

Nacionalidad única y doble nacionalidad

Laura Trigueros Gaisman*

Sumario: Introducción. / El concepto de nacionalidad. / Sus elementos. / Naturaleza jurídica de la nacionalidad. / Las características de la nacionalidad. / Naturaleza bilateral de la relación. / Nacionalidad y estado de las personas. / Naturaleza interna o internacional. / Principios generales de la nacionalidad. / El principio de nacionalidad única. / La doble nacionalidad. / Problemas que plantea. / Soluciones internas e internacionales. / La supranacionalidad. / Proyecto de reformas a la constitución. / Comentario final.

Introducción

Ante la inminente reforma constitucional y legal en materia de nacionalidad se hace necesario revisar los conceptos fundamentales de la materia. Este trabajo puede resultar un mero ejercicio teórico que pretende fundamentar una postura en torno al debate, actualmente en curso, sobre la aceptación de la doble nacionalidad en el sistema jurídico mexicano.

En este momento no puede aspirarse a más; existe ya un anteproyecto de reforma constitucional al que deberán agregarse otros que propongan reformas a la ley de 1993, actualmente en vigor, y a los reglamentos de la ley de 1934 que, aunque derogados, todavía se aplican como prácticas administrativas.

El análisis del concepto de nacionalidad requiere tomar en consideración dos factores: el proceso de integración económico-política de los estados y la proliferación de los casos de adquisición y cambio de nacionalidad por conveniencia, que han provocado una confusión sobre el sentido y significado de este concepto y han introducido elementos nuevos en la apreciación de la vinculación del individuo con el estado.

No se ha modificado en apariencia la configuración de los estados pero han aparecido nuevas figuras, como la supranacionalidad, que afectan directamente la situación del individuo en relación con ellos. La apertura que los procesos de integración representan tiende a oscurecer el papel que juegan los sujetos de la relación y a desvanecer la importancia de los conceptos tradicionales.

La situación de México en este nuevo contexto es muy peculiar., Comparte una amplísima frontera con los Estados Unidos de América y tiene un flujo migratorio muy importante hacia ese país.

Otras circunstancias vienen a complicar más esta vecindad: el proceso de integración económica de ritmo demasiado acelerado; la grave crisis que ello ha provocado; el desequilibrio que guarda frente a los otros estados parte en el tratado de libre comercio; la deuda externa, pública y privada que condiciona su dependencia a todos niveles, y los problemas sociales que de esto se derivan.

Ante el reclamo de algunos grupos de mexicanos residentes en los Estados Unidos, respecto de la situación de desventaja en que se encuentran en materia de derechos políticos, puesto que no pueden ejercerlos en México, por no residir en el país, y tampoco lo pueden hacer en su lugar de residencia por no tener la nacionalidad de éste, el gobierno ha optado por elaborar un proyecto de reformas a la constitución, con objeto de aceptar la doble nacionalidad de los emigrados y resolver, al menos, el problema que más les afecta.

La modificación que se propone altera completamente el derecho de la nacionalidad en México. La legislación actual se desarrolla con base en el principio de nacionalidad única. Aunque los sistemas de atribución originaria propician la existencia de la doble nacionalidad, se establecen medios técnicos que tratan de mantener el principio rector.

Con la reforma que se pretende introducir se opta por el sistema contrario: el de la doble nacionalidad legal, puesto que los mexicanos por nacimiento no

* Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

El análisis del concepto de nacionalidad requiere tomar en consideración dos factores: el proceso de integración económico-política de los estados y la proliferación de los casos de adquisición y cambio de nacionalidad por conveniencia, que han provocado una confusión sobre el sentido y significado de éste concepto y han introducido elementos nuevos en la apreciación de la vinculación del individuo con el estado.

podrán perderla más que por renuncia voluntaria ante las autoridades mexicanas competentes.

El cambio de criterio es delicado pues modifica substancialmente los principios fundantes del concepto de nacionalidad y requiere de una reglamentación cuidadosa de los derechos y obligaciones de las personas que ostenten la doble nacionalidad. Habrá que revisar toda la legislación y proveer las medidas necesarias para evitar excesos.

La relación con Estados Unidos se volverá más difícil, a menos de que se celebre un tratado con ellos al respecto, lo cual no es probable. La incertidumbre que esta situación puede crear, y las disputas que de ella deriven, pueden acarrear problemas adicionales a la ya difícil relación entre los dos países,

El concepto de nacionalidad. Sus elementos

El concepto de nacionalidad lleva implícita la idea de pertenencia. Su significado semántico hace referencia a la vinculación del individuo con una nación; con un grupo social de características e identidad propias, original y diferente de otros grupos.

Para los efectos de este trabajo se considerará, sobre todo, su connotación jurídica. Desde este punto de vista la vinculación que implica se entiende referida al estado. Sigue siendo válida la definición que de ella propuso Eduardo Trigueros S. como vínculo jurídico que une al individuo con el estado en razón de su pertenencia al pueblo de éste.

La nacionalidad es, sin embargo, un concepto complejo. Contiene elementos de naturaleza diversa: sociológica, jurídica y política que, por una parte lo caracterizan, y por otra permiten enfoques distintos para su análisis. El énfasis que se haga en cada uno de ellos puede tener un objetivo integrador u obedecer al interés del sujeto o al propósito de la ciencia que lo estudie.

Desde el punto de vista jurídico la pertenencia al pueblo del estado constituye el dato fundamental para definir la nacionalidad, pero el derecho no puede ignorar los elementos sociológicos en la integración del concepto, resultaría absurdo ignorarlos; carecería de eficacia la normatividad que

no mantuviera contacto con los hechos.

La identificación con un grupo con el que se comparten afinidades raciales, lingüísticas, religiosas, a un grupo que posee una cultura común, una conciencia social idéntica, permite una integración primaria indispensable para lograr la cohesión del que se ha llamado "estado nacional". Es a partir de este grupo básico que se conforma el pueblo del estado. El acto del estado, de carácter jurídico constitutivo, que determina quiénes son los individuos que forman parte de él, debe tomar en cuenta este elemento de la realidad.

A partir de ese primer momento, la integración del pueblo del estado sufre necesariamente transformaciones: contactos con otros pueblos, emigraciones, inmigraciones, mestizaje, factores que determinan el que se vaya mermando el papel y el significado de los elementos sociológicos y fortaleciendo la preponderancia de los factores jurídico y político de la nacionalidad.

La formación y la transformación de la nacionalidad así considerada es cíclica. Los pueblos se aglutinan o se dispersan en razón de circunstancias y de motivos diversos. En esta evolución están presentes los factores sociológicos mencionados, pero también, en no pocas ocasiones los motivos políticos o económicos que no pueden considerarse ajenos al fenómeno de la nacionalidad.

El estado actúa como ente político por excelencia en la determinación de la formación de su pueblo. Identifica al grupo de individuos sujeto a su autoridad; establece una relación de sumisión de sus nacionales; define uno de sus elementos esenciales, el objeto de su existencia y de su acción. Pero este acto de naturaleza política se realiza por medios jurídicos y tiene como consecuencia la creación de una relación entre ambos, con derechos y obligaciones mutuas que el derecho regula.

1. Eduardo TRIGUEROS S., *La nacionalidad mexicana*, Editorial Jus, México, 1940, pp. 16-17. En el mismo sentido Henri BAUFFOL y Paul LAGARDE, *Droit International privé*, 1.1, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1991, pp. 59 y ss.

El concepto jurídico de nacionalidad contiene elementos políticos; la característica de sumisión está implícita en la relación que se entabla entre el estado y los individuos que son sus sujetos. Implican la definición del campo de acción del estado y determinan, en principio, que terceros estados no ejerzan su poder sobre el grupo calificado como su pueblo. Se expresan jurídicamente de manera explícita al consagrarse la autonomía para otorgar o negar la atribución de su nacionalidad, a través de facultades discrecionales. Su radio de influencia se proyecta también en el campo internacional a través de la obligación que tiene de proteger a sus nacionales ante la comunidad internacional que responde a estos criterios políticos.

La definición de este vínculo como una relación jurídica de pertenencia al pueblo de un estado implica la posibilidad de que el individuo actúe como agente activo y pasivo en la "formación de la voluntad del estado", actividad política por excelencia que se comprende en el concepto de ciudadanía.

