Doble **nacionalidad** y política exterior

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS A PARTIR
DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 17 DE MAYO DE 2021

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Doble nacionalidad y política exterior: oportunidades y desafíos
a partir de la reforma constitucional de 17 de mayo de 2021

Doble **nacionalidad** y política exterior

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS A PARTIR
DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 17 DE MAYO DE 2021

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Alicia Bárcena Ibarra
Secretaria de Relaciones Exteriores

Carmen Moreno Toscano
Subsecretaria de Relaciones Exteriores

María Teresa Mercado Pérez
Directora General del Instituto Matías Romero

Jorge Cicero Fernández
Coordinador de Temas de Transparencia, Informes y Publicaciones

Miguel Ángel Valverde Loya
Director del Centro de Investigación Internacional

José Gabriel López López
Director de Producción Editorial

INSTITUTO MATÍAS ROMERO

© Secretaría de Relaciones Exteriores, 2023
Instituto Matías Romero
Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,
C. P. 06010, Ciudad de México

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, y por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

ISBN edición impresa: 978-607-446-297-5
ISBN edición digital: 978-607-446-296-8

Impreso en México

Contenido

07 **PRESENTACIÓN**
Alicia Bárcena Ibarra

11 **PRÓLOGO**
Alejandro Alday

17 **INTRODUCCIÓN**
Dobles nacionalidades de primera y segunda generación: factor y puente de asociación, amistad e integración en América del Norte y otras regiones
Olga María Sánchez Cordero Dávila

23 **CAPÍTULO 1**
Reforma constitucional del 17 de mayo de 2021 en materia de nacionalidad: alcances y retos institucionales para su implementación
César García Mondragón y Anameli Dávalos Vázquez

35 **CAPÍTULO 2**
El ejercicio de derechos políticos por dobles nacionales en sus lugares de residencia en el extranjero y para comicios en México: retos y ventanas de oportunidad para la función consular
Mónica María Antonieta Velarde Méndez

53 CAPÍTULO 3
Doble nacionalidad, renuncia voluntaria a la nacionalidad mexicana y la nacionalidad "real y efectiva"
Ana Paula Lavalle Arroyo, Laura Teresa Pano Osornio y Janet Melissa Monzalvo Vázquez

67 CAPÍTULO 4
La doble nacionalidad y la nacionalidad "real y efectiva" bajo la reforma constitucional de mayo de 2021: interacciones en los ámbitos diplomático, consular y de la cooperación jurídica internacional
Jorge Cicero Fernández

87 CAPÍTULO 5
Las comunidades mexicanas en Estados Unidos y la doble nacionalidad
Cinthya Prida Bravo

101 CONCLUSIONES GENERALES
Jorge Cicero Fernández y Alejandro Alday

109 AUTORES

Presentación

Alicia Bárcena Ibarra

El derecho a la identidad es un derecho humano primigenio, fundamental para garantizar otros derechos esenciales, así como la protección y la inclusión de todas las personas. Una de las fuentes más relevantes de identidad de nuestros tiempos, la más importante en muchos casos, es la nacionalidad: la vinculación social y legal de un individuo o grupo con un Estado-nación. En 2021, México reformó el artículo 30 (apartado A, fracción II) de su Constitución para establecer que "son mexicanos por nacimiento: los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano".[1] La esencia y la materia de esta reforma ponen de manifiesto el reconocimiento de la nacionalidad de hijas e hijos de mexicanos nacidos en el extranjero, al mismo tiempo que resalta el carácter binacio-

[1] "Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de nacionalidad", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de mayo de 2021, en *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618485&fecha=17/05/2021#gsc.tab=0* (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2023).

nal y pluricultural que caracteriza a muchos de los integrantes de nuestras comunidades en el exterior. Como se puede inferir, la reforma es un punto de inflexión en la relación del Estado con los y las mexicanas, dentro y fuera del territorio nacional.

De ello deriva el valor de esta obra, resultado de la colaboración entre la senadora de la República y ministra de la Suprema Corte de Justicia en retiro, Olga Sánchez Cordero, y diferentes áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), como el Instituto Matías Romero y la Dirección General de Asuntos Jurídicos. A lo largo de cinco capítulos y tres adicionales que fungen como prólogo, introducción y conclusión, autores especializados analizan la reforma constitucional por medio de un enfoque de derechos humanos y destacan dos aspectos fundamentales de la reforma constitucional: su importancia, primero, para salvaguardar el derecho a la identidad, del cual forma parte la nacionalidad, a favor de hijas e hijos de mexicanos nacidos en el exterior, y segundo, para cerrar la puerta a potenciales casos de apatridia.[2]

Coincido con la senadora Sánchez Cordero, principal impulsora de la reforma desde el poder legislativo, en que es uno de los grandes cambios de la Cuarta Transformación de la vida pública de México. El espíritu de asistencia y reconocimiento que recoge la reforma está en línea con uno de los ejes de acción que despliega la SRE: la consolidación de una diplomacia cercana, incluyente y al servicio de la gente. Es decir, una diplomacia que traduzca el trabajo diplomático en resultados y beneficios concretos para los mexicanos en nuestro país y más allá de nuestras fronteras.

Como lo plantean Alejandro Alday y Jorge Cicero en las conclusiones de esta obra, la reforma representa un profundo cambio de paradigma, al reafirmar que la nación mexicana trasciende fronteras, siguiendo a los connacionales dondequiera que residan en el exterior; extiende los beneficios de la nacionalidad mexicana a la segunda generación —nietas y nietos— nacida en el extranjero, en un plano de igualdad jurídica y no discriminación; coloca

[2] De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el derecho internacional define a un apátrida como "una persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación".

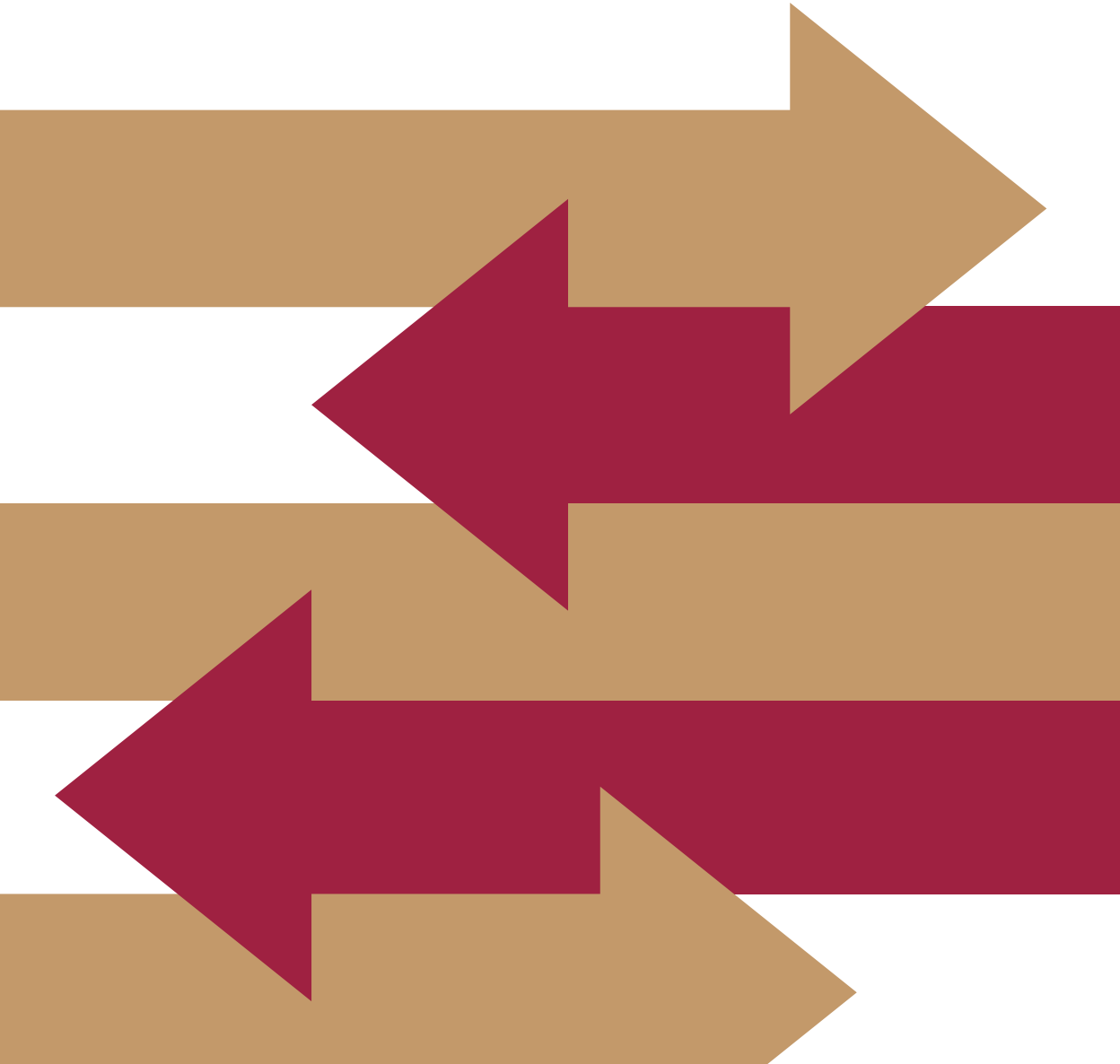
a la persona, y no al Estado, en el centro del derecho a la nacionalidad y a la identidad, incluyendo la prerrogativa de adquirirla, mantenerla o renunciar a ella voluntariamente.

Estas reformas plantean un parteaguas. Aproximadamente 12 millones de personas nacidas en México viven en el exterior. De manera específica, se estima que aproximadamente 37 millones de personas de ascendencia mexicana viven en Estados Unidos.[3] Para atender este cambio paradigmático, México cuenta con 153 oficinas consulares en el mundo y, concretamente, con 53 consulados en Estados Unidos, lo que constituye la red consular más grande de un país en otro.

Desde que la reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* hace más de dos años, la SRE ha difundido en las embajadas y los consulados de México la nueva normatividad para asegurar que las hijas y los hijos de mexicanos nacidos en el exterior cuenten con la información adecuada para ejercer el derecho constitucional a la nacionalidad mexicana. En 2023, se creó en el Consulado General de México en Dallas, Texas, la primera Ventanilla de Educación Cívica, la cual ofrece orientación sobre las ventajas de la reforma constitucional e incentiva a los connacionales a ejercer sus derechos políticos. Desde nuestro quehacer diplomático, no tengan duda de que continuaremos, con empeño y compromiso, impulsando este objetivo.

Finalmente, agradezco la colaboración de las y los autores que contribuyeron con sus conocimientos, análisis y reflexiones a esta publicación: Alejandro Alday, Ana Paula Lavalle Arroyo, Anameli Dávalos Vázquez, César García Mondragón, Cinthya Prida Bravo, Janet Melissa Monzalvo Vázquez, Jorge Cicero Fernández, Laura Teresa Pano Osornio, Mónica María Antonieta Velarde Méndez y, con especial agradecimiento, la senadora Olga Sánchez Cordero.

