de América.

Por ello al tomar posesión de su cargo el actual titular del Poder Ejecutivo Mexicano presentó su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el que afirmó: «la situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no solo reforzar la protección consular, sino facilitar la defensa de sus derechos. 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 residencia que hayan adoptado».

En esas condiciones el Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados promovió diversas acciones tendientes al estudio de los mencionados problemas de Doble Nacionalidad, Doble Ciudadanía o Nacionalidad Irrenunciable, las cuales se concretaron, primero, en un «Coloquio Sobre la Doble Nacionalidad», que tuvo lugar en el Palacio Legislativo los días 8 y 9 de junio de 1995; asimismo en la celebración de diversos «Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad», que tuvieron lugar en la ciudad de Zacatecas el 8 de noviembre de 1995, en la ciudad de Guadalajara el 15 de noviembre de 1995, en el «Taller Fronterizo de Análisis en Materia de

Nacionalidad», celebrado en Tijuana, Baja California, los días 24 y 25 de noviembre de 1995 y finalmente en un «Foro de Análisis en Materia de Nacionalidad» celebrado en la ciudad de Oaxaca a partir del 1° de marzo de 1996, en los que la H. Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, respondiendo a la demanda planteada por los mexicanos radicados en el exterior para que fueran examinadas diferentes alternativas y propuestas que permitieran a los mexicanos en el extranjero conservar su nacionalidad, a pesar de haber adquirido la nacionalidad o la ciudadanía en otro país; acordó constituir una Comisión Especial, integrada por las diversas fracciones parlamentarias que conformaban ese H. Cuerpo Legislativo: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido del Trabajo.

La mencionada Comisión Especial realizó durante dos años una amplia consulta nacional mediante los tres foros y el taller fronterizo mencionados, para lo cual contó con el apoyo del Poder Ejecutivo, por conducto de las Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación, así como de las dependencias que se verían involucradas por las posibles reformas constitucionales y legales.

Asimismo tuvieron una relevante participación distinguidos juristas y académicos universitarios quienes presentaron sus ponencias sobre los temas mencionados, mismas que se contienen en las publicaciones que del Coloquio, de los Foros y del Taller Fronterizo de Análisis en Materia de Nacionalidad se publicaron en las memorias correspondientes de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, bajo los títulos, respectivamente, de «La Doble Nacionalidad»<sup>18</sup> y de «La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana».<sup>19</sup>

En las reuniones arriba mencionadas se lograron importantes resultados de carácter social, político, histórico, económico, constitucional y legal, que se pueden agrupar en tres principales direcciones, una, favorable a la no pérdida de la nacionalidad mexicana por la adquisición de una nacionalidad extranjera; otra, opuesta a cualquier posibilidad de doble nacionalidad de los mexicanos y una tercera, que analiza el Derecho Comparado para ubicar a los países que adecuan sus legislaciones a una u otra de las posiciones indicadas.

En el desarrollo de los debates correspondientes a los temas enunciados se presentaron diversas posiciones que implicaban reformas legislativas de gran alcance, tanto a nivel constitucional como a nivel de las leyes ordinarias, así fueron elaboradas varias propuestas, entre las cuales destacaron las siguientes:

- Que se eliminara de nuestra legislación la pérdida de la nacionalidad mexicana, en los casos de que se adquiriera alguna otra.
- Que se declarara expresamente la no pérdida de la nacionalidad mexicana de origen, en ningún caso.
- Que se declarara la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana de origen.
- Que se admitiera la doble nacionalidad en nuestra legislación, sujeta a convenios bilaterales.
- Que se estableciera la doble nacionalidad pura y simple, sin ningún Tratado de por medio.
- Que fuera reconocida y establecida tanto la doble nacionalidad, como la doble ciudadanía.

Los participantes en su mayoría, admitieron una o varias de las propuestas anteriores, especialmente quienes representaban a los partidos políticos y los funcionarios del Gobierno Federal, mientras que una minoría de reconocidos intelectuales, académicos y juristas manifestaron su oposición argumentando: «Que para obtener los efectos de esas propuestas, no era necesario establecer ninguna reforma constitucional, considerando que las leyes ordinarias prevén que en caso de que se adquiriera otra nacionalidad y se desee recuperar la mexicana, basta con presentar una solicitud ante la autoridad competente. Que la tradición constitucional mexicana, desde el inicio de su historia independiente hasta la fecha, ha sostenido la nacionalidad única. Que nuestro país ha suscrito tratados en los que específicamente se rechaza la doble nacionalidad y además, que modificar la tradición constitucional y los tratados suscritos por México en los que no se acepta la doble nacionalidad, para ubicar un criterio en contra, no solo no resolvería el problema, sino que por el contrario, vendría a vulnerar en cierto modo la soberanía nacional y podría ocasionar otros problemas de mayor riesgo para nuestro país».

Por su parte los defensores de la tesis de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por la adquisición de una extranjera, o bien de la doble nacionalidad, justificaron las modificaciones legislativas necesarias conducentes señalando: «Que el Gobierno de México tenía serias dificultades para defender de manera adecuada los derechos de sus nacionales en el extranjero, debido a que por tratarse de leyes internas extranjeras, se

<sup>18</sup> LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, *La Doble Nacionalidad*, Memoria del Coloquio, Palacio Legislativo, primera edición, México, 1995.

<sup>19</sup> LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, *La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana*, Memoria de los Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad, Zacatecas, Jalisco, Baja California, Oaxaca. Segunda Edición, México, 1997.

encontraba impedido para acudir directamente ante los Tribunales de otros países, en particular a los de los Estados Unidos de América para impugnarlas y porque además a nivel internacional también se encontraba limitado debido al escaso número de instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos han ratificado diversos países, especialmente los Estados Unidos, mismos que con frecuencia han establecido diversas reservas sobre esa materia, y que en el caso particular de este último país, se debía señalar que su Constitución Política no establece de manera expresa los derechos a la salud y a la educación de sus propios nacionales y menos de los extranjeros, lo cual hace que la defensa de estos últimos sea muy difícil».

Además manifestaron que no solo es un derecho, sino una obligación esencial del Gobierno mexicano la protección de sus nacionales, así como brindarles la posibilidad de que se desarrollen en un ámbito de igualdad, en la sociedad extranjera de la que en un momento dado forman parte, por ello se concluye la necesidad de que los mexicanos puedan adquirir la nacionalidad del país extranjero donde residan, sin perder la mexicana, con lo cual podrían alcanzar la igualdad jurídica con los nacionales de ese otro Estado y proteger asimismo, de manera adecuada, sus garantías individuales.

Otro argumento propuesto para alcanzar las reformas legislativas enunciadas, se refirió a los beneficios que recibe nuestro país por las remesas en dinero que envían los emigrados a sus familias, que por su monto anual, supera los del turismo y siguen en importancia a los ingresos por la exportación de petróleo, lo cual estiman que es razón suficiente para que proceda su petición.