De las anteriores consideraciones resulta evidente la relevancia que cobra el enfoque jurídico de la nacionalidad: resulta más amplio que los demás; permite una concepción total; puede comprender a los otros dos sin alterar su esencia; puede manejar las diferencias que aquéllos imponen sin alterar su objetivo; comprende a los demás elementos y, en su momento, puede distinguir entre ellos:

La amplitud del concepto jurídico de nacionalidad puede demostrarse a través de dos ejemplos. El concepto de ciudadanía -estrechamente ligado al de nacionalidad- en la mayor parte de los estados tiene una connotación estrictamente política; supone una calificación adicional, requisitos adicionales a la nacionalidad, como la edad, el modo honesto de vivir; etc. La nacionalidad puede entenderse sin el elemento político; puede considerarse a una persona como nacional de un estado aun cuando no tenga la calidad de ciudadano, es un caso a analizar la ciudadanía europea y los derechos cívicos activos y pasivos en elecciones locales; los elementos políticos que suponen la participación en la formación de la voluntad del estado, el derecho a la protección diplomática, etc., sólo pueden predicarse a partir del concepto jurídico de la nacionalidad.

Respecto de los elementos sociológicos la interrelación es todavía más tenue y la diferencia igualmente perceptible. Puede atribuirse la nacionalidad a un individuo que no comparta con el grupo identidad étnica, lingüística, religiosa o cultural, siempre que existan los elementos de integración suficientes para considerarlo como miembro del pueblo de un estado. La decisión debe apoyarse en elementos de

la realidad, pero no necesariamente en todos los antes descritos.²

La interacción de los diversos elementos se refleja en la regulación de la nacionalidad. Los sistemas utilizados para atribuirle toman como punto de partida la integración del individuo al grupo nacional. La nacionalidad *jus sanguinis*, la nacionalidad originaria en el sentido propio, tiene como fundamento la identificación natural con el grupo, su pertenencia inequívoca. La relación de filiación no deja lugar a ninguna duda.

En el caso de método *jus soli*, se establece una presunción de integración en razón de la convivencia necesaria que implica el nacer y habitar en un mismo territorio, pero en este supuesto también existe una fuerte presencia del elemento político de ejercicio del poder (de reminiscencias feudales), que es muy propio de los estados que se independizan, como es el caso de los países latinoamericanos.

Aún cuando se trate de un procedimiento de naturalización -o sea de atribuir la nacionalidad a un individuo con posterioridad a su nacimiento-, se requiere comprobar la integración real del individuo a la comunidad que conforma el grupo nacional. Esa es la razón de ser de requisitos como los de hablar el idioma del país, conocer su historia, haber vivido en él en forma ininterrumpida durante cierto tiempo, etcétera.

/naturaleza jurídica de la nacionalidad

El vínculo que actualmente se conoce como "nacionalidad" ha evolucionado en el tiempo en forma paralela al concepto de la agrupación política que hoy se conoce como "estado". Su naturaleza ha variado desde la época tribal hasta la aparición del estado nacional. Cada una de las etapas de su evolución ha dejado elementos significativos que se han ido integrando a los conceptos posteriores en mayor o menor grado.

En los derechos antiguos, el derecho de ciudadanía se adquiría por la sangre e implicaba la integración a un grupo conformado por personas que tenían los mismos antecesores. Por esta razón, la calidad de ciudadano no podía perderse más que en caso de que se le impusiera al sujeto como sanción, por de-

2. Las características sociológicas de la nacionalidad cobran, sin embargo, importancia por sí solas cuando se presentan fenómenos como la reivindicación de los nacionalismos, que, como la historia lo demuestra, desembocan en ocasiones en la creación de nuevos estados nacionales.

cisión de la autoridad. En estos casos el individuo estaba obligado a salir de la ciudad y no podía acercarse a ella ni tener contacto con sus habitantes.

La fuerza de esta relación y la importancia que se le daba a su elemento fundante, el grupo familiar, era tal que el lazo de unión y la calidad que de éste derivaba no se perdía, aun cuando el sujeto residiera por un tiempo prolongado en otra ciudad o reino, o por el paso de varias generaciones. Demostrada su ascendencia se le reconocían todos sus derechos.

En la tradición romana el carácter de ciudadano derivaba de la pertenencia del individuo a una comunidad, a una organización cuyos miembros tenían por ello un *status civitatis*. Este era un estado personal que los hacía partícipes de la vida de la ciudad, los asociaba a ella. La condición de miembro del grupo tenía, a decir de Federico de Castro, una naturaleza orgánica que se manifestaba por la *co-municatio juris*, de donde derivaba una serie de derechos y obligaciones.³

La naturaleza del vínculo implicaba su carácter permanente, que podía ser desvirtuado sólo a través de la *capitis deminutio* que privaba al ciudadano de sus derechos como tal, aun cuando no lo obligaba a abandonar el territorio romano.

Desaparecido el Imperio Romano, en la Edad Media surgió una nueva forma de relación de sometimiento entre el individuo y la autoridad;⁴ la idea de la pertenencia a un grupo perdió relevancia y finalmente fue substituida por una relación de carácter personal que vinculaba directamente a los sujetos, en forma individual: al señor con cada uno de los vasallos. Esta nueva figura estaba fundada en un pacto, un convenio del que derivaban derechos y obligaciones, específicas en cada caso, cuyo común denominador era la fidelidad personal del súbdito y la protección que debía otorgar el señor.⁵

Esta manera de concebir la relación constituye el antecedente de las teorías contractualistas sobre la

naturaleza de la nacionalidad. Responde a una concepción utilitaria e individualista del concepto. Los autores que la sostienen señalan que en la actualidad el pacto se propone por el estado cuando, a través de la ley, establece las condiciones y requisitos que dan acceso a la nacionalidad, mientras que el individuo da su consentimiento expreso o tácito, por solicitud directa ante la autoridad o por no oponerse a la aplicación de su normatividad.⁶

En la actualidad el concepto de nacionalidad se ha relacionado fundamentalmente con la constitución del pueblo del estado. Se considera como un vínculo jurídico por el que el individuo se integra al estado como parte de él. La observación de la realidad, del comportamiento de los estados y de la comunidad internacional en relación con este concepto, proporcionan elementos suficientes para sostener la tesis estatista como la más adecuada para explicar, de manera lógica, el concepto de la nacionalidad.⁷

Consecuencias de esta definición son la ubicación de la materia dentro del área del derecho público; la necesidad de regularla a través de normas constitucionales y, o de leyes especiales; la posibilidad de reconocer sus efectos internacionales; la definición de su carácter en relación con el estado de las personas; circunstancias que, en su conjunto y de manera particular, determinan la interpretación de las normas que la regulan y las prioridades que deben tenerse en cuenta en casos de duda o de conflicto, especialmente por lo que se refiere a los conflictos de nacionalidad.

Las características de la nacionalidad

Con objeto de aclarar las afirmaciones anteriores, es necesario precisar algunas de las características de la relación jurídica de nacionalidad.

Los sujetos de ella son el estado y el individuo. Se establece en forma particular, respecto de cada sujeto. Excepcionalmente se atribuye nacionalidad a un grupo de personas; en términos generales, no se admite su atribución colectiva.

3. Adolfo MIAJA DE LA MUELA, *Derecho internacional privado*, t. 2 6a. ed., Atlas, Madrid, 1974, p. 8; Federico DE CASTRO, *Nacionalidad, doble nacionalidad y supranacionalidad*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, p. 547.
4. Durante este periodo no puede hablarse propiamente de la existencia del estado, tal como se concibió después. La automatización del poder debida al reparto de privilegios y a la superposición de autoridades de distintos rangos, muchas veces sometida unas a otras, impide concebir la relación de nacionalidad en su sentido propio. Sin embargo, en la época existió un tipo de sumisión del individuo a la autoridad que tuvo notables consecuencias en épocas posteriores.
5. Este concepto de la alianza perpetua entre el señor y el súbdito fue el que predominó en la concepción anglosajona de la nacionalidad.