[3] Véase Jens Manuel Krogstad, Jeffrey S. Passel, Mohamad Moslimani y Luis Noe-Bustamante, "Key Facts about U.S. Latinos for National Hispanic Heritage Month", en Pew Research Center, 22 de septiembre de 2023, en *https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/09/22/key-facts-about-us-latinos-for-national-hispanic-heritage-month/* (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2023).



Prólogo

Alejandro Alday

En ocasión del bicentenario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, la población con doble nacionalidad en ambos lados de la frontera se reafirma como uno de los activos a nivel bilateral y como veta de oportunidades y retos para la política exterior, particularmente a la luz de la última actualización del marco constitucional mexicano en la materia.

Con la aprobación de la reforma constitucional del artículo 30 (apartado A, fracción II) en el año 2021,[1] se habilitó la posibilidad de que mexicanos que nacieron en el extranjero de madre y padre, o uno de ellos, mexicanos por nacimiento, puedan adquirir la nacionalidad mexicana. Así de sencillo.

Este enorme avance constitucional, que acciona el debido cumplimiento de los derechos humanos, borra finalmente aquella exigencia que durante muchos años se consideró necesaria para que una persona tuviera identidad

[1] Promulgada en el *Diario Oficial de la Federación*, 17 de mayo de 2021.

mexicana si su madre o padre, o uno de ellos, no hubieran nacido en el territorio nacional mexicano. Estamos ante un desarrollo normativo constitucional sumamente importante en materia de nacionalidad, que se tiñe por un enfoque amplio de derechos humanos como no se había registrado en la historia reciente del derecho constitucional mexicano, precisamente desde 1997, cuando se derribó la barrera que impedía que un mexicano pudiera tener una doble nacionalidad.

El análisis que hoy podemos hacer con mayor tranquilidad que hace algunas décadas obedece a la evolución que ha tenido México en su contacto con el mundo, a la incorporación de valores universales dentro de su sociedad y al propio proceso de modernización en el que se encuentra inmerso, en el que la persona es el centro de atención y no el Estado el que condiciona a las personas para disfrutar plenamente de sus libertades y derechos fundamentales.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la reforma de 2021 persigue, en primer lugar, salvaguardar el derecho a la identidad del cual forma parte la nacionalidad, a favor de hijas e hijos de mexicanos nacidos en el exterior, de padre o madre mexicanos nacidos fuera del territorio nacional y a su vez de madre o padre, o ambos, nacidos en territorio nacional. Es decir, se extiende el beneficio de la nacionalidad por nacimiento, por vía del *jus sanguinis,* al menos a la denominada "segunda generación", beneficio que la reforma en la materia de 1997 restringía a la "primera generación" exclusivamente. La cadena o línea de acreditación de la nacionalidad queda a la legislación secundaria.

En segundo lugar, en consistencia con el propio derecho a una nacionalidad, la reforma busca cerrar la puerta a potenciales casos de apatridia, cuando el Estado donde nazca la hija o el hijo de un mexicano por nacimiento nacido en el exterior excluya la transmisión de la nacionalidad bajo el denominado *jus soli* por razón del estatuto migratorio u otra.

Por último, desde el punto de vista de la igualdad y la no discriminación, la modificación de 2021 elimina la discrepancia o antinomia constitucional que consistía en que un mexicano por naturalización, nacido fuera de territorio nacional, sí pudiera transmitir la nacionalidad a la segunda generación (artículo 30, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) pese al correlativo impedimento a mexicanos por nacimiento de madre y padre nacidos fuera de México, ya superado.

Al mismo tiempo, queda intacto el artículo 32 en materia de cargos reservados a mexicanos por nacimiento sin otra nacionalidad, supuesto que junto al estatuto de mexicanos por naturalización queda pendiente de revisión en el marco de la diversa "reforma integral" de nacionalidad, aún bajo estudio, pero que consideramos debería acompañar positivamente el efecto de esta reforma dado que, en su integralidad, el tema se trata precisamente del goce de derechos humanos, además del valor que tiene para cualquier Estado, la decisión a plena conciencia de una persona de convertirse en su nacional.

Establecido lo anterior, si como señalan el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y el Instituto de la Mexicanidad, de 38 millones de mexicanos que viven el exterior, apenas 12 millones nacieron en México, el alcance de la modificación al artículo 30 parecería extraordinario en términos de la construcción de nuevas generaciones de potenciales mexicanos.[2] De ahí que, tras la referida reforma de 2021, la entonces presidenta de la mesa directiva del Senado de la República, senadora Olga Sánchez Cordero, reivindicara el mandato de integrar a los mexicanos de varias generaciones nacidos en el extranjero como parte de "la gran nación mexicana transterritorial", que une a quienes estamos dentro y fuera del país, y que "cuenta con 128 millones de personas en territorio nacional, 12.5 millones que nacieron en México y emigraron, 13.8 millones de hijos e hijas y 12 millones de nietas y nietos".[3]

En términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), a este cuerpo le corresponde proteger la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas

---

[2] Véase "Se pronuncian por reforma al artículo 30 de la Constitución en materia de nacionalidad", en Canal del Congreso, 13 de mayo de 2022, en *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/15366/Se_pronuncian_por_reforma_al_articulo_30_de_la_Constitucin_en_materia_de_nacionalidad* (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

[3] Coordinación de Comunicación Social-Senado de la República, "Presenta Olga Sánchez Cordero iniciativa de inclusión de mexicanos radicados en el extranjero", comunicado núm. 1341, en Senado de la República, LXV Legislatura, 1 de julio de 2022, en *https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/3103-presenta-olga-sanchez-cordero-iniciativa-en-materia-de-inclusion-de-mexicanos-radicados-en-el-extranjero* (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

reclamaciones, así como llevar a cabo la gama amplia de acciones de documentación, notariales y de auxilio a las autoridades judiciales del país, en armonía con lo que establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, es decir, con respeto de las leyes del Estado receptor y, desde luego, a los principios constitucionales en materia de política exterior.

Entonces, cabe plantearse la pregunta sobre las implicaciones que tiene la reforma al artículo 30 para el desempeño de las responsabilidades diplomáticas y consulares descritas por lo que respecta a personas objetivo de la reforma constitucional, sujetas a las leyes mexicanas y a las del país receptor. ¿Cuáles serán, dentro de la política exterior, los lineamientos del vínculo transterritorial entre el Estado mexicano y sus nacionales de primera y segunda generación en el extranjero en el siglo XXI?

El proyecto de análisis e investigación que en esta obra se presenta y que constituye un esfuerzo conjunto entre una distinguida senadora de la República y ministra en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y diversas áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), entre las que se incluyen la Dirección General de Asuntos Jurídicos y el Instituto Matías Romero, tiene como objetivo, precisamente, identificar algunas oportunidades y desafíos en ese sentido, incluyendo:

- La diáspora mexicana de primera y segunda generación (es decir, hijas e hijos, y nietas y nietos nacidos en el extranjero, de nacionales por nacimiento nacidos en territorio nacional) como puente de unión e integración, fuente de capital humano de alto nivel y veta de enriquecimiento social y cultural mutuo en América del Norte y otras regiones bajo el paradigma de lealtades e identidades inclusivas en un mundo globalizado,[4] versus como factor de división étnica, lingüística y religiosa.[5] Este aná-

[4] Véase Fiona Jenkins, Mark Nolan y Kim Rubenstein, "Introduction: Allegiance and Identity in a Globalised World", en F. Jenkins, M. Nolan y K. Rubenstein (eds.), *Allegiance and Identity in a Globalised World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 1 y ss.

[5] Véase Samuel P. Huntington, "The Hispanic Challenge", en *Foreign Policy*, 28 de octubre de 2009, en *https://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/* (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

lisis corre a cargo de, precisamente, la autora de la iniciativa de reforma, la senadora Olga Sánchez Cordero.

- Los alcances de la reforma, su normatividad reglamentaria y ajustes institucionales relacionados. De nueva cuenta, la exposición corre a cargo de actores clave como el titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cancillería, César García Mondragón, y la coordinadora de Servicios Legales de esta misma dirección general, Anameli Dávalos Vázquez.
- Los retos que para las funciones a cargo del Servicio Exterior Mexicano (SEM) significan el ejercicio del voto activo y pasivo por nacionales mexicanos nacidos en el extranjero, de madre y padre mexicanos nacidos en el exterior, para cargos en el país o circunscripción de residencia, y, por otra parte, el ejercicio activo y pasivo de derechos políticos por nacionales mexicanos nacidos en el extranjero, de madre y padre mexicanos igualmente nacidos en el exterior, en comicios en México. Este tema es desarrollado por la diplomática y abogada experta en nacionalidad, Mónica Velarde Méndez, quien se desempeña como directora de Estrategia Multilateral en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos en la SRE.
- Los integrantes de las comunidades mexicanas residentes en el exterior que desean acceder a otra nacionalidad distinta a la mexicana y que actualmente se están enfrentando al requerimiento del respectivo país receptor, consistente en la renuncia previa a la nacionalidad de origen, para acceder a su nacionalidad. Bajo el supuesto de la renuncia voluntaria y la nacionalidad real y efectiva, analizan esta problemática Laura Teresa Pano Osornio y Janet Melissa Monzalvo Vásquez, quienes se desempeñan, respectivamente, como encargada de la Dirección de Nacionalidad y Naturalización y como subdirectora de Nacionalidad en la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Ambas, huelga señalar, profundamente versadas en el tema. Es también coautora Ana Paula Lavalle Arroyo, parte de las nuevas generaciones del SEM y catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana.
- Por parte del Instituto Matías Romero, Jorge Cicero Fernández, ministro del SEM y doctor en Ciencia Jurídica en Derecho Comparado e Internacional por la George Washington University, quien funge como coordinador de la publicación, aborda la interacción entre la nacionalidad mexicana, al amparo de la reforma bajo análisis y la nacionalidad "real

y efectiva" en los ámbitos diplomático, consular y de la cooperación jurídica internacional. Ello, bajo la perspectiva de la prevención de los denominados conflictos de nacionalidad.

- Se agradece también la contribución del IME, por parte de la consejera Cinthya Prida Bravo, directora ejecutiva "B", quien hace énfasis en las oportunidades de vinculación que con la diáspora mexicana abre la enmienda constitucional del 2021, incluyendo las denominadas Ventanillas de Educación Cívica —implementadas por la SRE, a través del IME, con apoyo de las direcciones generales de Protección Consular y Planeación Estratégica y de Servicios Consulares—, así como en la búsqueda de alianzas estratégicas con las comunidades mexicanas, para su desarrollo y el de México, y en las ofertas laborales, turísticas y de inversión en un entorno de claridad y transparencia.

Se trata apenas de una primera aproximación a esta asignatura, que lejos de agotarla, pretende incentivar la valoración y el análisis de la histórica reforma, en su más amplia dimensión humana y de política exterior.