Por lo tanto, indican que la no pérdida de la nacionalidad mexicana tendría los beneficios siguientes:

- No se presentaría problema alguno en cuanto a la libertad de tránsito.
- No existiría ningún problema en cuanto a los derechos laborales de los mexicanos en el extranjero, especialmente los que se encuentran en los Estados Unidos de América porque podrían trabajar en ambos lados de la frontera, lo que además podría ser un estímulo para que los mexicanos que radican en el exterior puedan regresar a México cuando lo estimen conveniente, sin obstáculos y sin tener que realizar mayores trámites.
- Que en lo referente al régimen fiscal, no habría problema alguno en virtud de los convenios existentes con los Estados Unidos para evitar la doble imposición, los cuales recogen el principio de que el

pago de impuestos se efectúa en el lugar de la residencia del contribuyente.

- Que se conservarían intactos sus derechos patrimoniales, incluido su derecho de adquirir bienes en las zonas prohibidas, en el entendido que para esos efectos, serían considerados como mexicanos.
- Que en lo relativo a la protección diplomática y consular, en primera instancia la misma se brindaría a todo mexicano y conforme a la práctica internacional, México se inhibiría solo en caso de que el Estado receptor identificara a la persona de que se trate, como nacional suyo.
- Que en los casos de extradición, esta se facilitaría cuando se tratara de una persona que ha delinquido en otro país que también la reconozca como su nacional, en cuyo caso se podrían considerar como una excepción aplicable al criterio del Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 14 de la Ley de Extradición Internacional.
- Además, que cuando un inmigrante mexicano pudiera adquirir la ciudadanía estadounidense sin perder la nacionalidad mexicana, obtendría nuevos derechos como son los de votar y ser votados para cargos públicos, la oportunidad de ocupar un puesto en el Gobierno o bien en el sector privado de ese país, inclusive formar parte del Poder Judicial, etc.

Asimismo que es cierto que los Estados Unidos aceptan de hecho la doble nacionalidad, inclusive la de los mexicanos, sin ningún problema; que en el propio continente americano hay numerosos países en los que se establece la legitimidad de la doble ciudadanía, es decir, que nunca les quitan la nacionalidad a quienes integran su población, por el hecho de adquirir una nacionalidad extranjera.

- También afirman que la doble nacionalidad podría tener como finalidad principal, la de proteger a los mexicanos en los Estados Unidos.
- Que la doble nacionalidad puede representar un gran avance en la defensa de los Derechos Humanos.
- Que la doble nacionalidad permitiría mayor presencia de la cultura mexicana en el territorio de los Estados Unidos.
- Que el adoptar la doble nacionalidad sería ejercer la soberanía mexicana y no requeriría la anuencia de ningún otro Estado.
- Que el hecho de que los mexicanos no pierdan su nacionalidad al adquirir otra diferente, les permitiría tener ampliamente protegidos sus derechos patrimoniales en su calidad de mexicanos y, al mismo

tiempo, les permitiría alcanzar la igualdad jurídica con los nacionales del Estado en el que residan.

En contra de las consideraciones y argumentos anteriores, se integró un pequeño grupo de juristas y académicos mexicanos conocedores de la evolución histórica de nuestra legislación en materia de nacionalidad, así como de los valores sociales, culturales y morales de la nación mexicana, quienes manifestaron su inconformidad y desacuerdo con las propuestas sobre la procedencia de la Doble Nacionalidad, Doble Ciudadanía o bien, de la Nacionalidad Irrenunciable y aun de la No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana, dentro de los cuales consideramos necesario mencionar entre otros, a los maestros Carlos Arellano García, Jorge A. Bustamante Fernández y Romeo Flores Caballero, mismos que manifestaron su oposición a dichas propuestas, y porque estimaban que es indebido el ejercicio del derecho del voto a los mexicanos en el extranjero, considerando lo siguiente:

- Que sería riesgoso para los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos que acudieran a votar, porque el Servicio de Naturalización e Inmigración llevaría a cabo redadas y deportaciones.
- Que sería muy difícil técnicamente levantar un Padrón Electoral.
- Que solo podrían votar estando registrados en un Distrito Electoral.
- Que es demagógico considerar que se podría organizar el voto de millones de mexicanos radicados legalmente o no en los Estados Unidos, porque los consulados mexicanos no disponen de la infraestructura necesaria.
- Que los partidos políticos mexicanos tendrían que hacer campañas en el territorio de los Estados Unidos, lo cual sería en contrario a la legislación de ese país que las implicaciones políticas del voto de los mexicanos en los Estados Unidos podría aumentar los problemas de las relaciones bilaterales con nuestro país.
- Que en última instancia los mexicanos que se encuentran en territorios de Estados Unidos, legal o ilegalmente, están desarraigados de la realidad social y política de México y por lo mismo su voto no tendría fundamento que un gran número de mexicanos radicados en los Estados Unidos son indocumentados o ilegales y por lo tanto no tendrían derecho a votar en dicho país.
- Que la iniciativa de reforma constitucional de No Pérdida de Nacionalidad Mexicana, representa un grave peligro real para la soberanía de México, por las razones siguientes:

1. Es previsible que no ayudará realmente a los trabajadores indocumentados y en cambio va a crear una nacionalidad de primera, esto es, la mexicana-estadounidense, una de segunda, la mexicana-inglesa, francesa, alemana, etc., y una nacionalidad de tercera, la de los mexicanos ubicados en el territorio nacional.

2. Aún en el supuesto de que desapareciera la distinción constitucional entre nacionalidad y ciudadanía, la primera como concepto sociológico y la segunda como concepto jurídico y político, en la realidad mexicana es imposible hacer tal separación porque en la práctica ciudadanía significa nacionalidad, pero no la inversa, si se observa con mayor detenimiento, se podrá ver que salvo los derechos políticos de los mexicanos, quienes puedan tener acceso a nacionalidad y ciudadanía, tendrán en realidad dos nacionalidades, una mexicana devaluada, la ciudadanía sin derechos políticos y una nacionalidad estadounidense plena, lo cual implica contrariar el espíritu constitucional que establece la igualdad jurídica de los mexicanos.

3. Se tendría que modificar el contenido del artículo 32 constitucional para quitar la preferencia que se debe dar a los mexicanos sobre los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en los que no sea indispensable la calidad de ciudadano, de lo que resultaría que los mexicanos-estadounidenses van a tener ventaja sobre los mexicanos a secas.

4. Que es falso que con la no pérdida de nacionalidad, los mexicanos podrían defenderse mejor en los Estados Unidos, si se convierten en ciudadanos de ese país, lo cual consideran cuestionable por las numerosas dificultades que tendrían los trabajadores indocumentados para obtener la nacionalidad estadounidense, toda vez que uno de los requisitos para acceder a dicha nacionalidad, es demostrar que se tienen más de cinco años de residencia legal en dicho país, situación que los trabajadores migratorios temporales o los indocumentados mexicanos no pueden cumplir.

5. Que en el supuesto de que los mexicanos con residencia legal de más de cinco años en los Estados Unidos cumplieran con todos los requisitos ya enunciados que exige la legislación de los Estados Unidos para adquirir esa nacionalidad, tendrían la obligación de prestar un juramento solemne a la Bandera y a la Constitución Política de los Estados Unidos de América, que es incompatible con la lealtad patriótica que todo nacional le debe a México, por lo cual no sería válido que afirmaran «Juro defender a la Constitución de los Estados Unidos en contra de sus enemigos internos y externos». Por lo que en el

Subcomité de Asuntos Migratorios de la Cámara de Representantes se afirma que «el ritual de naturalización obliga a los nuevos ciudadanos a renegar cualquier tipo de lealtad hacia gobiernos o países distintos a los Estados Unidos».