6. Entre quienes han defendido con más vigor esta concepción puede citarse, en primer término a A. WEISS, *Théorie de droit international privé*, P. CONDE y DUQUE y K. LAUTERPACHT. En contra *cfr.* J. MAURY y H. BATIFFOL, *Droit international privé*, t. 1, Librairie de législation et jurisprudence, París, 1981.
7. En este sentido puede consultarse, además de los autores antes mencionados, a H. KELSEN, *Teoría del estado*, Editora Nacional; Federico DE CASTRO, *op. cit.*, p. 548 y ss; Alexander I. MAKAROV, *Regles générales du droit de la nationalité*, Recueil de Cours, 1949-1; Adolfo MIAJA DE LA MUELA, *op.cit.*, pp. 11 y ss.

La modificación que se propone altera completamente el derecho de la nacionalidad en México. La legislación actual se desarrolla con base en el principio de nacionalidad única. Aunque los sistemas de atribución originaria propician la existencia de la doble nacionalidad, se establecen medios técnicos que tratan de mantener el principio rector.

Se crea por un acto del estado, generalmente a través de una disposición constitucional o legal de carácter imperativo y de aplicación automática; en ocasiones por decisión de la autoridad, como es el caso de la naturalización.

La atribución de nacionalidad crea derechos y obligaciones para ambas partes. En muchos casos éstos se corresponden, es decir a una obligación del estado se contraponen un derecho del individuo y viceversa.

Tiene efectos internos e internacionales, sin necesidad de un reconocimiento expreso previo por otros estados u organismos internacionales, salvo el caso de conflicto.

Se termina por un acto del estado; se requiere de una norma específica que prevea las causas y los supuestos en que se produce la pérdida de la nacionalidad; es necesaria la intervención de la autoridad judicial, por medio de una resolución, para privar de este derecho a la persona. En ocasiones se admite la intervención directa del particular para estos efectos.

Es claro el papel preponderante del estado en la relación jurídica de la nacionalidad y sin embargo, es necesario reconocer la participación activa de los individuos; en ocasiones, el estado no puede actuar sin contar con su voluntad, aun cuando sus términos no se produzcan en condiciones de igualdad.

Los estados no pueden aceptar, y de hecho no lo hacen, que una persona, por su sola voluntad, adquiera o pierda la calidad de miembro de su pueblo. Cualquier modificación de su condición jurídica a este respecto requiere de su aprobación, cuando no de su otorgamiento. La participación del individuo se constriñe a manifestar su voluntad de adquirir o renunciar a la nacionalidad; su consentimiento es indispensable, pero aún así, siempre requiere de la anuencia del estado.

Un análisis de la nacionalidad, desde varios puntos de vista: el del estado, el del individuo y el de la comunidad internacional, pudiera aportar mayores elementos para aclarar esta situación.

Por lo que toca al estado, éste requiere del grupo nacional como elemento de existencia: si su objeto

es la organización de la vida en común de los integrantes de un conglomerado social. Es indispensable la definición de éste como ente al que dirige su acción. Su finalidad es proporcionar a los individuos que lo integran, los elementos necesarios para obtener la satisfacción de sus necesidades. Debe realizar una función de conducción a este respecto, por lo tanto, requiere de un grupo de características definidas. Supone el reconocimiento de su autoridad para ejercer el poder, necesita el sometimiento de un grupo perfectamente identificable e identificado.

Por la otra, los *individuos* que integran el grupo nacional participan constantemente en esta relación de manera activa y pasiva. Se establecen a favor de ellos derechos y obligaciones exclusivas: contribuyen a la formación de la voluntad del estado, a través del principio de representación activa y pasiva; tienen derecho a protección internacional pero, sobre todo, en los aspectos directamente relacionados con el derecho de la nacionalidad, tienen derecho a renunciar a su nacionalidad, a cambiar de nacionalidad y a que no se les atribuya esta calidad en contra de su voluntad.

Desde el punto de vista de la *comunidad internacional* se requiere definir el campo de acción de cada estado, tanto desde el punto de vista del territorio como del de su población. Para los efectos del derecho internacional esta identificación es especialmente importante, puesto que la obligación de ejercer la protección diplomática o los problemas que derivan de los sistemas poco cuidadosos de regulación interna de la nacionalidad, repercuten directamente en esta instancia.

Naturaleza bilateral de la relación

Se ha discutido por la doctrina si una relación jurídica como la de la nacionalidad puede considerarse como bilateral en razón de la importancia que se ha reconocido a la voluntad del individuo en esta materia. Tal parece que no es posible sostenerlo dada la desigualdad que se percibe en la participación de los sujetos.

Por una parte, no puede desconocerse el carácter de los derechos que los particulares pueden hacer valer ante el estado en esta materia; sin embargo, como antes se hizo ver, no sólo son insuficientes para sostener la naturaleza contractual de la relación jurídica de nacionalidad sino que constituyen un débil argumento para pensar en otro tipo de relación. Por otra parte, las consecuencias de la nacionalidad son de importancia tal, que requieren tener en consideración los intereses del estado. Esto resulta claro si se analizan sus efectos desde el punto de vista interno y desde el internacional.

Aun cuando no pueda admitirse que la nacionalidad implica solamente derechos a favor del estado y obligaciones para los individuos, es difícil desconocer el papel preponderante y protagónico que el estado desempeña⁸.

La nacionalidad

y el estado de las personas

Cualesquiera que sean las consideraciones que llevan a definir a la nacionalidad como un concepto del derecho público existe un aspecto de esta figura jurídica directamente relacionado con el estado de las personas.

Es cierto que la regulación de la nacionalidad pertenece al ámbito del derecho público por cuanto a que uno de sus sujetos es el estado. En consecuencia, debe estar regulada en el derecho constitucional o en sus leyes reglamentarias, al menos por lo que a su adquisición y pérdida se refiere, puesto que se trata de la integración de un elemento esencial en la conformación del estado. Sin embargo, no puede desconocerse que la calidad de nacional o no nacional confiere al individuo un *estatus* jurídico diferente, del que derivan el goce y ejercicio" de derechos específicos y la imposición de obligaciones.

Son derechos derivados de la personalidad, como lo son el nombre o el estado civil; éstos derivan de la identidad de la persona o de su situación familiar, mientras que de la nacionalidad y de la ciudadanía, que es su complemento, derivan los derechos de carácter político.

En la medida en que estos derechos se regulan en la legislación ordinaria, bien sea en el código civil o en una ley especial, crean una situación jurídica diferente y por tanto se requiere identificar la categoría jurídica a que pertenecen.

El estado de las personas es un concepto que permite identificar con precisión la situación o la condición de una persona respecto del entorno en el que actúa. Se habla de estado civil para identificar su situación en el medio familiar, y se le califica como cónyuge, hijo, padre; de estado político para identificar su relación con el estado, y se le califica como ciudadano o no ciudadano. En la medida que la condición de la nacionalidad y su contrapartida, la extranjería determinan una diferencia substancial en los derechos y obligaciones que corresponden a los individuos, éstas deben considerarse como un aspecto de su estado personal.⁹

El problema radica fundamentalmente en encuadrar estas calificaciones dentro de la categoría general de estado personal.

"El estado de las personas, dice Planiol, no es simple ni único. Puede apreciarse desde tres puntos de vista: 1o. Desde el de las relaciones de orden político (estado dentro de la ciudad o estado político); 2o. Desde el de las relaciones de carácter privado (estado dentro de la familia); 3o. Desde el de la situación física de la persona (estado personal).¹⁰

Estos son puntos de vista desde los que puede observarse el estado de las personas, más que categorías diferentes de una noción general. El estado personal es uno, con diferentes proyecciones.

Por lo que respecta a la nacionalidad, puede considerarse que forma parte del estado de la persona, observado desde el punto de vista político, es decir, de la categoría que señala la situación de la persona en relación con el estado, puesto que implica la pertenencia a su pueblo y es fuente de derechos y obligaciones específicas, como el derecho a la protección diplomática y el deber de defensa en caso de peligro para el estado. No puede sostenerse que sólo la ciudadanía forma parte de esta categoría, ya que el requisito principal para obtenerla es precisamente el de la nacionalidad.¹¹

En cambio, la extranjería no puede ubicarse tan claramente dentro de esta clasificación, porque, aun cuando también implica una relación del individuo con un estado, éste no se identifica con precisión y

8. Por lo que toca a la postura extrema del carácter estatal y su preponderancia, véase F. DE CASTRO, *op. cit.*, p. 459.