Quisiera dejar constancia del reconocimiento del IMR a los autores que han hecho posible esta obra, pero también a los integrantes del SEM, los consulados y las embajadas de México, de la Cancillería y del Gobierno de la República, así como de otros organismos y poderes de la Unión y del servicio público de las entidades federativas y del nivel municipal, que día con día suman esfuerzos a favor de los derechos e intereses de nuestros connacionales en el exterior, donde quiera que residan.

Introducción

Dobles nacionalidades de primera y segunda generación: factor y puente de asociación, amistad e integración en América del Norte y otras regiones

Olga María Sánchez Cordero Dávila

To write the story of my family, I have to begin where millions of stories have begun... in a small village in Mexico a long, long time ago.

"PACO", EN GREGORY NAVA (DIR.), *MY FAMILY*

La tecnología en las comunicaciones, los vínculos comerciales, las cadenas productivas, la conectividad, la distribución de la riqueza, el cambio climático, las violencias sociales, la competencia y la dispersión de ofertas laborales, culturales y educativas, propias del tipo de globalización que vivimos, constituyen algunos de los principales incentivos para la movilidad transterritorial de seres humanos.

Ante esta realidad global, cada vez es más común que el lugar donde se nace no sea necesariamente el lugar donde se muere, ni donde se trabaja a lo largo de la vida, ni de donde son originarias las parejas, ni donde se adquieren todos los estudios o las capacidades técnicas especializadas. Estas dinámicas han impactado los ámbitos social, político y económico del tránsito de personas, así como los flujos migratorios, generando escenarios en los que pueden surgir oportunidades de integración cultural,

generación de sinergias regionales sociopolíticas, desarrollo económico e inversión que trascienden los límites de las fronteras tradicionales a partir de tres variables vinculadas. La primera de estas variables está constituida por la distribución de capital humano especializado, la oferta laboral y académica, o la disponibilidad de recursos financieros para invertir; la segunda, son los vínculos culturales derivados de lazos familiares. Como tercera variable tenemos el desarrollo de incentivos económicos y marcos legales propicios para el surgimiento de nuevas dinámicas transterritoriales en diversos campos de las actividades humanas.

Para poner en perspectiva esta idea, considérese que los flujos migratorios, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, indican que en el año 2020 los migrantes internacionales en el mundo habían alcanzado los 281 millones, esto es, 3.6% de la población mundial, cifra histórica que ese año generó una derrama de remesas equivalente a USD 647 000 millones.[1]

En cuanto a México, durante 2015, se alcanzó la cifra de 11 913 989 mexicanos que vivían fuera del territorio nacional, 97% de ellos radicando en territorio estadounidense.[2] Sin embargo, considerando los flujos migratorios tendenciales de nuestra nación hacia Estados Unidos, desde entonces se planteaba la existencia de 33 millones de personas de origen mexicano. Solamente cinco años después, en 2020, los censos estadounidenses ya contaban 36 millones de personas de origen mexicano, integradas por un tercio que había nacido en México[3] y dos tercios que eran hijas o hijos, o nietas

---

1 Véase "Datos e investigación", en Organización Internacional para las Migraciones, cuadro "Cifras claves", en *https://www.iom.int/es/datos-e-investigacion* (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

2 Secretaría de Relaciones Exteriores, "¿Sabes cuántos mexicanos viven en el extranjero", 25 de diciembre de 2015, en *https://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-cuantos-mexicanos-viven-en-el-extranjero* (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

3 Statista Research Department, "Países de origen de la población hispanoamericana residente en los Estados Unidos en 2020", en Statista, 20 de febrero de 2023.

o nietos de mexicanos.[4] Esto representa 62% de la población hispana estadounidense, tomando como base el censo de 2020 de Estados Unidos, en el que la población hispana o latina fue de 62.1 millones.[5]

Aunado a lo anterior, también es importante notar que, en cuanto a los flujos de personas por estudios o capacidades técnicas especializadas, desde finales de la década de 1990, Estados Unidos concentraba 30% de los flujos migratorios mundiales de estudiantes.[6] Por esto, al inicio de este siglo, el porcentaje de talentos mexicanos que se estimaba que eran recibidos en Estados Unidos representaba 60%, en los países europeos alrededor de 26% y en Canadá alrededor de 5%.[7] Esta dinámica se tradujo en que la fuga de talentos acumulada entre 1990 y 2015 ya sumaba 1.2 millones de profesionistas de origen mexicano altamente especializados. Un ejemplo de esta migración de talentos mexicanos está en el capital humano de Silicon Valley donde, en 2019, 21% era de origen mexicano.[8]

---

4 "La población de origen mexicano que vive en Estados Unidos ha aumentado; de acuerdo con las estimaciones del PHC [Pew Hispanic Center], era cercana a los 33 millones en 2010." Marta Mier y Terán y Rocha y Víctor Manuel García Guerrero, "Cambios demográficos recientes y perspectivas futuras", en Manuel Perló Cohen y Silvia Inclán Oseguera (coords.), *El futuro de México al 2035. Una visión prospectiva*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2018, pp. 48-49.

5 United States Census Bureau, "Las estadísticas del Censo del 2020 resaltan los cambios de las poblaciones locales y la diversidad racial y étnica de nuestro país", comunicado de prensa, CB21-CN.55 Spanish, 12 de agosto de 2021, en *https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2021/population-changes-nations-diversity/population-changes-nations-diversity-spanish.html* (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

6 María Concepción Félix, "Los flujos migratorios de estudiantes mexicanos de posgrado hacia el extranjero", en *Revista de Educación Superior*, núm. 125, p. 71, en *http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista125_S3A1ES.pdf* (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

7 *Ibid.*, p. 73.

8 Sofía García-Bullé, "La industria científica y la fuga de cerebros en México", en Instituto por el Futuro de la Educación del Tecnológico de Monterrey, 13 de febrero de 2019, en *https://observatorio.tec.mx/edu-news/fuga-de-cerebros-ciencia-mexico/* (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

Esta realidad plantea diferentes retos al Estado mexicano, respecto a transformar sus instituciones para adaptar sus capacidades en materia de políticas públicas al dinamismo de los flujos migratorios internacionales en general, pero con especial énfasis en la región de América del Norte.

En este sentido, se puede apreciar que las dinámicas referidas para la región de América del Norte hoy plantean desafíos muy importantes entre los que podríamos considerar los siguientes:

1. Avanzar en la integración subcontinental, tomando en cuenta el potencial que representa estar culturalmente vinculados a 62% de una de las minorías más importantes en Estados Unidos.
2. Intervenir en los contextos de la dinámica migratoria mexicana con Estados Unidos para que el histórico flujo migratorio deje de ser percibido como un problema conjunto y se convierta en un esfuerzo regional que nos permita detonar el potencial de nuestras naciones y perfilar una solución humana y viable para otros flujos migratorios transcontinentales.
3. Generar un marco jurídico idóneo para permitir tanto el fortalecimiento de los vínculos con la población de origen mexicano radicada en Estados Unidos, como la implementación de mejores políticas públicas orientadas a brindar acceso a oportunidades de desarrollo a la población de origen mexicano, que eventualmente experimente las circunstancias de los llamados *dreamers*.
4. Establecer un marco jurídico que permita diversificar y mejorar las maneras de reestablecer vínculos con los talentos expatriados, de manera tal que se puedan generar mecanismos adicionales a la repatriación de talentos.
5. Establecer medidas para atender las problemáticas derivadas de personas que, en esos flujos migratorios, solicitan la nacionalidad mexicana como un mecanismo orientado a obtener mejores condiciones para migrar a Estados Unidos.
6. Fortalecer las capacidades, estandarizar procedimientos y brindar certidumbre jurídica al Servicio Exterior Mexicano y a las autoridades migratorias respecto a los procesos administrativos implícitos en las dinámicas migratorias regionales.
7. Evolucionar en la concepción política y administrativa del ejercicio de los derechos políticos en América del Norte.

Para atender estos retos es importante considerar que, geopolíticamente, la región de América del Norte presenta grandes oportunidades que perfilan que en los próximos veinte años el factor determinante externo para el crecimiento de México, desde el ámbito económico, necesariamente seguirá siendo Estados Unidos. Asimismo, es importante considerar la experiencia histórica en la que, si bien el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representó un crecimiento económico exponencial, no abonó a la distribución de la riqueza. Por eso, en el marco del T-MEC pueden propiciarse dinámicas distintas que impulsen el desarrollo científico, cultural y social,[9] y que parta de una visión de integración regional construida con la conjugación de las expresiones culturales, políticas y sociales mexicanas, originadas dentro y fuera del territorio nacional.

Además, es importante poner en perspectiva la influencia real y potencial que tienen las minorías en la definición del rumbo, los objetivos y el ritmo de las relaciones internacionales, es decir, construir las capacidades para asegurar la viabilidad de la integración regional y la posibilidad de propiciar nuevos mecanismos para despresurizar conflictos bilaterales, más allá de las modas discursivas que puedan presentarse en ambos lados de la frontera. En este sentido, cuando se desarrollan vínculos sólidos se puede llegar a amortiguar los efectos no deseados de temas delicados en la agenda pública norteamericana. Un ejemplo claro está en la población cubano-americana radicada en territorio estadounidense, que sólo alcanza los 2 332 000 personas, quince veces menos numerosas que la población de origen mexicano, pero con una enorme influencia en la percepción de la relación entre México y Estados Unidos vista desde Capitol Hill, a través de personajes como los representantes Albio Sires, Mario Díaz-Balart, Anthony González y Alex Mooney, o los senadores Marco Rubio, Bob Menéndez y Ted Cruz.

Tomando en cuenta todas estas variables, tanto la consolidación de la doble nacionalidad en 1998 como la reforma de 2021 al artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han planteado las condiciones para que a los 126 millones de mexicanos se añadan millones de personas de origen mexicano radicadas en el extranjero, principalmente en Estados

[9] Marcos Cueva, "Ahí, juntitos los dos. ¿Pero lejos de Dios?", en M. Perló Cohen y S. Inclán Oseguera (coords.), *op. cit*., p. 713.

Unidos, y mexicanos naturalizados. Esta nueva situación brinda una proyección estratégica a la gran nación mexicana transterritorial[10] para convertirse en un puente que permita fortalecer la integración subcontinental, generar oportunidades de desarrollo tanto en Estados Unidos como en México, propiciar sinergias para el desarrollo y el aprovechamiento del capital humano en ambos lados de la frontera norte de México y propiciar un nuevo equilibrio en la vida pública estadounidense.

En este orden de ideas, el presente libro esta diseñado para dialogar sobre este tipo de retos y oportunidades. En conjunto, la obra está pensada para despejar dudas, mitos y creencias en torno a la nacionalidad en el contexto de la globalidad vigente; para difundir los impactos de la reforma constitucional en materia de nacionalidad publicada en 2021, y para construir con los lectores la agenda pendiente en materia de nacionalidad y de integración regional.