6. El aceptar la doble nacionalidad o bien, la no pérdida de la nacionalidad mexicana implica que el Gobierno mexicano deje de cumplir con su obligación de proteger a sus nacionales en el extranjero, sobre todo a los indocumentados, contribuyendo en el caso de los que se encuentran en el territorio de los Estados Unidos, a contribuir para que obtenga la nacionalidad de ese país.

7. No es válido el argumento de que como otros países aceptan la doble nacionalidad, también el nuestro tenga que reconocerla sobre todo por los antecedentes históricos de las relaciones entre México y los Estados Unidos, en la que este último siempre ha impuesto su hegemonía a nuestro país.

8. También indican que si el propósito y finalidad de las reformas mencionadas es evitar que pierdan sus derechos en México, los mexicanos que se hagan nacionales de otro país, ya existen disposiciones legales y jurisprudencia que protegen a los mexicanos en su nacionalidad de origen, cuando tienen que renunciar a cualquier otra que hubiesen obtenido por razones circunstanciales.

9. Asimismo manifiestan que la jurisprudencia mexicana establece que la nacionalidad, al crearse como la común definición de un Estado, es también jurídica y por lo mismo no puede compartirse, lo cual rebate sustancialmente la idea de que la nacionalidad va más allá de nuestras fronteras, lo cual es un concepto supranacional que justifica el derecho de intervención.

10. Que no son compatibles los lazos de identidad real o sociológica entre las condiciones del mexicano y las de los norteamericanos por sus profundas diferencias culturales históricas, religiosas, sociales, étnicas, etc., mismas que se deben cumplir para la identificación de un extranjero con un nacional.

11. Que la mencionada propuesta podría significar un peligroso antecedente para la soberanía mexicana porque, de aceptarse, se da el primer paso para que en poco tiempo también se pueda plantear la integración de nuestro país a los Estados Unidos de América.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Calleros, Juan Carlos, «La devaluación de nuestra nacionalidad»; artículo contenido en la obra *La no pérdida de la nacionalidad mexicana*; (Memoria de los Foros de Análisis Materia de Análisis Materia de Nacionalidad, en Zacatecas, Jalisco, Baja California Oaxaca) LVI

## VI. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Independientemente de los motivos por los que se llevaron a cabo las reformas a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, cuyo contenido permite a los mexicanos obtener tanto la nacionalidad como la ciudadanía de un país extranjero, en particular la de los Estados Unidos de Norteamérica, sin perder su nacionalidad de origen, se concluye que a partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 1997 ya enunciadas, los mexicanos residentes en el extranjero pueden obtener otra nacionalidad sin perder la propia y además, si son mayores de edad y por cubrir los requisitos que establecen los artículos 30, 34, 35 y 36 de nuestra Ley Suprema, son titulares tanto del derecho del voto, como del de ser votados para cargos de elección popular en el territorio nacional, pudiéndose además asociar individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, lo cual también implica obligaciones a su cargo.

Al respecto es necesario destacar que en el Decreto del Poder Ejecutivo Federal de fecha 19 noviembre de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de los mismos mes y año, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; tiene especial importancia el contenido de su Artículo Octavo Transitorio (Segunda Sección, página 46), en el que se hace referencia expresa a un «Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos», así como a la «Expedición de la Correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana» (C.I.C.), con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para

Legislatura de la H. Cámara de Diputados, segunda ed. México, junio, 1997, pp. 595-603.

regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores».

En relación con lo dispuesto en la primera parte del Artículo Octavo Transitorio arriba citado, es necesario hacer una referencia a ciertos antecedentes y circunstancias relacionadas, en la forma siguiente.

En el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de julio de 1992, se publicó el Decreto de 15 de julio de 1992, del C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Población, en su capítulo VI «Registro Nacional de Población», integrado con los artículos 85 a 96 y en los que se establece que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de toda las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero, por lo cual el Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

Por lo tanto en el Registro Nacional de Población se deberán inscribir: I. A los Mexicanos, mediante el **Registro Nacional de Ciudadanos** y el Registro de Menores de Edad; y II. A los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.

Asimismo, el **Registro Nacional de Ciudadanos** se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por esta ley y su reglamento; en concordancia con lo dispuesto por los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También dispone que al incorporar a una persona en el **Registro Nacional de Población**, se le asignará una clave que se denominará **Clave Única de Registro de Población**, (C.U.R.P), la cual servirá para registrarla e identificarla en forma individual.

Igualmente dispone la presente ley que las autoridades locales contribuirán a la integración del Registro Nacional de Población, para lo cual la Secretaría de Gobernación celebrará con ellas convenios para adoptar la normativa y los métodos de identificación y registro de las dependencias de la Administración Pública Federal; también para recabar la información relativa a los **nacimientos y defunciones de las personas** a fin de integrar y mantener permanentemente actualizado el Registro Nacional de Población, así como para incluir en el acta correspondiente la Clave Única de Registro de

**Población al registrar el nacimiento de las personas.** Lo anterior implica que los Registros Civiles de toda la República deberán funcionar con los mismos sistemas computarizados para lograr su funcionamiento uniforme, situación que apenas se ha empezado a implantar, por lo que falta mucho tiempo para que se logre alcanzar dicha uniformidad.

Es importante señalar que se dispone que una vez que se cumplan los requisitos necesarios, la Secretaría de Gobernación «deberá expedir y poner a disposición del ciudadano la respectiva **Cédula de Identidad Ciudadana (C.I.C.)**, que es el documento oficial de identificación, que se hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular. Dicha Cédula de Identidad Ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

La presente Ley General de Población dispone que la **Cédula de Identidad Ciudadana** contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación: I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s); 2. Clave Única de Registro de Población; III. Fotografía del titular; IV. Lugar de nacimiento; V. Fecha de nacimiento, y VI. Firma y huella dactilar.

También dispone el presente Ordenamiento que la Secretaría de Gobernación proporcionará al **Instituto Federal Electoral**, la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria **para la integración de los instrumentos electorales**, en los términos previstos por la Ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran en el ejercicio de sus atribuciones.

Por último, la Ley en comento dispone en su artículo Cuarto Transitorio lo siguiente: «En el establecimiento del **Registro Nacional de Ciudadanos** se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del padrón electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la credencial para votar con fotografía prevista en el artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto no se expida la **Cédula de Identidad Ciudadana**, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral».

Con fecha 22 de octubre de 1996, el C. doctor Ernesto Zedillo Ponce de León titular del Poder Ejecutivo Federal expidió un Decreto en el que se

contiene un Acuerdo para la Adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población, mismo que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de octubre de 1996.