9. Véase Marcel PLANIOL, *Traite élémentaire de Droit Civil*, revue et complété par Georges Ripert, 3a. de., L.G.D.J., París, 1946, 1.1, pp. 172-176.

10. Marcel PLANIOL, *Traite élémentaire de droit civil*, revue et complété par Georges Ripert, 3a. edición, LL.G.D.J., París, 1946, tomo I, p. 183.

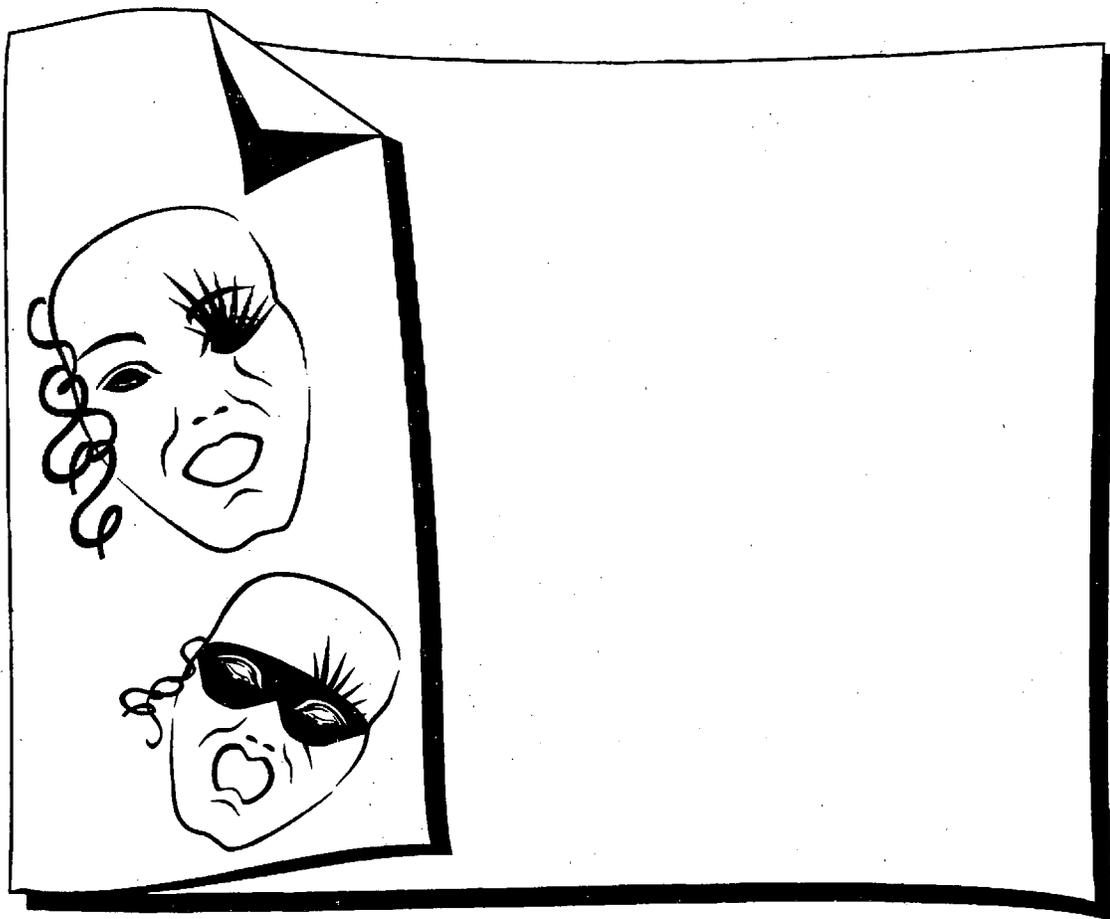
11. Véase Laura TRIGUEROS G., "El estado civil de las personas: aspectos constitucionales", *Revista Alegatos*, núm. 6, México, mayo-agosto 1987, pp. 90-91.

no es el estado en donde se encuentra; el concepto hace referencia a una negación, a la carencia de la calidad de nacional; extranjero es el individuo que no pertenece al estado en el que reside, habita o está.

Algunos sistemas jurídicos, como el mexicano, no incluyen a la nacionalidad dentro de la enumeración de los conceptos del estado de las personas.

Naturaleza interna o internacional de la nacionalidad

La realidad actual demuestra que el derecho de la nacionalidad tiene carácter interno. Hasta ahora no ha variado el criterio asentado por el Consejo de Seguridad de la Sociedad de Naciones en relación



En la medida en que esta lista se considere como enunciativa de las categorías que se reconocen como integrantes del estatuto personal, y no como ejemplificativa de las que lo pueden constituir, los problemas que se presentan respecto de falta de documentos probatorios de la nacionalidad, por ejemplo, no pueden solucionarse.

con la consulta que se le formuló en el año de 1923 sobre la aplicación de la ley de nacionalidad francesa para Túnez y Marruecos. En su respuesta, el consejo reconoció la autonomía absoluta de los estados para regular lo relativo a la nacionalidad. Este precedente se confirmó en la resolución de la Corte Internacional de Justicia en relación con el caso Nottebohm.¹²

12. Por resolución dictada por el Tribunal Permanente de Justicia de La Haya se reconoció el derecho de Lichtenstein de otorgar su nacionalidad al señor NOTTEBOHM a pesar de no tener vinculación con el principado, por el hecho de haberse apegado a su legislación interna.

En forma paralela a las resoluciones citadas, el Instituto de Derecho Internacional empezó a trabajar sobre la materia desde el año de 1884. Los organismos de derecho internacional han mantenido un interés especial por la regulación de este aspecto del derecho que tiene repercusiones evidentes y muy importantes en esta área.

Su interés deriva de la necesidad que la comunidad internacional tiene de contar con la posibilidad de identificar en forma cierta y sin lugar a dudas la pertenencia de un individuo con el pueblo de un estado, a efecto de poder resolver los conflictos que se presenten y, en su caso, determinar y exigir el cumplimiento de las obligaciones que corresponda cumplir a éste.

El criterio de autonomía estatal sigue teniendo valor de principio general en la materia. Sin embargo, no puede ya considerarse como un criterio absoluto; las fuentes internacionales han hecho acto de presencia formal y no puede desconocerse su influencia. A partir de 1930 se han impuesto algunas limitaciones, ya no como recomendaciones a los estados, como las que fueron resultado de los trabajos del Instituto de Derecho Internacional, sino como normas contenidas en varias convenciones, principalmente en la de La Haya realizados ese mismo año.

Existe un planteamiento a este respecto que debe mencionarse, pues representa una opinión interesante en la observación de la operatividad del derecho de la nacionalidad. El profesor Wengler sostiene la idea de la nacionalidad desintegrada. Considera que deben reconocerse dos tipos distintos de nacionalidad, en relación con los distintos efectos que produce: una nacionalidad interna que regula el estatuto personal de los sujetos, para los efectos de su pertenencia al pueblo del estado, y una nacionalidad internacional que regula los derechos y obligaciones de los sujetos en esa esfera. En contra de esta apreciación se han pronunciado, entre otros, Federico de Castro que sostiene que, en el caso, se trata más bien de un área de regulación interna con eficacia internacional.¹³

La actividad de los estados no ha variado, en el sentido de que siguen regulando la nacionalidad e introduciendo a su legislación las variantes que consideran necesarias para proteger sus intereses. Muchas veces se hace caso omiso de los compromisos contraídos en las convenciones de la materia, o bien se hacen reservas que prácticamente dejan sin efecto el acuerdo. No obstante lo anterior, los

13. F. WENGLER, citado por A. MIAJA DE LA MUELA, *op. ext.*, p. 20.

derechos individuales que las convenciones consideran fundamentales constituyen indudablemente un límite a la autonomía estatal.¹⁴

principios generales de la nacionalidad

Del análisis del derecho comparado: la legislación y la jurisprudencia, y de la costumbre internacional puede derivarse la existencia de principios que informan el derecho de la nacionalidad. Aun cuando son las fuentes internas las que proporcionan la mayor parte de los elementos de regulación en esta área, en ellas se perciben ciertas constantes de donde puede deducirse la existencia de principios generales de la nacionalidad.