Doble nacionalidad y política exterior: oportunidades y desafíos a partir de la reforma constitucional de 17 de mayo de 2021 es una obra técnica, con perspectiva geopolítica y fondo humanista, en la que los lectores podrán familiarizarse con las implicaciones, las oportunidades y los retos de institucionalizar una idea de nacionalidad necesaria para la globalización del siglo XXI.

[10] Se refiere a la nación mexicana que trasciende los límites territoriales de México, reconocida jurídicamente a partir de la reforma al artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Véase Tonatiuh Guillén López, *México, nación transterritorial. El desafío del siglo XXI*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM, 2021.

Capítulo 1

Reforma constitucional del 17 de mayo de 2021 en materia de nacionalidad: alcances y retos institucionales para su implementación

César García Mondragón
y Anameli Dávalos Vázquez

El 17 de mayo de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad", que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

La reforma consistió en la modificación de la fracción II, del apartado A, del artículo 30 que, de acuerdo con la exposición de motivos, tuvo por objeto atender las necesidades de la población migrante mexicana, que sale en busca de oportunidades de crecimiento en el extranjero sin que por ello dejen de mantener un estrecho vínculo con México y sus tradiciones, situación que se transmite a sus hijos nacidos en el exterior, quienes se identifican como mexicanos sin formalmente serlo. Con la citada reforma se buscó proteger derechos reconocidos en tratados internacionales de los que México es parte, como son garantizar el interés superior de niñas y niños, los derechos a la identidad y la nacionalidad, el principio de no discriminación, así como evitar los casos de apatridia.

De esta manera, como parte de la motivación que tuvo el legislador para llevar a cabo la reforma está reconocer que la fracción II, del apartado A,

del artículo 30 era discriminatoria, pues limitaba el acceso a la nacionalidad mexicana a personas nacidas en el extranjero de padre o madre mexicanos, nacidos a su vez fuera de territorio nacional. Esto generaba una distinción entre dos categorías de nacionales mexicanos por nacimiento, por *ius soli* y por *ius sanguinis*, además de un impedimento para aquellas personas nacidas en el extranjero que no podían obtener la nacionalidad mexicana en términos de la entonces legislación vigente. Al efecto, a fin de evitar esta situación de discriminación, con la reforma se elimina la referencia de "territorio nacional" y con ello uno de los requisitos para obtener la nacionalidad mexicana por la vía ordinaria,[1] consistente en acreditar que los progenitores hayan nacido en México.[2] Asimismo, se suprime la limitante que tenía el texto constitucional antes de la reforma, relativo a que sólo hasta la segunda generación nacida en el exterior se podía obtener la nacionalidad mexicana.

En consecuencia, con la reforma constitucional se amplía la posibilidad para adquirir la nacionalidad originaria por *ius sanguinis* para hijas o hijos de mexicanos nacidos en el exterior, quienes, a su vez, podrán transmitir este derecho a sus siguientes generaciones y así de manera ilimitada; es ésta la razón por la que se le conoce como reforma de la "transmisión de la nacionalidad mexicana al infinito".[3]

---

1 El artículo 30 de la Constitución establece que la nacionalidad mexicana se puede adquirir por nacimiento o por naturalización. La primera es conocida como nacionalidad originaria, la cual puede darse por vínculo del suelo *(ius soli)*, por el lugar donde se nace o por vínculo de sangre *(ius sanguinis)*, por la filiación de los progenitores sin importar el lugar de su nacimiento; la segunda es conocida como derivada o por naturalización.

2 Generalmente, este supuesto se da porque los padres, padre o madre mexicana, adquirieron su nacionalidad mexicana con fundamento en el artículo 30, apartado A, fracción I, es decir, por nacer en territorio nacional mexicano *(ius soli)*, como sucede con la mayoría de la población migrante mexicana.

3 Es importante señalar que la reforma constitucional del 17 de mayo de 2021 no contempla alguna excepción para limitar la transmisión del derecho a la nacionalidad mexicana cuando las personas nacen en el exterior, motivo por el cual se puede deducir que la trasmisión será en forma ilimitada. Sin embargo, es de resaltar que conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 32, la ley establecerá las normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

Bajo esta tesitura, y considerando que la reforma constitucional, como lo señala el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias,[4] no incluyó artículos transitorios en los que se estableciera algún mandato de armonización, como es la modificación de las leyes secundarias de la materia para su adecuada implementación, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), como autoridad competente en la materia, realizó acciones inmediatas que permitieron garantizar este derecho; sin embargo, su labor continúa en razón de que es indispensable completar el andamiaje jurídico que brinde certeza en su ejercicio.

Así, el objetivo de este capítulo, es brindar al lector algunas reflexiones que permitan visualizar de manera más clara el alcance que tiene esta reforma y, con ello, los retos a los que se enfrentan, no sólo las autoridades competentes en la materia, sino también las personas que ejercen este derecho, pues cada caso que se presente traerá aparejada sus propias complejidades y situaciones a resolver.

Alcances de la reforma constitucional

Para efectos didácticos, podemos identificar dos tipos de alcance: social y jurídico.

Alcance social

La reforma a la fracción II, apartado A, del artículo 30 de la Constitución está dirigida a la población migrante que reside en el exterior, por lo que resulta conveniente identificar la cantidad de personas que podrían encontrarse

[4] Noé Luis Ortiz, José Stalin Muñoz Ayora y Miguel Copil Estrada Ramírez, *La Armonización Legislativa en México. Radiografía de la actividad del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, a la luz de las reformas constitucionales aprobadas durante la LXIV Legislatura. 2018-2021,* México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2022, p. 47, en *https://bit.ly/Libro_Armonizacion-en-Mexico* (fecha de consulta: 17 de julio de 2023).

en dicho supuesto normativo, considerando además su efectiva pertenencia y vínculo con el Estado mexicano.

De acuerdo con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en 2021, las representaciones de México en el exterior reportaron un total aproximado de 12 145 143 mexicanos en el mundo, de los cuales 11 750 000 radican en Estados Unidos, cifra que representa 97% del total;[5] es éste un referente aproximado del número de mexicanos que podrían encontrarse en el supuesto señalado en el artículo 30, apartado A, fracción II, en su carácter de madre o padre mexicanos nacidos en el exterior, que pueden o podrán transmitir a sus hijos e hijas, igualmente nacidos fuera del territorio nacional, el derecho a contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, vía *ius sanguinis*.

Al observar estas cifras, en principio podría pensarse que es una población considerable la que se acogerá al derecho establecido en la reforma del artículo 30; sin embargo, esto no se puede afirmar de manera contundente, porque además de no contar a la fecha con números oficiales que nos permitan conocer cuántas personas se encuentra en el exterior y cuántas se han acogido a este derecho a partir de la reforma constitucional,[6] lo cierto es que la mayoría de esta población posee previamente una o más nacionalidades reconocidas por otros Estados que, en su ejercicio soberano, pueden establecer por ley, prohibiciones o algunas limitantes para contar con otra nacionalidad.

Asimismo, bajo la premisa que la nacionalidad es un derecho humano que tiene cada persona para adquirirla, cambiarla o mantenerla, a través de un acto voluntario y personalísimo, otro factor a considerar sería que a pesar de cumplir con todos los requisitos para acreditar su derecho a la nacionalidad mexicana, la persona no tenga interés en adquirirla por razones diversas,

---

5 IME, "Población mexicana en el mundo 2021", en *https://nextcloud.sre.gob.mx/index.php/s/JnebafdBptmgQP3* (fecha de consulta: 17 de julio de 2023).

6 Es de destacar que a la fecha no se cuenta con estadísticas confiables de cuántas personas se han acogido a este derecho a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, en razón de que las cifras disponibles en las oficinas de registro civil y las representaciones de México en el exterior corresponden de manera generalizada a personas que adquieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, no hay un mecanismo que permita distinguirlos del número de personas que solicitan la nacionalidad por la fracción II, del artículo 30.

como pueden ser por identidad y arraigo del país donde nació, por su familia, costumbres, trabajo, propiedades o por cualquier interés económico, político y social, que la vincula fuertemente con el Estado del cual es nacional.

Lo anterior se destaca porque hay que recordar que el derecho a la nacionalidad trae a su vez aparejados dos derechos básicos, el de sentido de pertenencia (subjetivo) y el de protección del Estado del cual es nacional (objetivo); siendo el primero de ellos el que una persona genera con una sociedad o comunidad con la que se siente identificado por razones comunes que lo motivan a interactuar para cumplir una finalidad. Y el segundo derecho se da cuando un Estado, al reconocer el vínculo jurídico con un individuo, le brinda la protección que prevea su marco jurídico aplicable.

Acorde con lo anterior, algunas definiciones de nacionalidad[7] también identifican estos dos elementos: el objetivo, consistente en el vínculo jurídico político que tiene una persona cuando se coloca en el supuesto normativo que se señala en una ley y del cual nace su derecho a obtener una nacionalidad, y el subjetivo, que sería el vínculo afectivo, identificado como la conexión genuina de existencia, intereses y sentimientos, que propicia relaciones de lealtad y fidelidad.

De esta manera, para el caso que nos ocupa, podemos señalar que la adquisición de la nacionalidad mexicana por la fracción II, apartado A,

---

[7] Algunas definiciones de nacionalidad distinguen más claramente los dos elementos subjetivo y objetivo, que resultan por igual relevantes, como es la definición emitida por la Corte Internacional de Justicia en el caso Nottebohm de 1955 que señala: "La nacionalidad es un vínculo legal que tiene su base en el hecho social del enraizamiento, una *conexión genuina de existencia, intereses y sentimientos*, junto con la existencia de deberes y derechos recíprocos." Corte Internacional de Justicia, *Nottebohm Case (second phase), Judgement of April 6th 1955,* ICJ Reports 1955, p. 4, párr. 23; y la definición emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-4/84, que a la letra dice: "La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con *relaciones de lealtad y fidelidad* y se hace acreedor a su protección diplomática". Corte IDH, *Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la constitución política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, p. 11, párr. 35, en *https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf* (fecha de consulta: 17 de julio de 2023). (La traducción y las cursivas son de los autores.)

del artículo 30 no se otorga de manera automática por el simple hecho de que una persona se encuentre en ese supuesto normativo, sino que es necesario que se cumplan ciertos requisitos y se tenga el interés para adquirirla, como puede ser por compartir intereses comunes: sociales, económicos, políticos, culturales, de lengua y costumbres, incluso afectivos.