En los Considerandos que explican en el contenido y finalidad del presente Acuerdo, se afirma que el establecimiento y adopción de una Clave Única y homogénea en todos los registros de personas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituye un elemento de apoyo para el diseño y conducción de una adecuada política de población, pues la amplitud de su cobertura y de su carácter obligatorio la hacen un instrumento de registro y acreditación fehaciente y confiable en la identidad de la población y además considera que la adopción de la mencionada Clave Única de Registro de Población constituye un elemento indispensable para la conformación y el establecimiento del **Registro Nacional de Ciudadanos**, del registro de menores de edad, del padrón de mexicanos residentes en el extranjero y del catálogo de extranjeros residentes en la República Mexicana, los cuales componen el Registro Nacional de Población, el cual constituye el instrumento de mayor amplitud para la identificación de las personas que integran la población del país.

Por su parte, el presente Acuerdo para la Adopción y uso por la Administración Pública Federal de la **Clave Única de Registro de Población** establece que la misma se asignará a todas las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional, **así como a los nacionales domiciliados en el extranjero**.

En su artículo 2º dispone que la Clave Única de Registro de Población contará con dieciocho caracteres, que se determinan en las siete fracciones que comprende esta disposición.

Igualmente ordena que la asignación de la Clave Única de Registro de Población corresponderá a la Dirección General de Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Población y además dispone que una vez que se asigne dicha Clave Única en los términos del referido artículo 2º, la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal expedirá una constancia por escrito que recibirá el registrado a través de la autoridad solicitante. El titular de la Clave deberá presentar dicha constancia para los efectos de su incorporación posterior en cualquier registro de personas a cargo de otras dependencias y entidades.

Asimismo, se crea una Comisión Intersecretarial para la adopción y uso de la Clave Única de Registro

de Población, que tendrá como objetivo apoyar a la Secretaría de Gobernación en el establecimiento de las normas, métodos y procedimientos técnicos para la adopción y uso de dicha clave en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Finalmente establece el presente Acuerdo que para los efectos del mismo, la Secretaría de Gobernación promoverá ante los Gobiernos de las entidades federativas, la celebración de acuerdos de colaboración **para la adopción de la Clave Única de Registro de Población**, en los registros de personas que competan al ámbito estatal. En dichos acuerdos se alentará también la adopción de los instrumentos jurídicos pertinentes para considerar el uso de la Clave Única en la inscripción ciudadana de los catastros municipales.

Al respecto se puede afirmar que los procesos del «Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos», así como para la «expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana» apenas se ha iniciado en algunas de las principales ciudades del territorio nacional por lo que es físicamente imposible que para las elecciones federales del año 2000, sobre todo la de Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, puedan contar los electores con sus correspondientes Cédula de Identidad Ciudadana, sobre todo los mexicanos residentes en el extranjero.

Igualmente se debe subrayar por su importancia, que el referido Artículo Octavo Transitorio dispone en su segunda parte, lo siguiente: «Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentra integrada y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana».

En cumplimiento de lo ordenado por el mencionado Artículo Octavo Transitorio, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su Sesión Ordinaria de 29 de abril de 1998, en el Punto Número 12 de su Orden del Día elaboró un acuerdo por el que se designa una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero

puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se crea una Comisión de Coordinación y Apoyo del Consejo General, mismo que comprende Siete Considerandos, con base en los cuales se adoptaron Nueve Acuerdos. El presente proyecto de Acuerdo se aprobó en sus términos en la misma fecha de su celebración, por lo que en cumplimiento del Punto Noveno del mismo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1998, en el tomo DXXXVI, Número 9, página 94, Sección 1. Con base en el contenido del Acuerdo en cuestión, se designaron los integrantes de la Comisión de Especialistas mencionada con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer el Derecho al Sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se integró una Comisión de Coordinación y Apoyo del Consejo General para colaborar con la Comisión de Especialistas, misma que sería presidida por el Consejero Electoral, doctor Emilio Zebadúa.

Además se dispuso que la Comisión de Especialistas debería formular un programa de trabajo en el que se describirían y detallarían las actividades a realizar, los recursos económicos necesarios y la calendarización de sus labores, el cual sería sometido a la Comisión de Coordinación de Apoyo del propio Consejo para que la misma analizara dicho programa con base en sus propias atribuciones así como para que formulara las sugerencias que procedieran.

Además se establecieron los elementos de procedimiento que permitieran realizar las finalidades propuestas y que la Comisión de Especialistas iniciara sus trabajos el 12 de mayo de 1998, señalándose un plazo no mayor de seis meses para que las Comisiones presentaran al Consejo General un informe final que debería contener el desarrollo y el resultado de los estudios realizados, a través de la propia Comisión de Coordinación y Apoyo.

Con fecha 12 de noviembre de 1998 la Comisión de Especialistas designada para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero presentó dentro del plazo que se le había fijado, al respecto, su *Informe Final*, mismo que contiene entre otros los principales elementos siguientes:

«Modalidades de Registro», que contiene los Criterios de Construcción de las Modalidades de Registro y Emisión del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, en las que se tuvo en cuenta, principalmente, que su adecuada instrumentación solo se podría lograr partiendo de las bases del derecho

electoral mexicano vigente, esto es, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para dicho efecto se fijaron tres modalidades de registro, la primera con Padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en el extranjero, la segunda con Padrón y Tarjeta de identificación electoral con fotografía, expedida en el extranjero y la tercera, sin Registro, sin Padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en México.

Asimismo, se propusieron modalidades de emisión del voto, contenidas en seis modalidades básicas, a saber: 1. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y credencial para votar con fotografía, 2. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía; 3. Voto en casilla especial, sin lista nominal y con credencial para votar con fotografía; 4. Voto en casilla especial sin lista nominal y con tarjeta de identificación electoral con fotografía; 5. Voto a distancia con lista nominal y credencial para votar con fotografía y 6. Voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía.

También se formularon algunas Derivaciones de las Modalidades Básicas y se propusieron formas para regular las campañas electorales y los medios de fiscalización, contenidos en 23 derivaciones de las modalidades básicas, mismas que se presentaron de manera esquemática y agrupadas bajo ciertos criterios, con el propósito de facilitar el primer acceso a dicha información, en la forma siguiente:

Credencial para votar con fotografía, que supone, bien una campaña de credencialización en el extranjero, que emita una credencial permanente para votar con fotografía para quienes están en el exterior, o bien, en solo la emisión de la credenciales en territorio nacional.

Tarjeta de identificación electoral con fotografía, que supone una campaña en el extranjero de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.

Voto con credencial para votar con fotografía o tarjeta de identificación electoral con fotografía, que supone dar plena validez a la credencial para votar con fotografía en el voto en el extranjero y también, una campaña de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.

Incluyentes para votar en tránsito, en los que se hace énfasis en la instalación de Casillas Especiales, en las que puedan votar quienes se encuentren en tránsito.

La más amplia cobertura, en esta última categoría se agrupan las cuatro modalidades derivadas que por sus características, cubren un mayor universo de votantes potenciales.