No puede decirse que el derecho internacional haya aportado demasiados elementos al respecto; debe reconocerse, sin embargo, los esfuerzos que en una época realizó el Instituto de Derecho Internacional, que trabajó durante varios años para formular recomendaciones a los estados; se han logrado celebrar algunos tratados internacionales en la materia, pero en realidad éstos han recogido en buena medida los principios mencionados.

Algunos de estos principios fueron asentados en sus resoluciones por tribunales arbitrales a los que se sometieron los estados en casos de conflictos de nacionalidades; la Corte Internacional de Justicia retomó y afinó algunos de ellos y esta jurisprudencia ha tenido una aceptación muy importante^ podría decirse que casi universal. La convención de La Haya de 1930 constituye el instrumento clave en este sentido, puesto que recogió estos principios en su texto. La doctrina jugó un papel muy importante en su definición.

Entre estos principios pueden mencionarse los siguientes:

1. **La autonomía del estado** para determinar quiénes son sus nacionales se reconoce y se respeta, no importa el sistema que el estado utilice para otorgar su nacionalidad. Existen recomendaciones específicas en los instrumentos internacionales que instan a los estados para que sólo la atribuyan cuando se compruebe que hay una **relación estrecha entre el individuo y el estado**, para que no

14. Ejemplos de esta situación pueden ser, en el primer caso, la proliferación de la aceptación de la doble nacionalidad como sistema y la nula atención al problema de la apatridia por parte de los estados; en cuanto al segundo, puede mencionarse el caso de la convención sobre la nacionalidad de la mujer casada que, en el caso de México, se firmó como una reserva de este tipo.

creen vínculos de nacionalidad ficticia, pero frente a ellas, priva la voluntad del estado. En caso de que no se atiende a la recomendación, la nacionalidad atribuida seguirá produciendo sus efectos y no se calificara de nula.

2. La **unilateralidad** es una consecuencia del principio anterior. La nacionalidad de un individuo sólo se puede determinar de conformidad con el derecho del estado de cuya nacionalidad se trate. La apreciación que de ella hagan otros estados, no puede tomarse en consideración.

3. **La atribución de nacionalidad es exclusiva.** Impide que se reconozca otra nacionalidad. Es decir, el estado de cuya nacionalidad se trata sólo puede considerar a ese individuo como su nacional. Aun cuando otro estado le atribuya también la, suya, cada uno de ellos sólo puede calificar su propia nacionalidad. En el caso de que exista nacionalidad múltiple, sólo una de ellas puede producir plenos efectos, la otra queda siempre en suspenso.

A. Es un derecho fundamental de la persona el tener una nacionalidad. Los estados no están obligados a otorgarla; al reconocerse su autonomía se reconoce también su discrecionalidad en la atribución que de ella hagan.

5. Todo individuo debe tener una **nacionalidad desde su nacimiento**, pues siendo el de la nacionalidad un derecho fundamental, no se justifica que la atribución sea posterior más que en casos excepcionales.

6. **No debe atribuirse nacionalidad de manera automática**, sin tener en cuenta la voluntad de la persona, ella debe siempre manifestar su deseo o su aceptación.

7. **No debe emplearse la pérdida de nacionalidad como sanción.** En general esta medida provoca la apatridia y deja al sujeto en una situación jurídica sumamente precaria, lesiva de sus derechos fundamentales.

9. **Debe evitarse la apátrida** a través de sistemas de atribución de nacionalidad consecuentes y de una regulación que no permita la existencia de lapsos, en el curso del procedimiento de atribución o de pérdida, en los que la persona corra el riesgo de quedar privada de nacionalidad.

10. Los individuos tienen **derecho a renunciar a su nacionalidad**, pero esta renuncia debe hacerse ante las autoridades competentes y siempre que exista la certeza de que no quedarán como apátridas.

11. El principio de **nacionalidad efectiva** debe utilizarse para resolver los conflictos de nacionalidad múltiple, cuando se presenten ante terceros estados, ya que cada uno de los que atribuye su nacionalidad a un individuo está obligado a

reconocer la propia. La única excepción a este principio es el caso de que exista un tratado bilateral que regule esta situación, en el que serán los términos del tratado los que deban imponerse.

Dos de estos principios son los que interesan particularmente para los efectos de este trabajo; el de nacionalidad única, que deriva de varias de las recomendaciones de carácter internacional y de la convención de La Haya antes mencionada, y el de la necesidad de evitar la nacionalidad múltiple o doble nacionalidad.

El principio de nacionalidad única

La nacionalidad única responde al criterio de que el pueblo del estado constituye un elemento esencial en la formación de éste; por lo mismo no puede ese mismo grupo de individuos integrar el pueblo, elemento esencial, de otra entidad estatal.

El vínculo de nacionalidad implica una relación de pertenencia; supone el deber del individuo de someterse a su estado, por una razón elemental que es el ejercicio de la autoridad de éste; y porque la nacionalidad implica un compromiso de lealtad entre los dos sujetos de la relación. Al otorgarse la nacionalidad se exige la manifestación de este compromiso por parte del individuo. Las normas del derecho internacional le imponen al estado el deber de protección.

Desde la perspectiva política y jurídica que tienen como principal actor al estado, este principio parece inobjetable. Un estado no puede admitir el compartir los derechos que tiene sobre sus nacionales con otro soberano, ni el individuo puede estar sujeto a las mismas obligaciones con dos estados distintos.

Si se parte de la base de que la nacionalidad es una relación jurídica entre un individuo y el pueblo de un estado, resulta lógico que un mismo individuo pertenezca al pueblo de más de uno de ellos. Es imposible que un individuo se someta a dos poderes distintos, le sea leal a ambos, pueda ejercer derechos políticos y, por ende, participar en la formación de la voluntad de los dos, ser miembro de sus ejércitos, participar en actividades de carácter estratégico.

Resulta incongruente, y por lo tanto insostenible, que un individuo se integre plenamente en dos entidades político-jurídicas distintas que, eventualmente pueden tener intereses diferentes o contradictorios.

La doble nacionalidad

Si, en cambio, se concibe a la nacionalidad como un derecho de la persona, que puede ejercerse con base en la conveniencia individual; si se admite que los estados pueden aceptar expresamente esta libre disponibilidad del sujeto sobre su *estatus* como miembro del pueblo de un estado, la consecuencia lógica será la aceptación del fenómeno, como algo cotidiano y la necesidad de regular sus efectos para prevenir los problemas que lógicamente pueden plantearse entre los sujetos: estados entre sí, e individuos frente a dichos estados.

El concepto de nacionalidad lleva implícita la idea de pertenencia. Su significado semántico hace referencia a la vinculación del individuo con una nación; con un grupo social de características e identidad propias, original y diferente de otros grupos.

En principio puede afirmarse que las personas pueden optar por la nacionalidad que les convenga; tienen derecho a cambiar de nacionalidad; pueden también renunciar a su nacionalidad originaria o a la que hayan adquirido posteriormente. Si tienen doble nacionalidad, pueden conservar ese *estatus* o bien elegir entre ambas la que mejor les parezca. Este es un derecho reconocido por los diferentes tratados sobre derechos humanos que están actualmente en vigor. Su antecedente se encuentra en las recomendaciones del Instituto de Derecho Internacional que, en su sesión de Estocolmo, estableció el derecho de las personas a cambiar de nacionalidad. Sin embargo, existe una limitante que podría considerarse como connatural al derecho de la nacionalidad, ninguna persona debe carecer de ella, por lo tanto, el derecho de renuncia está condicionado por la previa simultánea adquisición de otra nacionalidad.

La *doble nacionalidad se produce*TM generalmente, *por deficiencias* de los sistemas jurídicos internos que establecen métodos de atribución de nacionalidad demasiado amplios que provocan interferencias con otros ordenamientos jurídicos: este es el caso de la nacionalidad mexicana que se atribuye por los métodos de *jus soli* o de *jus sanguinis*, sin ninguna limitación; la consecuencia frecuente es que esta atribución coincida con la que haga otro estado, aún cuando su sistema sea más limitado. En ocasiones es producto de la casualidad o de los diversos criterios que éstos utilizan para determinar esta categoría o calidad jurídica. Esta es una situación de hecho.