Alcance jurídico

Como se señaló anteriormente, la reforma constitucional no previó lo conducente para su implementación, por lo que es necesario establecer en la legislación secundaria la forma como operará, con requisitos bien definidos que brinden certeza jurídica para personas que nacieron en el exterior en el ejercicio del derecho a adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento, y, de esta manera, se evite un riesgo mayor con el mal uso o interpretación del precepto constitucional. Para estos efectos, la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) de la SRE, como autoridad competente en materia de nacionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30, apartado B, fracción I, y 28, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de acuerdo con lo señalado en la Ley de Nacionalidad y su Reglamento, ha estado trabajando en una reforma integral en materia de nacionalidad que no sólo se armonice con la reforma del artículo 30, apartado A, fracción II, de la Constitución, a fin de garantizar el derecho a la nacionalidad mexicana, sino también fortalezca el marco jurídico administrativo aplicable, que permita su operación de manera eficaz, tanto en territorio nacional como en el exterior, así como para que las autoridades que intervienen de cualquier forma en dicho proceso puedan cumplir con sus obligaciones de ley, como lo es la de proporcionar a la SRE los informes y las certificaciones que ésta les solicite para que lleve a cabo las funciones que la Ley de Nacionalidad le encomienda.

Asimismo, la reforma integral tendrá que seguir la misma tendencia que la constitucional, en el sentido de eliminar cualquier sesgo que dé lugar a la discriminación aun entre mexicanos, por la sola forma como adquirieron la nacionalidad.

Por otra parte es importante mencionar que el hecho de no contar con una reforma a la legislación secundaria no fue motivo para que la DGAJ, en el ejercicio de sus atribuciones, estableciera mecanismos inmediatos que permitieran garantizar de manera eficaz el derecho establecido a nivel constitucional, como

lo fue con la emisión de criterios que permitieron a las autoridades competentes en materia de registro de actos civiles, tanto en territorio nacional como en el exterior, contar de manera inmediata y oportuna,[8] con una herramienta normativa que dio la pauta para realizar los registros de las personas solicitantes, a través de información homogénea y necesaria para su operación y su difusión.

Retos inmediatos y a largo plazo

En este contexto, como segunda parte de nuestro análisis, se plantean también los desafíos que tiene la reforma constitucional, pues no es óbice señalar que toda nueva disposición trae aparejada retos que resolver, siendo necesario identificar las problemáticas y situaciones particulares con las que diversas autoridades en la materia se han enfrentado o enfrentarán en su implementación, la cual a dos años de su entrada en vigor y a la espera de la reforma de la ley secundaria, exige acciones institucionales, a fin de atender las necesidades de nuestros connacionales.

En ese sentido, uno de los primeros retos que enfrentó la DGAJ fue establecer la estrategia de difusión de la reforma, la cual se llevó a cabo con la circular de los criterios antes citada y con la celebración de dos foros en modalidad híbrida, es decir, presencial y virtual de ponentes e invitados. El primero de ellos fue realizado el 26 de septiembre de 2022 en las instalaciones del Senado de la República, que tuvo una destacada colaboración, con el título "Retos y prospectivas de la reforma del artículo 30 constitucional en las comunidades de mexicanos en el exterior". El segundo, se realizó en la sede de la SRE, bajo la coordinación de la DGAJ, los días 13 y 14 de febrero de 2023, con el nombre "Foro para identificar los avances y desafíos en la colaboración interinstitucional, con motivo de la última reforma constitucional en materia de nacionalidad".

[8] Criterio emitido por el director general de Asuntos Jurídicos y difundido por circular vía correo electrónico del 18 de mayo de 2021, a las Dirección General de Servicios Consulares y las Oficinas de Pasaportes, así como al Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación, para ser difundida a las representaciones de México en el exterior y las oficinas de registro civil de las entidades federativas, respectivamente.

Los resultados de estos foros fueron fructíferos, dado el nivel de participación que se tuvo de diversas autoridades federales, tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo; de autoridades locales: de las oficinas del registro civil, y el sector académico, con destacados estudiosos en la materia como ponentes. Todos tuvieron importantes intervenciones que permitieron identificar diferentes situaciones que requieren la pronta regulación y la coordinación entre las autoridades.

En consecuencia, ambos foros fungieron como receptores de importantes planteamientos en la materia que permiten identificar acciones a emprender de manera conjunta y con normas homogéneas para alcanzar el objetivo principal del precepto constitucional, que es garantizar a las personas el derecho a la nacionalidad mexicana, sin importar el lugar donde se encuentren.

Otro reto, como ya se mencionó, es contar con un marco jurídico actualizado que prevea estas nuevas realidades jurídicas, en cuanto a sus alcances y consecuencias, toda vez que la reforma constitucional de 17 de mayo de 2021 fue sólo el inicio de un proceso de cambio, que nos conmina a la armonización de leyes y reglamentos, así como al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales que intervienen en la materia.

Si bien ello parecería sencillo, este reto se puede tornar un tanto complejo, al considerar que el estado que guarda el contexto mundial actual es dinámico, pues es un hecho ineludible que la globalización, acontecimientos sociopolíticos de los Estados y los continuos avances científicos y tecnológicos han propiciado que la movilidad de las personas no se circunscriba a un determinado espacio geográfico, lo que ha tenido como consecuencia que la actividad laboral, económica y personal se realice en múltiples países, con los efectos que esto puede traer aparejado, siendo uno de ellos, precisamente la obtención de una nacionalidad que conlleva a que la persona tenga doble o incluso múltiples nacionalidades, según sean sus circunstancias e intereses.

Al respecto, es importante resaltar el párrafo primero del artículo 32 de la Constitución prevé 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.

Sin embargo, a la fecha, la Ley de Nacionalidad ha quedado, desde la entrada en vigor de la reforma constitucional de marzo de 1997, limitada en la resolución de conflictos por doble o múltiple nacionalidad, en razón de que a veinticinco años de su entrada en vigor, la dinámica en la movilidad

de personas alrededor del mundo la ha rebasado, siendo cada vez más las situaciones que se presentan entorno a este tema y que no se encuentran previstas en la norma, dando lugar a vacíos o lagunas legales.

En este orden de ideas, ante la exigencia de buscar resolver los retos, las problemáticas y, en su caso, los conflictos que se puedan generar a raíz de la presencia de personas con dobles o múltiples nacionalidades, así como en la búsqueda por continuar con el diálogo y la colaboración de los diversos actores que intervienen, la DGAJ plantea la viabilidad de que el Estado mexicano formalice acuerdos bilaterales en materia de nacionalidad como mecanismos de solución de conflictos, y también como una herramienta en materia de cooperación jurídica internacional.

Lo anterior, en razón de las limitaciones que tiene la Ley de Nacionalidad y su Reglamento para regular posibles conflictos que vayan más allá de su materia y su jurisdicción, así como con motivo de la reforma constitucional de mayo de 2021, antes señalada, la cual pudiera traer más casos de doble o múltiple nacionalidad a regular.

Es por eso que es imperativo que se analice con otros Estados la posibilidad de suscribir acuerdos bilaterales en materia de nacionalidad según sus legislaciones internas, así como en respeto a los principios universales de derecho internacional, en especial los de la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados y la reciprocidad internacional, mecanismos que ya se ocupan y son práctica común en algunos Estados como España.[9]

---

[9] De acuerdo con la "Guía de Tratados Bilaterales con Estados", el Gobierno de España cuenta con 13 acuerdos bilaterales en materia de doble nacionalidad con 13 países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Y acuerdos en materias específicas de servicio militar y seguridad social con Italia, Francia y Reino Unido. Al respecto, se destaca como punto relevante que en estos acuerdos el elemento de definición para los derechos es el del lugar donde se adquiere la nueva nacionalidad y se establece un registro para un mejor control. Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación-Gobierno de España, "Guía de Tratados Bilaterales con Estados", NIPO 108-21-055-1, 14 de marzo de 2023, en *https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Documents/GUIA%20TRATADOS%20CON%20ESTADOS.pdf* (fecha de consulta: 17 de julio de 2023)

Asimismo, se considera importante que para la elaboración de acuerdos bilaterales se analicen previamente las problemáticas particulares de los dos Estados que celebren los instrumentos jurídicos, como pueden ser:

1. Identificar a los Estados que no permiten la doble nacionalidad y, por lo tanto, exigen la renuncia a la nacionalidad mexicana como requisito para adquirir otra.
2. Identificar a los Estados que permiten la doble nacionalidad, sin embargo, exigen la renuncia a la nacionalidad mexicana, como requisito para ocupar un empleo, cargo o comisión.
3. Verificar si dentro de los requisitos a la renuncia de la nacionalidad mexicana hay supuestos de excepción y cuál es el alcance que el Estado extranjero le da a esta excepción.
4. Garantizar que en la renuncia que realice la persona con nacionalidad mexicana no quede en estado de apátrida.
5. Investigar la posibilidad de un registro de personas de nacionalidad mexicana con doble o múltiple nacionalidad para un mayor control.
6. Los efectos respecto al ejercicio de los derechos civiles y políticos.
7. Los efectos para determinar la dependencia política y la legislación aplicable en caso de que traslade su residencia a un tercer Estado.

De esta manera, la celebración de los acuerdos bilaterales, que se reitera es un mecanismo ya utilizado, no se daría con todos los Estados, sino sólo con aquellos donde se identifiquen los dos primeros numerales antes citados, al ser puntos de conflicto a resolver precisamente en estos instrumentos jurídicos.

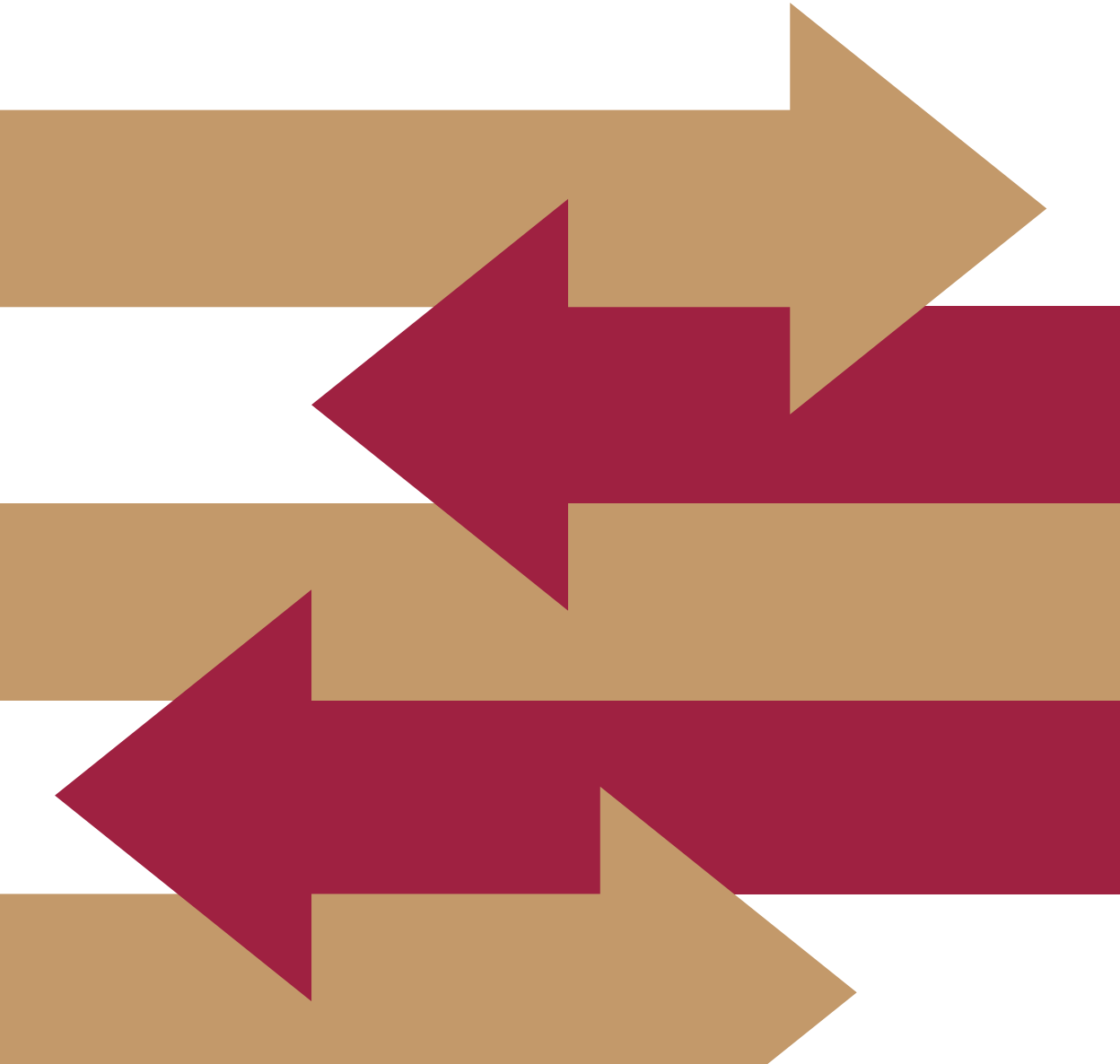
Respecto a acciones particulares que se pueden revisar para afrontar los retos que conlleva la reforma constitucional del artículo 30, apartado A, fracción II, están las siguientes:

1. Ofrecer alternativas de solución para que a las personas nacidas en el exterior les asista el derecho a la nacionalidad, aun cuando sus ascendientes no cuenten con registros de nacimiento de nacionalidad mexicana.
2. Evitar dobles registros de nacimiento.
3. Colaborar para difundir información homologada, así como integrar las estadísticas que permitan focalizar lugares con mayor presencia de connacionales a los que les asiste el derecho a contar con la nacionalidad mexicana.

4. Realizar las acciones necesarias que conlleven al reconocimiento de un mayor número de nacionales en el exterior por temas de protección consular.
5. Informar de otros derechos y obligaciones al adquirir la nacionalidad mexicana.
6. Revisar los posibles conflictos por doble o múltiple nacionalidad en caso de extradición.
7. Lograr que las personas nacidas en el exterior, a las que les asista el derecho a la nacionalidad mexicana por *ius sanguinis*, cuenten realmente con una conexión genuina con el Estado mexicano por compartir intereses comunes: sociales, económicos, políticos, culturales, de lengua y costumbres, incluso afectivos.[10]

Finalmente, podemos concluir que la SRE, a través de la DGAJ, con el apoyo de todas y cada una de las instituciones y autoridades mencionadas en el presente capítulo, tiene el compromiso no sólo de propiciar y fortalecer la colaboración institucional, e incluso internacional, para enriquecer la reforma y proponer diversos mecanismos que pudieran servir para materializarla, sino también para difundirla, de tal manera que se logre concretar una reforma integral en la materia que permita el goce efectivo de los derechos humanos de todas las personas mexicanas, en particular, para el análisis que nos ocupa, del derecho a la nacionalidad y a la identidad, con la finalidad de garantizar que todas las mexicanas y los mexicanos puedan ejercer de forma libre y sin obstáculos sus derechos.

[10] Esta acción se vuelve un reto importante, pues no podemos desconocer que la mayoría de las personas que se podrían colocar en el precepto constitucional que nos ocupa, podrían tratarse, sin demeritar, de terceras y subsiguientes generaciones que poco o escasamente conocen nuestro país, ello nos conmina a reflexionar sobre la gran labor que tiene el Estado mexicano para alcanzar una mayor difusión en el exterior en los aspectos antes señalados, a fin de que la comunidad migrante, no obstante la distancia, pueda sentirse conectada a nuestro país y estos a su vez lo compartan con sus descendientes, de otra forma se estaría adquiriendo la nacionalidad mexicana de manera formal pero no por convicción, lo que desvirtuaría la esencia de la nacionalidad en sus dos elementos (vínculo jurídico-político y vínculo afectivo y genuino), que unen en su conjunto a una persona con el Estado que lo reconoce como su nacional.



Capítulo 2

El ejercicio de derechos políticos por dobles nacionales en sus lugares de residencia en el extranjero y para comicios en México: retos y ventanas de oportunidad para la función consular

Mónica María Antonieta Velarde Méndez

La situación migratoria de los casi 12 millones de mexicanos que residen en Estados Unidos históricamente ha sido una preocupación para el Estado mexicano por las dificultades que sortean y, al mismo tiempo, porque reconoce su contribución a la economía nacional a través del envío de remesas. Esto abrió la posibilidad de permitirles adquirir otra nacionalidad, sin perder el vínculo jurídico con el país, ampliando el concepto de nación mexicana más allá de sus fronteras.

La nacionalidad y la participación política son dos instituciones jurídicas hoy reconocidas como derechos humanos, en las que se acepta la posibilidad de que el Estado establezca algunas restricciones o definiciones, pero éstas no son absolutas, porque también se han establecido límites al Estado. En 2011, México amplió su catálogo de derechos humanos a través de una reforma constitucional, por lo que estos derechos lo obligan con las personas que tengan la condición de nacionales, independientemente de su lugar de residencia.

¿Qué obligaciones implica la doble nacionalidad para el Estado mexicano y qué derechos le concede a la persona? ¿Cómo se resuelve el conflicto de leyes en materia? ¿Qué retos implica para el Servicio Exterior Mexicano?

El derecho humano a la nacionalidad

La *nacionalidad* es un concepto ligado al sentimiento de pertenencia de la persona a un espacio o sociedad determinada, que evolucionó hasta los Estados nación. El derecho internacional determinó que el Estado soberano, conforme a su orden jurídico interno, podía calificar quién era su nacional. Aunque se apoyaba la idea de la nacionalidad única, era posible que dos o más Estados reconocieran a una persona como nacional; por lo que en caso de conflicto, se privilegió la nacionalidad efectiva: la genuina conexión de intereses y sentimientos, junto con la existencia de derechos y deberes recíprocos.[1]

A partir del orden internacional que impulsa la Carta de las Naciones Unidas, reafirmando la fe en los derechos fundamentales y la dignidad de la persona, diversos instrumentos de derechos humanos consideran la nacionalidad como fórmula de protección a la persona, con un triple contenido de derechos: tener una nacionalidad, no ser privado de la misma arbitrariamente y cambiar de nacionalidad. Tal es el caso del artículo XIX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el artículo 24 (3) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José" (CADH), y los artículos 7 y 8 de la Convención de los Derechos del Niño.

En opinión consultiva solicitada por Costa Rica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) define a la *nacionalidad* como "el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática".[2] Amplía este concepto al resolver los casos Ivcher Bronstein *vs* Perú y Castillo Petruzzi *vs* Perú, y señala que

---

1 Corte Internacional de Justicia, *Nottebohm Case (second phase), Judgement of April 6th 1955, ICJ Reports 1955,* p. 4 en *https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

2 Corte IDH, *Opinión consultiva OC-4 84 del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización,* párr. 35, en *http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

> el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.[3]

En los casos Niñas Jean y Bosico *vs* República Dominicana y Personas dominicanas y haitianas expulsadas *vs* República Dominicana, la Corte mandata al Estado a desarrollar una normativa interna que garantice la igualdad y no discriminación, prevenga, evite y reduzca la apatridia, y lo reconozca como parte del derecho a la identidad y la personalidad jurídica considerado en el artículo 3 de la CADH, y no puede suspenderse conforme a lo señalado en el artículo 27.

Doble o múltiple nacionalidad

La *doble* o *múltiple nacionalidad* se presenta cuando dos o más Estados consideran a una misma persona como miembro integrante de su pueblo, ya sea por razones de carácter técnico, jurídico o por el ejercicio del derecho a cambiar de nacionalidad.[4] Esto genera un conflicto positivo de leyes, a diferencia de un conflicto negativo que se da cuando ningún Estado reconoce a la persona como su nacional, convirtiéndolo no sólo en extranjero, sino en apátrida. Los conflictos surgen por circunstancias casuales debido a distintos métodos que utilizan los Estados para conceder su nacionalidad (vía territorial o vía de filiación) y pueden darse desde el momento del nacimiento o posterior, por la adquisición de otra nacionalidad por un acto o hecho jurídico como la naturalización o el matrimonio.[5]

---

3 *Ibid.*, párr. 34.

4 Laura Trigueros Gaisman, "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana,* núm. 26, 1996, p. 581.

5 *Ibid.*, p. 585.

Tener reconocido un vínculo como nacional de otro Estado puede tener consecuencias para la persona en cuanto al ejercicio de determinados derechos políticos o cargos públicos; puede limitar la protección diplomática, dar lugar al cumplimiento de obligaciones fiscales o limitar la extradición, entre otros.

La nacionalidad como condición previa de la ciudadanía

La *ciudadanía* es un término interrelacionado a la nacionalidad; reconoce una relación política entre el Estado y un individuo que le otorga a éste una triple posibilidad: la titularidad de derechos y obligaciones, una condición política que define su capacidad de participar e intervenir en procesos políticos o de integrarse a las instituciones públicas de Gobierno, y un elemento de identidad como miembro de una comunidad determinada. La nacionalidad se distingue de la ciudadanía en que la primera se concibe como un vínculo jurídico sociológico en el que los elementos étnicos, históricos y culturales convergen en el mismo, mientras que en la ciudadanía la nacionalidad puede ser una condición previa de sometimiento a un Estado por nacimiento, naturalización o condición de hecho (matrimonio), a la que se sumen a otras cuestiones como edad o capacidad, y concede al individuo derechos y obligaciones. Estos términos se usan indistintamente como en Estados Unidos o Reino Unido.

Un caso extraordinario es el de la ciudadanía europea, creada mediante el Tratado de Maastricht, que concede a los nacionales de los 27 países que conforman la Unión Europea, derechos de participación política, movilidad de residencia y de ejercicio de un trabajo en cualquier Estado miembro. Además, la ciudadanía europea es un elemento de cohesión e identidad cultural, independiente de la nacionalidad que otorga cada uno de los Estados miembros de acuerdo con su ámbito interno, aunque tenga como prerrequisito la existencia de esa nacionalidad.[6]

---

[6] Valentín Bou Franc, "Nacionalidad y ciudadanía europea", en Open Europe-Universitat de València, en *https://www.openeuropeuv.es/nacionalidad-y-ciudadania-europea/* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

Los derechos de participación política

Los derechos de participación política son derechos humanos que se derivan de la ciudadanía y se vinculan a la nacionalidad. Están considerados en los artículos 23 de la CADH, 21 de la DUDH, 2 del PIDCP, 7 de la CEDAW y 42 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (CTMF). Estos derechos integran las siguientes oportunidades: "a) de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país" (CADH, art. 23).