Al mismo tiempo se plantearon medidas para regular la actuación de las autoridades electorales, así como sobre diversos arreglos internacionales, se propuso la creación de un nuevo libro del COFIPE con el objeto de instrumentar que nuestra legislación electoral «el voto de los mexicanos en el extranjero» para lo cual se indica la necesaria reforma o adiciones, principalmente de los ordenamientos siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 30, Párrafo 2 y 36, Fracción III; Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia federal, artículos 1, 12 y 13; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 267; Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 543 al 548; Código Federal de Procedimientos Penales y sus reformas, artículos 7, 8, 9 58 y 59; Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, artículos 1 al 5; Ley de Extradición Internacional; Ley de Nacionalidad, artículos 3, 13 y 14; Ley del Notariado para el Distrito Federal, artículo 5; Ley del Servicio Exterior Mexicano, artículos 2, 44 y 57; Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 19 y de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Es conveniente aclarar que los instrumentos legislativos indicados, requerirán de una aplicación extraterritorial al momento de celebrarse elecciones de los mexicanos en el extranjero; lo cual también implica que en relación con los diversos Recursos o Medios de Impugnación que se pudieran presentar en aspectos vinculados con el voto emitido por los mexicanos residentes en el extranjero, es indispensable que se lleven a cabo las modificaciones de algunos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tendientes a una debida regularización de los procedimientos contenciosos en materia electoral, reformas y modificaciones legales que no ha sido posible que se realicen y por lo tanto la votación de los mexicanos en el extranjero en las elecciones federales del año 2000 no se podrá llevar a efecto.

El referido *Informe Final* presentado por la **Comisión de Especialistas** que estudió las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el

extranjero,<sup>21</sup> contiene en su última parte sus consideraciones finales, en las que manifiesta que cada modalidad de registro y voto, atiende a segmentos poblacionales diferentes del universo total de electores mexicanos en el extranjero, señalando que las más incluyentes aspiran atender al total de ciudadanos mexicanos en el año 2000, estimado en 10.8 millones, de los cuales el 99% vive en los Estados Unidos de América, señalando que la Comisión no consideró relevante el tiempo de residencia en el exterior para la inclusión de ciudadanos mexicanos en el padrón electoral especial para la votación en el extranjero, por lo que se atendió a la base subjetiva del derecho al voto que establece exclusivamente dos condiciones para otorgar el sufragio: la nacionalidad mexicana y la mayoría de edad.

Igualmente se propusieron las tres modalidades mencionadas para el registro e identificación de electores, además de las seis modalidades básicas para la emisión del voto a las que se hizo referencia, las cuales van desde el voto *in situ*, hasta el voto a distancia de las que pueden combinarse 23 posibilidades, que tienen universos de cobertura diferentes, atienden a los patrones de dispersión o concertación de la población mexicana y toman en cuenta su condición jurídica migratoria.

Por otra parte, se consideró necesario mantener el requisito de la nacionalidad mexicana para poder fungir como funcionario de casilla, por lo que aquellos ciudadanos mexicanos que tengan doble nacionalidad no podrán desempeñar esa importante función en el extranjero.

También se consideró que por las condiciones específicas de los mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional, **será imposible utilizar la técnica censal para la elaboración del Catálogo General de Electores**, pero se estima que con un eficiente sistema de convocatoria a través de los medios masivos de comunicación, será posible conformar el Padrón Electoral de Ciudadanos en el Extranjero.

Igualmente se estimó que ante la posibilidad de que algunas de las medidas de seguridad con las que cuenta el proceso electoral pudieran sacrificarse, la Comisión consideró conveniente proponer mecanismos de seguridad que, en función de las características específicas de cada modalidad de registro o emisión de voto, preserven, aseguren y garanticen la

<sup>21</sup> Instituto Federal Electoral, *Informe Final que presenta la Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral, que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, 12 de noviembre de 1998.

total confiabilidad, transparencia, equidad y objetividad en el proceso.

Las propuestas de la Comisión de Especialistas, permiten diversas modalidades para la realización de los cómputos y los escrutinios de la votación, ya sea mediante la instalación de casillas y centros de votación o bien, si se decide instrumentar la votación a distancia, esto es, por correo, por fax, por télex, por sistemas telefónicos o bien otros medios computarizados, en los cuales los procedimientos de cómputo y escrutinio se podrán realizar automáticamente.

Estimamos necesario resaltar que a lo largo del presente Informe Final, la Comisión identificó y propuso los posibles arreglos que el Instituto Federal Electoral debería realizar para lograr la votación de los mexicanos en el extranjero, lo cual podría involucrar a los órganos de los países de destino, a los proveedores de material electoral, a los medios de comunicación, etc., y en el caso específico de los Estados Unidos de América, a su Servicio de Inmigración y Naturalización, a sus Asociaciones Cívicas, Autoridades Locales, Organizaciones Vecinales, y en su caso, a los Servicios Postales y a las Compañías Telefónicas y de Informática, etc.

Por último consideramos que se debe resaltar por su importancia una de las últimas consideraciones incluidas en el presente **Informe Final**, misma que a la letra indica:

**«Una vez que el Congreso de la Unión determine las modalidades que se instrumentarán para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, las autoridades mexicanas habrán de desplegar los programas operativos necesarios para conformar la estructura administrativa que haga posible la realización del proceso electoral del año 2000. Los funcionarios y el personal operativo encargado de realizar las labores correspondiente, deberán ser capacitados en los mismos tiempos y con procedimientos similares a los que se usan en el territorio nacional.»**

Ahora bien, para la procedencia del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero se indica en el multicitado Informe Final, que es necesaria la reforma de la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la fecha dispone:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

Fracción III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la Ley.

Al respecto el *Informe Final* en cuestión señala: «En la Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, suscrita por los coordinadores de grupos parlamentarios y del Presidente de la República, se expresa al respecto lo siguiente: "Se propone suprimir de la Fracción III del Artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el Distrito Electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio..."»

Por lo tanto, mientras no se lleve a cabo la reforma constitucional mencionada, difícilmente se podrá realizar la votación de los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero.

Considerando las referencias enunciadas en torno al cumplimiento de lo dispuesto por el **Artículo Octavo Transitorio** contenido en la página 46 de la Segunda Sección del *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 22 de noviembre de 1996, se llevó a cabo un **Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero**, durante los días 11 y 12 de agosto de 1998, en el Auditorio del Instituto Federal Electoral, con el objeto de estudiar las distintas modalidades para el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, el cual fue organizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (**IDEA**), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**), el Instituto Federal Electoral de México (**IFE**) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (**TEPJF**). El propósito fundamental de dicho seminario fue el de intercambiar información y compartir experiencias que contribuyeran al estudio, análisis y difusión de las distintas modalidades que se han adoptado para garantizar el ejercicio del voto de los nacionales en el extranjero.