Cuando esto sucede los propios estados acostumbran solucionar el problema estableciendo algunos requisitos para que la nacionalidad sólo se haga efectiva plenamente en los casos en que la persona tenga una relación estrecha con él: que los padres del menor estén domiciliados en su territorio, por ejemplo; o que se trate de un emigrante de primera o segunda generación. De esta manera, aunque no puede evitar la doble nacionalidad, limita sus efectos.

Una segunda posibilidad de que la doble nacionalidad se acepte unilateralmente, es el caso en que el estado considere que, para conservar la integración de su pueblo, puede *negar a sus nacionales el derecho de renunciar* a su nacionalidad. Esta actitud ha sido condenada por ser contraria a los derechos fundamentales de la persona. El rechazo a esta posición fue evidente cuando en Alemania se promulgó la ley Delbruck que negaba a los alemanes la posibilidad de renunciar a su nacionalidad.¹⁶

Una postura menos agresiva, aunque igualmente restrictiva, es la de los estados que establecen la característica de permanencia de su nacionalidad sin hacer referencia al derecho de renuncia.¹⁷

En ocasiones resulta imposible evitar que haya una doble atribución de nacionalidad debido a los factores antes expuestos. En todo caso la ley debe prever esta posibilidad y regular sus efectos; o bien evitar o restringir las posibilidades de que se produzca, según sea el caso.

15. Véase Laura TRIGUEROS G., "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", *Jurídica*, núm. 26, México, octubre de 1996.

16. Por distintos motivos, pero generalmente para intentar conservar un lazo de unión con sus nacionales emigrantes, se ha negado este derecho en Francia, en España y en otros países que sufrieron migraciones importantes durante el siglo pasado y a principios del presente. Esta tendencia, en la mayoría de los casos se ha revertido y las legislaciones han sido reformadas.

17. Esto sucede con frecuencia en los sistemas de influencia anglosajona, por la sobrevivencia del concepto de alianza personal y perpetua con el soberano.

En la medida en que un estado acepte otorgar su nacionalidad sin requerir que el individuo renuncie a la anterior, se da la posibilidad de que éste obtenga la nacionalidad que desee o, inclusive, que conserve las dos nacionalidades.

En los últimos años algunos estados han sostenido un criterio diverso a este

respecto. Han aceptado, a través de convenciones internacionales la posibilidad de que los individuos obtengan dos nacionalidades y han dado efectos jurídicos a esta situación. Esto se debe a un intento de tomar en consideración los elementos sociológicos del concepto y darles relevancia, provocando la necesaria coordinación de los sistemas en cuestión y la creación de una regulación especial para controlar sus efectos.

Se ha implementado un verdadero sistema de doble nacionalidad. Se instituye ésta por medio de tratados que utilizan como fundamento el "reconocimiento a la identidad de los pueblos" de países que recibieron la tradición cultural de sus metrópolis o una influencia cultural muy importante debida a grandes movimientos migratorios.

Este es el caso de España e Italia, que han celebrado convenios de doble nacionalidad con varios países de América Latina con base en la semejanza cultural de la antigua metrópoli y sus colonias, o como resultado de las grandes emigraciones que se produjeron en el pasado de Europa a América.

¿Puede concebirse a la nacionalidad como un derecho de la persona sobre el que tiene libre disponibilidad?

En los casos analizados se observa que, aun cuando se admita la libertad absoluta del individuo para renunciar o para cambiar de nacionalidad, se requiere siempre del reconocimiento por parte del estado de tal derecho. Una vez más se hace evidente el papel preponderante que el estado tiene en ella.

Sigue siendo válida la definición que de ella propuso Eduardo Trigueros S. como vínculo jurídico que une al individuo con el estado en razón de su pertenencia al pueblo de éste.

La atribución de la nacionalidad se ha considerado como una prerrogativa de los estados. El derecho internacional les reconoce plena autonomía a este respecto. Pueden otorgarla o no, discrecionalmente. Pueden sujetarla al cumplimiento de los requisitos que estimen convenientes. Pueden establecer las causas de pérdida que consideren necesarias. La única limitación que tienen al respecto es la de reconocer el derecho de los individuos a cambiar¹ de nacionalidad.

La persona tiene derecho a solicitar la atribución de una nacionalidad, pero no lo tiene a que se le atribuya. En cambio sí tiene derecho a renunciar a su nacionalidad, aunque a este respecto también existe una limitante, en términos generales: la necesidad de probar que ha adquirido otra.

La doble nacionalidad se reconoce como un defecto de la legislación que la produce. Dado que la diversidad de regulación de la materia provoca este fenómeno, los organismos internacionales, como el Instituto de Derecho Internacional, recomiendan que se combata y que se procure limitarlo.

problemas que plantea la doble nacionalidad

El hecho de que una persona sea reconocida como parte integrante de dos estados distinto acarrea una serie de problemas que, en muchas ocasiones, no están contemplados ni por las legislaciones nacionales ni por la internacional. Solamente en los casos de doble nacionalidad convencional, es decir, cuando los estados interesados han establecido de común acuerdo esta situación, los problemas se encuentran regulados en los tratados que la crean.

En las otras hipótesis los problemas que se presentan van desde afectar los derechos de la persona a la protección diplomática o impedir la extradición de los sujetos requeridos por uno de los estados

18. Entre otros pueden consultarse los tratados celebrados entre España y Colombia, Perú, Argentina, Filipinas o El Salvador; y entre Italia y Argentina, todos ellos entre 1948 y 1975. Sobre la doble nacionalidad en el derecho mexicano véase *supra* nota 20.

afectados, hasta provocar violaciones al espíritu y finalidad de leyes fundamentales, incluso de la constitución.

Entre los problemas más comunes que se presentan en general, pero sobre todo en el sistema jurídico mexicano pueden destacarse los siguientes:

1. Derecho a la protección diplomática

Este es uno de los problemas más serios que plantea la doble nacionalidad. La obligación de un estado de proteger a sus nacionales no puede ejercerse respecto de otro país que otorgue al mismo individuo su nacionalidad, de conformidad con lo que establece el artículo 4 de la Convención sobre Conflictos de Leyes de Nacionalidad de la que México es parte.

Esta situación dejaría al sujeto sin posibilidades de protección, en los casos en que se presenten problemas entre ambos estados, lo que puede ser bastante probable cuando la doble nacionalidad involucra a México y Estados Unidos. La resolución de la Corte Internacional de Justicia a este respecto niega el derecho de ejercer la protección al estado cuya nacionalidad no cumpla con los requisitos del principio de efectividad.¹⁹

2. Extradición de nacionales

Entre los estados mayormente afectados por la modificación al sistema de nacionalidad que provocarían las reformas a la constitución, México y Estados Unidos, la nueva situación obligaría a la revisión del tratado actualmente en vigor. De no llegarse a un acuerdo en otro sentido, sería casi imposible conceder la extradición de los sujetos con doble nacionalidad, puesto que en ambos estados gozarían de los beneficios que establece a su favor el propio tratado y la ley de extradición internacional. En estos casos no procede el procedimiento ordinario para otorgarla; solamente el ejecutivo puede obsequiarla, y lo hace en forma discrecional. Respecto de terceros estados, se estaría al principio de nacionalidad efectiva para decidir si procede el trato de excepción o la extradición se sujeta al procedimiento regular.

3. Ejercicio de derechos políticos, activos y pasivos

Si bien se admite e incluso se regula la doble nacionalidad por algunos estados, no puede decirse lo mismo de la doble ciudadanía. Los derechos políti-

cos, en los casos de doble nacionalidad, están sujetos al requisito de residencia y no pueden hacerse valer por partida doble. Este es el sistema por el que se ha optado en todos los convenios internacionales en la materia.²⁰

Aun cuando no existen principios generales en la materia, lo que puede derivarse de las distintas convenciones internacionales celebradas a este respecto es que en algunos casos se conceden solo los derechos a quienes, además de ser nacionales, son residentes en el estado de que se trate. Los derechos de los no residentes quedan en suspenso, siempre bajo la presunción de que éstos se ejercerán en el otro estado que ha atribuido la nacionalidad, cuando el individuo resida dentro de su territorio. En caso de residir en un tercer estado, aparentemente esos derechos no pueden ejercitarse.