La Corte IDH profundizó sobre el desarrollo de los derechos políticos que protegen el derecho y el deber de los ciudadanos a participar en la vida política de su país; al resolver los casos Yatama *vs* Nicaragua (2005) y Castañeda Gutman *vs* los Estados Unidos Mexicanos (2008) señaló que estos derechos se rigen por los principios de igualdad y no discriminación que contempla la CADH, pues por ser esta última una norma imperativa de *ius cogens* no admite acuerdo en contrario. El Estado debe establecer normas y tomar medidas que aseguren la igualdad ante la ley, por lo tanto, tiene obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos políticos.[7]

Los derechos que contempla el artículo 23 de la CADH son inoperantes si no cuentan con una regulación normativa y un aparato institucional que los haga efectivos. Sin embargo, la Corte IDH no busca generar un modelo uniforme de participación, ya que cada Estado determina la legislación para hacerlos efectivos,[8] por lo que reconoce la prerrogativa del Estado a imponer limitaciones como las señaladas en el segundo párrafo del artículo, las cuales reglamentan su ejercicio: "Edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por un juez en un proceso penal".

---

[7] Corte IDH, *Caso Yatama* vs. *Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas,* Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127.

[8] Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman* vs. *México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184.

Estas restricciones no pueden ser discriminatorias y deben basarse en criterios razonables para atender un propósito útil y oportuno que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo y sea proporcional con el mismo.[9]

Nacionalidad en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es referencia internacional de los derechos sociales, pero también lo es en cuanto a las restricciones que impuso a extranjeros, aun al reconocer la nacionalidad privilegiando el *ius sanguini*. Se consideró mexicanos por nacimiento a los hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de la República Mexicana siempre que, en este último caso, la madre y el padre fueran mexicanos por nacimiento. También reconoció este derecho a los nacidos en territorio nacional hijos de madre y padre extranjeros, quienes al año de cumplir la mayoría de edad podían elegir por la nacionalidad mexicana si comprobaban residencia.

En 1934, se consagra el *ius soli* en la Constitución como fórmula para conceder la nacionalidad por nacimiento en territorio nacional, sin considerar la nacionalidad de los padres; se asimila el territorio a aeronaves y embarcaciones mexicanas. Sin embargo, la mujer no podía transmitir la nacionalidad, siendo la excepción el hijo de padre desconocido, lo que cambia en 1969 y 1974. Esta reforma a la Constitución determinaba la posibilidad de pérdida de la nacionalidad cuando se optara voluntariamente por otra, pero la ley señala un proceso para respetar el derecho de audiencia. De igual manera, en los casos de dos nacionalidades se exige a la persona elegir por una cuando alcanza la mayoría de edad.

El 21 de junio de 1993, ante la creciente ola antiinmigrante en Estados Unidos, se publica la Ley de Nacionalidad, aunque el reglamento correspondiente no se emite. En su artículo 22, fracción I, señala las excepciones que no materializan la pérdida de nacionalidad que contempla la Constitución por adquirir voluntariamente otra nacionalidad: la naturalización que hubiere operado por virtud de la ley, la simple residencia o ser condición indispensable para

[9] *Ibid.*, párr. 206.

adquirir un trabajo o conservar el adquirido. Esta ley confirma la nacionalidad mexicana como única y permite la renuncia y la recuperación de la misma.

En 1997, se da otra reforma constitucional cuando el Estado mexicano, movido por el interés de reconocer las aportaciones de los mexicanos en Estados Unidos y de permitirles una mayor protección contra las leyes antiinmigrantes que surgen en ese país, modifica los artículos 30, 32 y 37 constitucionales. Aunque se acepta que los mexicanos por nacimiento puedan tener más de una nacionalidad, se impusieron límites para transmitir la nacionalidad por nacimiento a la primera generación de los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero. Esta situación plasmada en la fracción II del apartado B del artículo 30 dará lugar a situaciones de apatridia para los descendientes de mexicanos por nacimiento, sobre todo en Estados que otorguen su nacionalidad por filiación, situación que será revertida por otra reforma hasta 2021, que regresará al texto previo a 1997.

El 10 de junio de 2011 se publica la llamada *reforma constitucional de derechos humanos*, que constituye un paradigma, porque incorpora un sistema de promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos, y establece la dignidad de la persona como el eje rector de la actuación del Estado. El artículo 1 amplió el catálogo de derechos humanos, incorporando aquellos contenidos en tratados internacionales de los cuales México es parte.[10] Además, establece directrices de interpretación

[10] "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece". Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución mexicana y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

y actuación en caso de violación de estos derechos.[11] Las obligaciones contenidas en este artículo competen a todos los órdenes de Gobierno y el Estado no podrá argumentar incumplimiento por otro nivel de Gobierno, porque sería contrario a los artículos 27 de la Convención de Viena sobre la Celebración de Tratados y 28 de la CADH. En la interpretación de los tratados de derechos humanos se debe aplicar la interpretación conforme y el principio *pro persona,* considerando diversos tipos de interpretación, dependiendo de la naturaleza de la función de cada autoridad, sea judicial, legislativa o administrativa.[12] La interpretación conforme implica la técnica hermenéutica por medio de la cual se armonizan los derechos y las libertades constitucionales con las normas de derechos humanos en tratados y jurisprudencias internacionales para lograr su eficacia y protección.[13]

La doble o múltiple nacionalidad que permitió la reforma de 1997

El apartado A del artículo 37 de la Constitución mexicana expresamente señala que "ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad", lo que fue interpretado como la posibilidad de adquirir otra

---

11 Miguel Carbonel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución Mexicana", en M. Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-UNAM (Doctrina Jurídica, 609), 2011, pp. 63-102, en *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

12 Secretaría de Gobernación, *Bases conceptuales para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en la administración pública federal*, México, Secretaría de Gobernación, 2015, p. 11.

13 José Luis Caballero, "Comentario sobre el artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación conforme al principio *pro persona*)", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, t. I*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/IIJ-UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, pp. 47-88, en *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/8.pdf http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/8.pdf* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

nacionalidad sin perder la mexicana. Para algunos, esta disposición hacía irrenunciable la nacionalidad mexicana, sin embargo, debe entenderse como la prohibición a la autoridad para privar a un mexicano por nacimiento de su nacionalidad. Lo cierto es que permite a una persona tener dos o más nacionalidades.

El decreto de reforma en su artículo segundo transitorio otorgó un plazo de cinco años a los mexicanos por nacimiento que hubieran adquirido voluntariamente otra nacionalidad, antes de la entrada en vigor de esta modificación, la recuperación de su nacionalidad mexicana, previa solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Este plazo se extendió de manera indefinida en 2003.[14] El legislador partió de la aplicación del artículo 37 anterior, que determinaba la pérdida de la nacionalidad mexicana por haber adquirido otra, y no tomó en cuenta las excepciones de la Ley de Nacionalidad de 1993 y menos lo señalado por el artículo 20 de la CADH y otros tratados que mandan la no privación arbitraria de la nacionalidad.

Los derechos de participación política en la Constitución mexicana

El artículo 33 de la Constitución establece que son extranjeros quienes no cumplan las cualidades que determina el artículo 30, es decir, quienes no sean mexicanos por nacimiento o por naturalización. El párrafo tercero de esta disposición limita a los extranjeros a no inmiscuirse en asuntos políticos del país.

---

14 "Quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera y se encuentran en pleno goce de sus derechos, podrán beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 37, apartado A, constitucional, reformado por virtud del presente Decreto, previa solicitud que hagan a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco años siguientes a la citada fecha de entrada en vigor". Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, tomo DXXII, núm. 14, 20 de marzo de 1997, primera sección, p. 3.

Por otra parte, el capítulo de los ciudadanos mexicanos, que comienza con el artículo 34, reconoce como ciudadanos a hombres y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido 18 años y cuenten con un modo honesto de vivir. De esta manera, se reafirma la nacionalidad como prerrequisito de la ciudadanía.

Los derechos de los ciudadanos se listan en el artículo 35: votar en las elecciones, participar en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos del país, tomar las armas para la defensa de la república, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición, poder ser nombrado para cualquier empleo o cargo público considerando las calidades que establezca la ley, iniciar leyes en los términos señalados por la constitución y votar en las consultas populares. Del marco jurídico aplicable en México se desprende que los derechos humanos de participación ciudadana se deben reconocer a los mexicanos, independientemente del lugar donde se encuentren. No hay duda, sobre todo del derecho de acceso a la información y el de asociación, aunque este último dependerá de la ley en su lugar de residencia.

El artículo 41 se refiere al ejercicio de la soberanía del pueblo y que permite tener elecciones, auténticas libres y periódicas. Esta disposición establece las funciones y la competencia del Instituto Nacional Electoral (INE) para hacer viable el sufragio, que es la forma de elección.

El voto de los mexicanos en el exterior

Desde 1996 se abrió la posibilidad para los mexicanos residentes en el extranjero a participar en los procesos elección presidencial en México, como reconocimiento al peso político y a sus aportaciones económicas. En este sentido, en 2005, el Legislativo aprobó la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que establece los lineamientos que permitieran el sufragio. Así, se abrió un proceso de inscripción en un padrón de mexicanos residentes en el extranjero, se conformó una lista nominal de electores residentes en el exterior y el Instituto Federal Electoral envió a los ciudadanos registrados un paquete postal que contenía la boleta electoral que debían devolver por correo.

En 2014, mediante la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) se facilitó a los mexicanos en el exterior obtener su credencial de elector en su lugar de residencia a través de los consulados.[15] Lo anterior permitió votar por el presidente de la república e integrantes del Poder Legislativo en 2018. El artículo 133, párrafo 3, de esta ley confirma que es obligación del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los organismos públicos locales (OPL) brindar las facilidades a los mexicanos residentes en el extranjero para realizar su registro en la lista nominal y puedan participar en las elecciones.

El 14 de abril de 2021, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió que existía una omisión atribuida al INE de implementar las modalidades que la ley electoral reconoce para que los mexicanos puedan ejercer su derecho al voto presencial en embajadas y consulados. El Tribunal reconoce que existe el proceso por las vías postal y electrónica, pero insiste en que, para hacer efectivos los derechos que se reconocen en los artículos 1, 35 y 41 de la Constitución, el Estado debe adoptar las medidas legislativas y de otro carácter para brindar condiciones de igualdad y garantizar sin discriminación el libre y pleno ejercicio de los mismos.