Los trabajos desarrollados en dicho Seminario Internacional Sobre el Voto de los Nacionales en el Extranjero se llevaron a cabo en cuatro paneles, que se ocuparon respectivamente, el primero, sobre «Principales requerimientos y desafíos que enfrenta la regulación del ejercicio del voto en el extranjero», referido en los casos de Colombia, Eritrea y Francia; el segundo, «La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación», que se ocupó de los casos de Argentina, Brasil y Guinea; el tercero estudió «La modalidad del voto postal o por correo» que presentó los casos de Austria, España y Portugal; por último, el cuarto panel analizó las «Modalidades combinadas o alternas», aplicado a los casos de Australia, expuesto por el Sr. Alan Wall, Consultor Electoral de Australia; el caso de Bosnia, desarrollado por la Sra. Brenda Oppermann, Coordinadora Adjunta del Programa del Voto en el Extranjero de la OSCE y el caso de Suecia, planteado por la Sra. Britt-

Marie Grundstrom, Consejera Legal de la Unidad de Elecciones Generales de Suecia; el presente panel de deliberación fue moderado por el señor licenciado don José de Jesús Orozco Henríquez, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las ponencias de los expositores que intervinieron en los paneles mencionados, en principio fueron favorables a la posibilidad de que los ciudadanos de un país que se encuentren en el extranjero, puedan ejercer el derecho a votar sus elecciones nacionales, habiéndose reconocido la validez de los procedimientos que han sido aplicados en las mencionadas votaciones.<sup>22</sup>

Por lo que corresponde a nuestro país, los diversos medios de información, tanto los impresos como la radio y la televisión le dieron amplia cobertura a la referida problemática y de esta forma el propio Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, José Woldenberg manifestó al clausurar los trabajos de la referida conferencia trilateral sobre el voto en el extranjero que: «No cabe duda que el voto en el extranjero es un tema moderno en las democracias: nos desafía porque exige un replanteamiento de nuestra idea de la ciudadanía frente a la realidad de un mundo de mutuas e inevitables influencias». Asimismo, indicó que: «El Instituto Federal Electoral está y estará al margen de las diferencias que se generen entre los partidos políticos respecto al voto de los mexicanos en el extranjero» y agregó: «Si México se ha planteado hoy el proyecto del voto de sus nacionales en el extranjero, es porque ha avanzado en la construcción de un piso básico de confianza bien ganado, ya que el país cuenta con una infraestructura electoral cada vez más confiable que puede ser sometida a las pruebas más complejas y difíciles».<sup>23</sup>

En la misma reunión el exsecretario de Gobernación, Jorge Carpizo, señaló que el voto de los mexicanos en el extranjero es un asunto delicado, por lo que en su oportunidad acudiría a la Cámara de Senadores para dar su postura al respecto, que en principio, sería en contra de ese proyecto y se refirió a que con anterioridad había publicado un artículo donde exponía su postura en contra de ese tipo de votación, precisando que dicho artículo lo tituló «El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero», en

donde planteó en siete puntos las razones por la que se pronunciaba en contra del referido voto.<sup>24</sup>

Por su parte el señor licenciado don José Luis de la Peza, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, manifestó que durante los trabajos de la conferencia trilateral sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, «se hizo énfasis en la importancia de la voluntad política de las autoridades mexicanas que organizan la elección a efecto de extender el sufragio de sus ciudadanos votantes; pero también se ha acentuado la necesaria actitud de colaboración de los gobiernos en los que residen los ciudadanos. En el caso mexicano, el establecimiento de esta figura entraña una singular complejidad técnica y logística».<sup>25</sup>

Al respecto Rodolfo de la Garza, catedrático universitario y vicepresidente del Instituto de Política «Tomás Rivera», manifestó el 7 de mayo de 1998 en Washington, que: «El gobierno mexicano debería examinar cuidadosamente las propuestas para conceder el voto a mexicanos residentes en el extranjero, porque sus intereses podrían ser distintos de los que tienen los que viven en México»; también manifestó: «¿por qué una persona que vive y paga impuestos en Estados Unidos deba estar capacitada de votar en México?, ese es un problema... parecería poner a Estados Unidos en posición de decidir las elecciones en México».<sup>26</sup>

En relación con el tema presente, Jesús Reyes Heróles afirmó el 6 de agosto de 1998 en la Ciudad de Los Ángeles, California, en su calidad de entonces embajador de México en los Estados Unidos que: «No veo mal las visitas de políticos y funcionarios mexicanos de todos los partidos (políticos) a Estados Unidos, pero a contrapelo de lo afirmado por alguno de los mencionados políticos, existen problemas para implantar el voto electoral en este país, para millones de mexicanos residentes aquí».<sup>27</sup>

En una entrevista concedida al periódico *Reforma* el C. Ruben Beltrán, director general de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores afirmó: «México no puede darse el lujo de efectuar elecciones de segunda en el exterior, porque no se pueden organizar las elecciones en el extranjero para dentro de dos años lo cual está al margen de cualquier postura partidista»; agregó, «el dictamen de la Secretaría de Relaciones Exteriores es que no existe

<sup>22</sup> *Memoria del Seminario Internacional Sobre el Voto en el Extranjero*, Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 1998.

<sup>23</sup> *El Universal*, México, D.F., 13 de agosto de 1998.

<sup>24</sup> Ídem, 13 de agosto de 1998.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 13 de agosto de 1998.

<sup>26</sup> *El Universal*, 8 de mayo de 1998.

<sup>27</sup> *El Universal*, 7 de agosto de 1998.

un padrón de mexicanos en los Estados Unidos para llevar a cabo la votación de las elecciones en el año 2000 y esta circunstancia conduciría a una elección sin garantía; ¿México puede darse el lujo de tener una elección en el exterior de segunda, teniendo una elección de primera en el interior?. No podemos tener reglas más relajadas en el exterior de las que tenemos en el interior, el ciudadano se preguntaría con razón y con justicia por qué no se ha dado la misma rigidez y transparencia; si se siguiera la misma mecánica de ciudadanización del proceso electoral, este no debería estar en manos del Estado, lo cual sucedería si fueran los consulados los que empadronaran a los inmigrantes o recibieran las boletas electorales. ¿Realmente cómo vamos a realizar, sin un registro en el exterior un proceso de insaculación oficial de casillas en el exterior?; la decisión para poner en práctica el voto en el extranjero no es unilateral, si el IFE recomendara poner casillas, tendría que entrar en contacto con autoridades locales y federales de Estados Unidos para ver la viabilidad de ello, dudo sobre las garantías de confiabilidad que se ofrecería con el voto por correo o el voto sobre internet, sobre el primero, ¿qué pasaría con el exitoso programa de resultados preliminares que se implementó el año pasado (1997), a través de la cual la ciudadanía conoció con un importante grado de certeza el resultado de la elección, antes que se difundieran los resultados oficiales?; otro obstáculo serían los delitos electorales, si hay algún problema en las elecciones, un problema con boletas canceladas o con alguna urna o alguna mesa, ¿con qué capacidad el Tribunal Electoral va a tener competencia sobre un delito electoral en el exterior?, ¿podemos hablar de la extraterritorialidad de las disposiciones del COFIPE?, ¿debemos tener una elección que no cumpla con todos los requisitos de la elección en el interior?, me parece que son cuestiones polémicas pero es muy importante que las analicemos».<sup>28</sup>

Finalmente los procuradores generales de la República, Diego Valadez y Jorge Carpizo Macgregor se manifestaron en contra de que se les otorgue el derecho de votar a los mexicanos radicados en el extranjero porque «en este momento sería contrario a los términos de la soberanía nacional». Carpizo Macgregor advirtió que: «darle esta facultad a los connacionales radicados en el extranjero, representa un gran riesgo, pues es un número muy grande que puede decidir en el resultado de las elecciones, porque para el año 2000 se calculan siete millones de

personas en edad de votar fuera de nuestro país». Diego Valadez Ríos señaló: «el voto de los nacionales en el extranjero representa apenas una cantidad muy pequeña, que no significa el uno por ciento del total de sufragios, hay que distinguir el voto de los mexicanos en el extranjero de aquellos países en donde no tienen posibilidad de definir el resultado de la elección, ese voto en el extranjero ¿qué tanto representa del total de los electores?, ¿está concentrado en un solo país?».<sup>29</sup>