El problema se presenta sobre todo en el caso de no existir ningún convenio al respecto, puesto que el ciudadano residente en el extranjero, aun cuando tenga doble nacionalidad, puede exigir el reconocimiento de este derecho, siempre que se haya implementado un sistema adecuado al efecto.²¹

Dado que México, estado del que sería nacional, debe observar el principio de exclusividad de la nacionalidad, no podría negarle el derecho al voto en el extranjero.

El mismo problema se presenta respecto al derecho a ocupar un cargo público; no puede impedirse a una persona que tenga doble nacionalidad la posibilidad de acceder a él, incluso si se trata de la presidencia de la República, a menos de que se reforme la constitución para impedirlo.

4. Cumplimiento de obligaciones en materia de defensa

La constitución establece dos obligaciones que los nacionales deben cumplir a este respecto: el servicio militar obligatorio y la inscripción en la guardia nacional.

19. Resolución en el caso NOTTEBOM VS. Guatemala, véase nota 16.

20. Véanse convenios de doble nacionalidad celebrados entre España y Colombia, España y Perú, España y Venezuela, Italia y Argentina en la obra *La doble nacionalidad*, de Juan AZNAR SÁNCHEZ, Editorial Montecorvo, Madrid, 1977, pp. 81 y ss. Respecto del reconocimiento de la doble ciudadanía existe un precedente de la suprema corte de Estados Unidos que establece que no se puede sancionar a un ciudadano de su país por el hecho de haber votado en las elecciones de el país extranjero de su residencia. Véase Carlos ARELLANO GARCÍA, *Memoria de XIX Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado*, Guanajuato, 1995, en prensa.

21. Respecto de la posibilidad de que los mexicanos residentes en el extranjero puedan votar en elecciones federales, al menos las relativas a la presidencia, véase Laura TRIGUEROS G., "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", *Jurídica*, núm. 26, octubre de 1996.

Con objeto de contar con un cuerpo de personas instruidas en la disciplina militar y en el manejo de las armas para apoyar al ejército en casos de necesidad, instituyen el servicio militar. Los nacionales están obligados a prestarlo durante un año y posteriormente a integrarse a la reserva hasta la edad de 45 años.

La obligación de cumplir con el servicio militar corresponde a los mexicanos varones mayores de 18 años sin importar su lugar de residencia.²²

El servicio en la guardia nacional impone la obligación de inscribirse en ella y de asistir, en los días y horas designadas por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar. Esta es una obligación distinta de la anterior; implica la creación de cuerpos de defensa civil, que puedan intervenir en apoyo de la defensa del país, pero también en auxilio de la población en casos de emergencia.

La guardia nacional no depende de la secretaría de la defensa; sus jefes son elegidos por los propios ciudadanos y no deben ser miembros del ejército regular.²³

Los mexicanos que tengan doble nacionalidad no están excluidos de la primera de estas obligaciones, aunque sí de la segunda, en virtud de que está sujeta a la residencia. Deben cumplir con el servicio militar en México, pero también en el país de su otra nacionalidad, en el que eventualmente residan. Si no existen tratados que resuelvan esta situación, estableciendo las reglas de cumplimiento de la obligación en el país de residencia y su reconocimiento en el otro, el individuo puede ser obligado a cumplirlo en ambos y, en su caso, sancionado por no hacerlo.

4. Intervención en actividades económicas o estratégicas reservadas a nacionales

En la actualidad este rubro, aunque no deja de tener cierta importancia, ha perdido la relevancia que anteriormente tenía. La entrada en vigor del tratado de libre comercio obliga a los estados parte a liberalizar su economía, de manera que las restriccio-

nes a que estaba sujeta la inversión extranjera y la actividad económica de los particulares han desaparecido o están en vías de hacerlo.

Algunas de ellas subsisten todavía, pero están sujetas a los plazos de apertura pactados en el tratado.

Las personas con doble nacionalidad no están sujetas a estas restricciones.

5. Desempeño de actividades laborales sujetas a restricciones

Ciertas actividades laborales se consideran, en algunos estados, como vinculadas con la seguridad nacional o bien relacionadas con el orden público local. Por estas u otras razones consideran que deben ser desempeñadas por sus nacionales. En el caso de México esto sucede con puestos como los que se desempeñan en las aduanas, en las capitanías de puerto, en las dirigencias de los sindicatos, y otros más.

Por otra parte, existe una restricción absoluta á los extranjeros para formar parte de las fuerzas armadas del país; a ellas sólo pueden ingresar sus ciudadanos, cuando lo desean.

En este último caso sería peligroso que sujetos que tienen doble nacionalidad tuvieran acceso libre a las fuerzas armadas. De hecho, si la reforma constitucional se aprueba y no se establecen ciertas restricciones a nivel de la propia constitución, no habría impedimento alguno para que ingresaran y ocuparan cargos de alto mando.

6. Derechos civiles restringidos a extranjeros

En México existen restricciones al derecho de propiedad de los extranjeros. En la constitución se establecen dos limitaciones: la prohibición de adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la llamada zona restringida, y la necesidad de contar con permisos de las autoridades administrativas y de renunciar a su derecho de invocar la protección diplomática de su gobierno, en caso de adquirir propiedad inmueble en cualquier otra zona del país.

En la actualidad, la adquisición de una nacionalidad extranjera es causa de pérdida de la nacionalidad mexicana; la persona que se encuentra en esta hipótesis se convierte en extranjero y está sujeta a todas las restricciones que a ellos se imponen. La excepción que establece el artículo 24 de la ley de nacionalidad, que dispone que en esos casos el patrimonio de los mexicanos por nacimiento no debe sufrir menoscabo, es contrario a la constitución.

Si se acepta el sistema de doble nacionalidad, el problema no se presenta, pues no se está en la hipótesis del artículo 27-1 debido a que las autoridades

22. Arts. 5 párrafo 4o. y 31-11 de la constitución y arts. 1,5,6 y 11 de la ley del servicio militar.

23. Véase Elisur ARTEAGA NAVA, *Instituciones federales y municipales*, UNAM, México, 1994; Elisur ARTEAGA NAVA y Laura TRIGUEROS G., *Diccionario de derecho constitucional*, Haría, México, 1995:

En la actualidad el concepto de nacionalidad se ha relacionado fundamentalmente con la constitución del pueblo del estado. Se considera como un vínculo jurídico por el que el individuo se integra al estado como parte de él

mexicanas no pueden considerar extranjero a un nacional que tenga doble nacionalidad. Sin embargo, podrían presentarse problemas de otra índole.

Lo mismo puede afirmarse de las restricciones impuestas a los extranjeros en materia de matrimonio y divorcio; si a éstos se les sujeta a la condición de que estén domiciliados en el país y a la obtención del permiso de la autoridad competente, para los doble nacionales no procederá ninguno de estos requisitos.

7. Cumplimiento de obligaciones fiscales

Estos problemas sólo se presentan en los estados que consideran sujetos de tributación a sus nacionales; sin embargo la tendencia generalizada es la de celebrar tratados sobre doble tributación para evitar la doble carga fiscal a los sujetos.

En la actualidad, México tiene celebrados este tipo de acuerdos con varios países, entre los que se encuentra Estados Unidos.

8. Determinación del estado de las personas

El problema se presenta respecto al llamado estado político del individuo, que lo califica como nacional o extranjero. Es importante en los casos en que un sistema jurídico sujeta el ejercicio de ciertos derechos de los extranjeros al requisito de reciprocidad, como sucede en el caso del código civil para el Distrito Federal respecto del derecho de heredar de los extranjeros en su territorio.

No tiene relevancia si el caso se presenta ante quienes le otorgan su nacionalidad, por la aplicación necesaria del principio de exclusividad; pero cuando se trate de un tercer estado, deberá determinarse la nacionalidad efectiva del sujeto, determinación que, en general, presenta dificultades.

9. Determinación del derecho aplicable en caso de conflicto de leyes

La misma solución debe aplicarse en los casos en que un sistema jurídico establezca como ley aplica-

ble para determinados casos o relaciones jurídicas, el derecho de la nacionalidad del sujeto. Esta situación es bastante frecuente en los países europeos; generalmente se encuentra previsto así para la determinación del estatuto personal del sujeto, del derecho aplicable a la sucesión, etcétera.

c

Poluciones internas e internacionales

La posibilidad de que un individuo acumule dos o más nacionalidades se ha manejado de maneras diversas. Tradicionalmente se ha considerado como un problema que debe resolverse. Integra el conflicto positivo de nacionalidades e implica la necesidad de que el estado restrinja los supuestos de atribución de nacionalidad para hacerlos concordar con el contexto internacional.

Otra forma de resolver el conflicto es acudir a la opción como medio para que el individuo sea quien elija entre las nacionalidades que se le atribuyen, aquella que desea conservar. Esta se establece generalmente concediendo un plazo a partir de la obtención, por el individuo afectado, de la capacidad plena en derecho.

Mientras la opción no se imponga como una obligación, o se condicione el ejercicio de los derechos derivados de la nacionalidad a ella, los sistemas jurídicos no tienen más que reconocer su existencia y procurar regular y resolver los problemas que plantea.

En el derecho internacional público se ha establecido el principio de la nacionalidad efectiva, aplicable a los casos de conflictos de doble o múltiple nacionalidad que se presentan ante terceros estados. El principio establece que debe reconocerse la nacionalidad con la que el individuo tiene una vinculación real y efectiva.

Independientemente de que las nacionalidades atribuidas sean válidas, sin hacer ningún pronunciamiento sobre el derecho de cada estado para otorgar su nacionalidad, la comunidad internacional ha aceptado este principio y hace uso de él siempre a través de las decisiones de sus tribunales.

Los órganos internacionales han resuelto los conflictos que ante ellos se han planteado, con base en el principio de nacionalidad efectiva.

*Desde el punto de vista de la **comunidad internacional** se requiere definir el campo de acción de cada estado, tanto desde el punto de vista del territorio como del de su población. Para los efectos del derecho internacional esta identificación es especialmente importante, puesto que la obligación de ejercer la protección diplomática o los problemas que derivan de los sistemas poco cuidadosos de regulación interna de la nacionalidad, repercuten directamente en esta instancia.*

La supranacionalidad

La supranacionalidad es el vehículo jurídico de la integración política.²⁴ Se presenta en los casos en que un estado se constituye como confederación, cuando se conforma una unión de estados o se produce algún tipo de integración política entre varios estados. La confederación o la unión otorgan su nacionalidad a los individuos que, a su vez, son nacionales de los estados que la integran.

En estos casos, el tener la nacionalidad de los estados miembros es requisito indispensable, si no único, para obtener la calidad de nacional de la confederación o de la unión.

La supranacionalidad no puede confundirse con la doble nacionalidad. Este caso se presenta cuando dos estados consideran al mismo individuo como parte integrante de su pueblo; cuando ambos atribuyen su nacionalidad a una misma persona. Puede ser causa de problemas debido a que tanto los estados como los individuos tienen derechos y obligaciones recíprocas que pueden fácilmente contraponerse. Por eso se le ha considerado como un problema al que se denomina conflicto positivo de nacionalidad.

En el caso de la supranacionalidad, en su sentido estricto, se trata de un *estatus* especial que la unión de estados o la confederación otorga al individuo que pertenece a uno de sus estados miembros, que les permite gozar de derechos y privilegios especiales que comparten con todos los miembros de la unión. Existe una nueva forma de relación, entre el individuo y el estado del que es nacional y entre aquél y la comunidad integrada.²⁵

24. Véase Francis ROSENSTIEL, *El principio de supranacionalidad. Ensayo sobre las relaciones entre política y derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, p. 32.

25. *Idem*, p. 126.

^1 proyecto de reformas a la constitución

El cambio de sistema del derecho de la nacionalidad que se pretende introducir a través de la reforma constitucional gira en torno a la idea de que la nacionalidad mexicana de origen no debe perderse. Para lograr este propósito se propone eliminar las causales de pérdida de la nacionalidad por" lo que toca a los mexicanos por nacimiento. La reforma tocaría únicamente el artículo 37 de la constitución en su apartado A).

Se trata de la aceptación legal de la doble nacionalidad, sin límite alguno, en el caso. No se establecen requisitos que permitan el control de las personas que gozarán de esta situación. Las condiciones usuales que se imponen en otros sistemas jurídicos como el registro ante las autoridades nacionales o la confirmación de la aceptación del individuo de la nacionalidad mexicana, al llegar a la mayoría de edad, no se han considerado como pertinentes.

Se incide, por otra parte, en una situación de discriminación respecto de los mexicanos que han obtenido su nacionalidad por naturalización. Respecto de ellos, las causas de pérdida de nacionalidad subsisten, tal como ahora se conocen.

La reforma constitucional hará necesaria la promulgación de una nueva ley de nacionalidad y de los reglamentos necesarios para hacerla operar adecuadamente. Si esto es así, sería quizás la única ventaja de la reforma, puesto que los defectos de la ley actual y la falta de reglamentación dan paso a prácticas administrativas irregulares que a nadie convienen. Desde el punto de vista de los efectos internacionales de la medida, las consecuencias pudieran ser graves. No puede esperarse que se logre la celebración de un tratado con Estados Unidos sobre la materia; la situación de las personas con doble nacionalidad sería entonces precaria, puesto que estarían en una situación desfavorable sobre todo por lo que toca a la posibilidad de brindarles protección diplomática.

Comentario final

En la actualidad se ha empezado a cuestionar la bondad de los sistemas de doble nacionalidad. Su aceptación por los sistemas jurídicos, sobre todo en el caso del método convencional, ha empezado a ponerse en duda.

En un principio fue concebido como un logro a favor del individuo, pues abriendo las puertas a la adquisición de dos nacionalidades se le brindan ventajas importantes en relación a sus posibilidades de desarrollo sin cortapisas, se multiplican sus derechos y sus privilegios y se remueven una serie de obstáculos a su actividad internacional.

La corriente que favoreció esta tendencia nació en Europa, en la época de las primeras etapas de la integración de la Comunidad Europea. La posibilidad de reintegrar formalmente a los antiguos emigrados, nacionales de los países de América Latina y, posiblemente, de contar con cierta clase de ventajas en los países americanos favorecieron la celebración de tratados bilaterales sobre doble nacionalidad entre los países de América del Sur y España e Italia, principalmente.

Pronto, pero demasiado tarde, se dieron cuenta de que la tendencia migratoria se estaba revirtiendo. Los países europeos no sufrían ya la emigración de su población, pues su situación política y económica había cambiado; en cambio, América Latina se encuentra sumida en una severa crisis de imposible solución. Los sujetos americanos que gozan de doble nacionalidad, en virtud de aquellos tratados, que ni siquiera están sujetos a la reciprocidad, em-

piezan a emigrar hacia el continente europeo y a exigir de los estados que fueron sus metrópolis hasta el siglo XIX, el reconocimiento de su doble nacionalidad, con todos los derechos y privilegios del caso, que incluyen, desde luego, y muy principalmente, los de ciudadanos europeos: derecho de residencia, de trabajo, derecho a la seguridad social, ejercicio de derechos políticos etc., en cualquier país de la comunidad.

Es cierto que el flujo migratorio no es importante; la distancia es un poderoso factor de disuasión. Pero los precedentes existen y los tribunales locales y los europeos han fallado a favor de los inmigrantes con doble nacionalidad.

Ante este precedente europeo, y circunstancias completamente adversas, porque los factores geográficos y económicos son "totalmente distintos, no puede esperarse la aceptación por los Estados Unidos del sistema de doble nacionalidad que México pretende instaurar a través de la reforma constitucional. Imposible pensar en un tratado bilateral al respecto; en cambio, es de esperarse una posible retorsión: la limitación de la cuota de naturalización de mexicanos residentes legales en ese país, o la modificación del sistema de atribución de nacionalidad por el principio de *jus soli*.

La medida parece peligrosa, además de exagerada, respecto del problema que pretende solucionar. El cambio de nacionalidad es un derecho de los individuos que debe ser ejercido por ellos en razón de sus intereses particulares; la protección de los nacionales y la respuesta a sus reclamos de participación en la vida política del país, debe resolverse por medios más sencillos, acordes a la situación del país.