## VII. Consideraciones finales

PRIMERA. La determinación de la nacionalidad es importante por sus efectos, no solo para el Derecho Constitucional interno de cada país, sino también para el Derecho Internacional Público, pudiéndose destacar como principales, los siguientes: Otorga a las personas expresamente determinadas derechos políticos que de manera general son exclusivos y propios de quienes son nacionales de un Estado; impone a los nacionales de un Estado un tipo específico de deberes militares impostergables; capacita para el desempeño de ciertas funciones públicas específicas prohibidas a los extranjeros, así como también para el ejercicio de ciertos derechos, actividades o profesiones que las leyes enumeran en forma taxativa; capacita para la obtención del pasaporte, con todas las consecuencias implícitas tanto en la paz como en la guerra; posibilita la repatriación y la recuperación de la nacionalidad de origen, con lo que también se obtiene la posibilidad de recurrir a la protección diplomática del país del cual se es nacional y además, en muchos países la nacionalidad tiene efectos de derecho privado, esto es, que a los individuos se les respeta su estatuto personal en cualquier país extranjero en el que se encuentren.

SEGUNDA. El otorgamiento de la nacionalidad se basa en dos sistemas, el que corresponde al ámbito internacional y el relativo a la soberanía interna de los Estados; en el primero se aplican cinco principios que indican que nadie debe carecer de nacionalidad; que nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades; que cada persona tiene el derecho de cambiar de nacionalidad; que la renuncia pura y simple no basta para perder la nacionalidad y, por último, que la nacionalidad de origen no debe transmitirse indefinidamente de generación en generación. En el dominio soberano de los

<sup>28</sup> *Reforma*, 24 de agosto de 1998.

<sup>29</sup> *El Universal*, 15 de septiembre de 1998.

Estados la nacionalidad tiene un fundamento jurídico que se manifiesta en un vínculo de derecho interno originado en un acto unilateral de cada Estado y por consiguiente es una institución de derecho público en el cual los requisitos para su otorgamiento los determina su respectiva Ley Suprema.

TERCERA. La tradición jurídica y constitucional mexicana desde el inicio de su guerra de independencia política ha sostenido el principio de que los mexicanos deben tener una sola nacionalidad y solo una desde su nacimiento y se condenó con la pérdida de la nacionalidad al mexicano que adquiriera una nacionalidad extranjera sin haber hecho la renuncia previa de la mexicana, situación que fue modificada por las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenidas en el Decreto de 7 de marzo de 1997, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de los mismos mes y año en las que se dispuso que «ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad» así como que «la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad». Lo anterior se reglamentó en el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 1998 por el que se promulgó la vigente Ley de Nacionalidad, misma que con base en lo dispuesto en su Primer Artículo Transitorio, entró en vigor el 20 de marzo de 1998.

CUARTA. Las legislaciones internas de los Estados regulan la Nacionalidad conforme a las condiciones y a sus necesidades internas, mismas que reflejan las características que las distinguen entre sí y en cuanto a la posibilidad de que los nacionales de esos países puedan ser titulares al mismo tiempo de una o más nacionalidades diferentes a la propia, se pueden citar las constituciones políticas de Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, España, Filipinas, Francia, Holanda, Honduras, Israel, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Suecia y Uruguay; en igual sentido se manifiestan las constituciones políticas de otros trece países, los cuales suman aproximadamente cuarenta Estados. Si consideramos que a la fecha la comunidad mundial se integra con ciento ochenta Estados, de ellos, ciento cuarenta no aceptan la doble nacionalidad.

QUINTA. En los Estados Unidos de Norteamérica la nacionalidad y la ciudadanía están reguladas en su Constitución Federal y en su Ley Pública 414 de Nacionalidad, Ciudadanía e Inmigración «Mc. Carran-Walter» de 27 de junio de 1952; siendo impor-

tante precisar que dicha legislación le otorga una primordial importancia a la calidad de ciudadano, antes que a la propia nacionalidad y su Constitución Federal fija en su artículo 26 los requisitos para ser ciudadano, en primer lugar, tener la edad de dieciocho años; también es aplicable al respecto el contenido de su artículo 4º, Sección 2 en la que se dispone que «los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los demás Estados y para poder ser ciudadano de ese país, se requiere haber nacido en su territorio, o bien que se hayan naturalizado como ciudadanos del mismo»; de lo que resulta que su legislación distingue entre la ciudadanía de carácter federal, de la ciudadanía local, que es la que regulan cada una de sus entidades federativas. En cambio, la citada Ley Pública 414, dispone de manera general que **son nacionales de los Estados Unidos de América, las personas nacidas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción**. Conviene aclarar que en la Sección 350 de su Ley Pública 414 se acepta la posibilidad de la doble nacionalidad.

SEXTA. Con base en la distinción que establece la Legislación de los Estados Unidos de América entre nacionalidad y ciudadanía, para los fines políticos y electorales, esto es para que en dicho país se pueda ejercer el derecho del voto, se requiere no solo ser nacional del mismo, sino tener principalmente su ciudadanía, de lo que resulta que el extranjero que pretenda adquirir tanto la nacionalidad como la ciudadanía de los Estados Unidos, deberá cumplir entre otros, con los requisitos siguientes: Se debe tener residencia legal en su territorio; dicha residencia legal debe ser de por lo menos cinco años para poder tramitar la obtención de la nacionalidad; debe formularse una solicitud de nacionalización; debe pagarse una cuota en efectivo de noventa dólares; se debe aprobar un examen por el que se demuestre la capacidad de hablar y escribir con fluidez el idioma inglés; se debe aprobar un examen que demuestre el conocimiento de las leyes básicas vigentes en dicho país y se deberá llevar a cabo la tramitación correspondiente, misma que tiene una duración aproximada de ocho meses. Por lo tanto, para que los mexicanos residentes en los Estados Unidos, independientemente de su calidad migratoria, puedan obtener la nacionalidad y la ciudadanía de ese país, tendrán que cumplir con los anteriores requisitos con el objeto de que puedan ser titulares de una igualdad jurídica y política con los norteamericanos de origen y así alcanzar las garantías constitucionales de las que son titulares los ciudadanos de ese país.

SÉPTIMA. La doble nacionalidad resulta de la tendencia de los Estados que cuentan con escasa población para aumentar el número de sus nacionales, facilitando la inmigración de extranjeros a sus respectivos territorios mediante leyes adecuadas. Históricamente la doble nacionalidad se origina porque las legislaciones internas de los Estados establecen como formas para adquirir la nacionalidad el *Ius Sanguinis* y el *Ius Soli* aplicados en forma simultánea; también a través del matrimonio se autoriza a que el cónyuge extranjero adquiera por ese acto la nacionalidad del cónyuge nacional. Igualmente procede la «naturalización» que es la solicitud del extranjero para adquirir la nacionalidad del Estado en el que tenga su residencia. Otro caso menos común es el que se opera a través del fenómeno de la «Sucesión de Estados», particularmente por aplicación de la «Anexión», en virtud de la cual se impone a una persona la nacionalidad del Estado Cesionario, sin que el Estado Cedente deje de considerarla como su nacional. En la práctica los casos de doble nacionalidad se pueden contemplar en dos situaciones distintas: aquellas en las que la doble nacionalidad proviene desde el nacimiento y otras, en las que la doble nacionalidad surge con posterioridad al nacimiento, por la adquisición voluntaria de otra nacionalidad distinta a la de origen; este segundo caso admite a su vez dos posibilidades: una, la adquisición voluntaria de una nueva nacionalidad y otra, la adquisición automática de una nueva nacionalidad.

OCTAVA. En el ámbito del orden internacional se puede afirmar que el Instituto de Derecho Internacional en el año 1895, estableció que «nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades», agregando «nadie podrá naturalizarse en país extranjero sin probar previamente que ha quedado desligado de todo vínculo con su país de origen, o que por lo menos ha manifestado su voluntad al gobierno del mismo y cumplido el servicio militar activo de acuerdo con las leyes de ese país». Por su parte en la Convención sobre Nacionalidad de 1933 en la que participaron la mayoría de los países latinoamericanos e inclusive los Estados Unidos de América, se acordó que la naturalización ante las autoridades competentes de cualquiera de los países signatarios, **implicaba la pérdida de la nacionalidad originaria** y además que «por la vía diplomática se daría conocimiento de la naturalización al Estado del cual es nacional la persona naturalizada».

NOVENA. La doctrina del Derecho Internacional Privado se manifiesta en su mayoría contraria a la procedencia y validez de la doble nacionalidad, pudiéndose citar entre quienes apoyan dicha oposición a los tratadistas Pascual Fiore, Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven, J. P. Niboyet, Miguel Arjona Colomo, J. Maury, Marco Gerardo Monroy Cabra,

Adolfo Miaja de la Muela, así como los más reconocidos especialistas mexicanos de Derecho Internacional Privado, dentro de los cuales se pueden mencionar a Carlos Arellano García, Jorge A. Bustamante Fernández y Romero Flores Caballero. Los autores mencionados coinciden en señalar que por un simple razonamiento de sentido común, se entiende que una persona no puede ejercer derechos y cumplir deberes al mismo tiempo en varios Estados, sin que esa situación, además de provocar dificultades de índole personal, puede constituir una fuente de conflictos y divergencias internacionales, especialmente en lo que corresponde a la lealtad con el país de origen, el cumplimiento de los deberes militares, la posibilidad de la aplicación de la protección diplomática, etc., de lo que resulta que la doble o la múltiple nacionalidad contraría los Principios Generales del Derecho Internacional Privado Imperativo, que indican en particular «una persona debe tener una nacionalidad y solo una, desde su nacimiento»; por lo que la doble nacionalidad produce numerosos conflictos entre los países que simultáneamente le otorgan su nacionalidad a una misma persona.

DÉCIMA. Las modificaciones constitucionales y legales promulgadas en México para establecer la «No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana», tuvieron como antecedentes las numerosas circunstancias adversas a los trabajadores migrantes mexicanos residentes en los Estados Unidos de América. Dichas reformas se fundaron en la propuesta del actual titular del Poder Ejecutivo Federal, quien al presentar su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las justificó por la necesidad de proteger a dichos mexicanos en el extranjero, con el objeto de que no perdieran su nacionalidad originaria por haber adquirido otra nacionalidad y ciudadanía extranjera. Las reformas mencionadas produjeron numerosas reacciones tanto de quienes las promovieron como de aquellos que manifestaron su oposición porque consideraban que el objetivo que se pretendía alcanzar con las mismas, se podía lograr sin tener que establecer la doble nacionalidad en nuestro país, situación que en la práctica es el resultado de la aceptación de la «No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana».

DÉCIMA PRIMERA. Con base en las reformas constitucionales y legales contenidas en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de noviembre de 1996, el Artículo Octavo Transitorio del mismo que consta en su Segunda Sección página 46, hace referencia expresa, en su primera parte, a un **«Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos»**, así como a la **«Expedición de la Correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana»**, con el objeto de su utilización en el proceso

**electoral federal del año 2000**, para lo cual se deberán realizar las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores. Al respecto conviene tener presente que en las reformas a la Ley General de Población publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de julio de 1992, se dispuso la creación del **Registro Nacional de Ciudadanos**, así como la expedición de la **Cédula de Identidad Ciudadana**. Asimismo, el Decreto promulgado por el Poder Ejecutivo Federal que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de octubre de 1996 que contiene un «Acuerdo para la Adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población, (C.U.R.P.)», como un elemento integrante de la «Cédula de Identidad Ciudadana», como base para la conformación y establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, misma que se asignará a todas las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional **así como a los nacionales domiciliados en el extranjero**. Es necesario precisar que el Programa para el Establecimiento del Registro Nacional Ciudadano, así como el correspondiente a la Expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, se encuentran en proceso de integración, por lo que no es posible que se entregue a la brevedad. Por lo que corresponde a la «Clave Única de Registro de Población» apenas se ha iniciado su entrega a un reducido número de nacionales, calculándose que apenas para el año 2002 será entregada a todos los mexicanos; por lo tanto se estima que es físicamente imposible que los ciudadanos mexicanos puedan contar con sus respectivas Cédulas de Identidad Ciudadana para utilizarlas en las elecciones federales del año 2000, de lo que resulta que ni los ciudadanos mexicanos radicados en el territorio nacional, ni los que residen en el extranjero, podrán contar con sus respectivas Cédulas de Identidad Ciudadana para utilizarla en las elecciones federales del año 2000.

DÉCIMA SEGUNDA. En relación con el contenido del *Informe Final* presentado el 12 de noviembre de 1998 por la «Comisión de Especialistas», designada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral **para estudiar las modalidades para el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero**, mismo que entre otros requisitos propuso las reformas constitucionales y legales a veinticuatro legislaciones vigentes (*supra*, p. 98), así como las gestiones necesarias para el reconocimiento de la aplicación extraterritorial de varias leyes mexicanas; todo lo anterior quedó sujeto a que «el Congreso de la Unión determine las modalidades que se instrumentaran para hacer efectivo el derecho del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero». Toda vez que no se han

cumplido esos requisitos, se puede deducir que es muy difícil que se puedan efectuar dentro de los tiempos establecidos previos a las elecciones federales del año 2000.

DÉCIMA TERCERA. Teniendo presente que no se ha podido lograr la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana a los electores mexicanos, especialmente a los que residen en el extranjero; que no se ha dado cumplimiento a las propuestas de reformas constitucionales y legales, así como a los diversos procedimientos electorales que se contienen en el *Informe Final* de la Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral y que las mismas no han sido aprobadas por el Congreso de la Unión y además, por no existir el tiempo suficiente para llevar a cabo todos los trámites correspondientes, se concluye que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero no podrán participar en la elección federal de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el próximo 2 de julio del año 2000.