La resolución ordena al INE garantizar a los mexicanos en el exterior el ejercicio de su derecho al voto, implementando las modalidades reconocidas por la ley, explorar herramientas que las posibiliten y colaborar con las autoridades competentes. Para tal efecto, con motivo de las elecciones en Coahuila y el Estado de México, el INE celebra con la SRE un convenio de colaboración para garantizar el voto presencial de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero mediante un programa piloto; realizar trabajos logísticos y ubicar módulos receptores de votación en los consulados de Chicago, Dallas y Los Ángeles, en Estados Unidos, así como en Montreal, Canadá, para recibir los votos. Lo anterior incluyó mecanismos de control,

[15] INE, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero", *Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2016, en *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452181&fecha=09/09/2016#gsc.tab=0* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

administración y resguardo de documentación y material electoral, así como de dispositivos electrónicos para la identificación y la votación.[16]

Los resultados de las votaciones del 4 de junio de 2023 de los mexicanos en el exterior que el INE publica señalan que había 2350 ciudadanos oriundos de Coahuila inscritos en el padrón, votaron 1035 (567 por internet, 389 vía postal y 79 presencial); del Estado de México había 5424 ciudadanos inscritos, recibió 2318 votos (1376 por internet, 811 vía postal y 131 presencial).

El ejemplo muestra que el derecho al voto en el exterior es viable en sus diversas modalidades (correo postal, electrónico por internet, presencial) y no limita a quienes tengan una, doble o múltiple nacionalidad; para ejercer su voto conforme a los artículos 1, 34, 35 y 41 de la Constitución, los mexicanos en el exterior sólo requieren la credencial de elector e inscribirse en el padrón de mexicanos en el exterior. El reto para México es contar con recursos para ubicar los módulos del voto presencial no sólo en los más de 50 consulados en Estados Unidos, sino en sus representaciones alrededor del mundo.

El doble nacional como candidato a un puesto de elección popular

Desde 1917, en el ámbito de los derechos político-electorales, la Constitución reserva el derecho a ser votado a cargos de elección popular a mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido otra nacionalidad; tal es el caso de presidente de la república (artículo 82), senador (artículo 56), diputado (artículo 52) y gobernador de entidades federativas (artículo 116). Al respecto, el segundo párrafo del artículo 32 señala expresamente: "El

[16] INE, "Acuerdo del Consejo del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la logística y plan de riesgos para el Programa Piloto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en modalidad presencial en Módulos Receptores de Votación en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2022-2023, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2023, en *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690755&fecha=01/06/2023* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión".

Esta disposición parece categórica en no permitir el acceso a cargos públicos a dobles nacionales cuando la Constitución exija ser mexicanos por nacimiento y determina que en esas circunstancias no se podrá tener otra nacionalidad. Los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Ley Nacionalidad considerados "normas para evitar conflictos por doble nacionalidad" abren una posibilidad a quienes tengan derecho a otra nacionalidad. El artículo 15 reitera lo señalado en el artículo 32 constitucional, pero el artículo 16 habilita la posibilidad a través de un instrumento que denomina *certificado de nacionalidad mexicana*, el cual plasmará la renuncia expresa que hace el interesado a cualquier otra nacionalidad que le sea atribuida, así como a la sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero y a otra protección que no sea de las leyes mexicanas. Por otro lado, exige protestar adhesión, sumisión y obediencia al Estado mexicano. Es común en casos de legisladores y altos funcionarios con doble nacionalidad que no lo manifiesten y no hagan la renuncia correspondiente, lo que de acuerdo con los artículos 16 y 18 de la Ley de Nacionalidad, los obligaría a renunciar a su cargo. Hay desconocimiento sobre los efectos de la renuncia ante la autoridad mexicana y que la misma, según el reglamento de la Ley, es por la duración del encargo. El certificado busca la certeza de que el funcionario actuará concientemente de conformidad a los intereses del Estado mexicano.

Respecto a derechos de dobles nacionales, el TEPJF se ha pronunciado sobre el requisito que establece la Legipe de ser mexicano por nacimiento, sin alguna otra nacionalidad para desempeñar ciertos cargos electorales como integrar una mesa directiva de casilla (artículo 83, inciso a) y ser consejero de un instituto electoral (artículo 100, párrafo 2, inciso a). En ambos casos, el Tribunal determinó que se restringían los derechos de participación sin justificación y se diferenciaba con una fórmula de exclusión. El Tribunal, respecto al artículo 32 de la Constitución, cita la determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el sentido de que esta restricción no es para cualquier servicio público, sino para cargos estratégicos

y prioritarios, de lo contrario sería una distinción vulneraría el principio de igualdad.[17]

Los diputados migrantes constituyen una figura jurídica a la que se dio efectividad en las elecciones de 2021. Once candidatos obtuvieron su cargo a través de la mayoría representativa, es decir, por el número de votos que obtuvieron sus partidos. Esta representación se suma a las respuestas que se han dado a las pretensiones de los mexicanos en el exterior para hacer vigentes sus derechos políticos. Los diputados migrantes deberán cumplir lo señalado en el artículo 55 constitucional con el requisito adicional de comprobar su condición migratoria mediante credencial que indique tal circunstancia o la inscripción en la lista nominal de residentes en el extranjero.

Esta figura surge de una sentencia de la Sala Superior del TEPJF que ordena modificar un acuerdo del INE a través del cual se especificaron distritos para postular candidaturas indígenas y que consideró no tener recursos para realizar acciones afirmativas en el proceso electoral 2021 para atender a la población migrante.[18] La Sala consideró que "todo migrante tiene derecho a participar en la vida civil y política de su comunidad en su Estado de origen y en la conducción de los asuntos públicos. Este derecho comprenderá la libertad de participar en asuntos públicos del Estado de origen, el derecho a votar y ser elegido en las elecciones de ese Estado de conformidad con su legislación".[19]

---

17 INE, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída dentro del expediente SUP-JDC-894/2017, se aprueba la modificación al Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, que forma parte de la estrategia de capacitación y asistencia electoral para el Proceso Electoral 2017-2018 aprobada mediante Acuerdo INE/CG399/2017", *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCLXXII, núm. 2, 3 de enero de 2018, tercera sección, pp. 81-88.

18 Sentencia SUP-RAP-21/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 24 de febrero de 2021, en *https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

19 "Principio 31: Participación Política" en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de trata de personas,* en OEA, p. 13, en *https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

La diputación migrante contemplada en la Constitución de la Ciudad de México se trató de eliminar en noviembre de 2019 mediante decreto del Congreso de la Ciudad de México por considerar que no podría instrumentarse. El TEPJF calificó la reforma inconstitucional, regresiva y contraria al principio de progresividad, ya que, habiendo reconocido el derecho, no podía dar marcha atrás. La falta de recursos económicos no era motivo para derogarla y ordena dejar sin efectos la resolución.

El artículo 32 constitucional y los conflictos por doble nacionalidad

El artículo 32 de la Constitución reformado en 1997, en su primer párrafo, de manera expresa señala la posibilidad de que los mexicanos posean otra nacionalidad, aunque este derecho está reservado solamente a los mexicanos por nacimiento, de conformidad al apartado A del artículo 37. De igual forma, el párrafo confirma 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. Una persona no puede acreditar en México una doble nacionalidad, en territorio nacional debe aplicarse el principio de *lex fori*, es decir, sólo se hace efectiva la nacionalidad mexicana.

La Ley de Nacionalidad, en sus artículos 12, 13 y 14, exige al doble nacional ingresar y salir de territorio nacional como mexicano y ostentarse como tal en todos aquellos actos jurídicos que realice en territorio nacional. Tal vez, por no contar con un registro de mexicanos en el exterior y evitar los casos para evadir las obligaciones que les correspondan ostentándose como extranjeros.

Al analizar el principio de nacionalidad mexicana por nacimiento que implica no contar con otra nacionalidad, establecido en el artículo 32 constitucional, que busca resolver los artículos 15, 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, la SCJN señala que ese principio debe interpretarse de manera restrictiva para evitar discriminar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, así como en lo relativo a la doble nacionalidad. Reconociendo que compete sólo a la Federación regular sobre el mismo y que considera los cargos señalados en la Constitución como ministros de la Corte, secretarios de Estado

y personal del servicio público, que resultan estratégicos para no poner riesgo la soberanía y los intereses de México y los mexicanos.[20]

Retos para el Servicio Exterior Mexicano

La historia de México, con la pérdida de la mitad de su territorio, generó desde la segunda mitad del siglo XIX un vínculo permanente con los mexicanos que quedaron del otro lado de la frontera, a los que se brindó apoyo a través de los consulados, siendo la protección consular su función principal. Es indudable que el vínculo cultural de identidad y cercanía que mantienen los mexicanos que emigran a Estados Unidos por diversos motivos, siendo el más relevante la falta de oportunidades para su desarrollo, llevó al Estado mexicano considerar una nueva integración de la nación mexicana.

De acuerdo con el informe de febrero de banco de México, las remesas en 2022 alcanzaron un monto de USD 58 497 millones.[21] La importancia de la aportación económica de la diáspora mexicana principalmente en Estados Unidos, incluyendo aquella en situación migratoria irregular, constituye uno de los principales financiamientos para el desarrollo del país y es origen del principal ingreso y progreso de varias familias.

Si bien México por mucho tiempo siguió la tendencia internacional de aceptar solamente una nacionalidad, aplicando la renuncia a la mayoría de edad como fórmula para evitar posibles conflictos de leyes, su orden jurídico muestra desde 1993 una apertura a matizar el principio de la nacionalidad única, regulando excepciones a la pérdida de la nacionalidad que contemplaba la Constitución por la adquisición voluntaria de otra nacionalidad.

---

[20] Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 59/2018, así como los votos concurrentes formulados por los ministros presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Fernando Franco González Salas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 2021, pp. 186-210.

[21] "Récord de remesas de Estados Unidos a México", en El Colegio de la Frontera Norte, 9 de febrero de 2023, en *https://www.colef.mx/noticia/record-de-remesas-de-estados-unidos-a-mexico/* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

Sin duda, la reforma de 1997 abre una nueva etapa y genera un hito al permitir a los mexicanos adquieran una nacionalidad sin perder la mexicana. Aunque la misma reforma limita la nacionalidad a la segunda generación de los hijos de mexicanos nacidos en el exterior para confirmar su arraigo al país, trajo consecuencias jurídicas que la legislación secundaria no pudo resolver y debió atender mediante una reforma a la fracción II del apartado B del artículo 30 en 2021, abriendo la posibilidad para acceder a la nacionalidad mexicana por nacimiento de manera infinita.

Hasta antes de la reforma de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, no había duda de que las garantías individuales se encontraban dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución y, en tal virtud, era prerrogativa del Estado mexicano reconocer su nacionalidad. La nacionalidad es un derecho humano a un vínculo jurídico-político con un Estado y permite a la persona adquirir y ejercer derechos y responsabilidades propios de la pertenencia a una comunidad política y es un prerrequisito de otros derechos.

Hoy, habiendo realizado los tribunales, incluyendo la SCJN, interpretaciones favorables para los dobles nacionales no podría aplicarse una restricción que no resultara contraria a la progresividad, por lo que el Estado mexicano debe reconocer los derechos de las personas a las que les asiste el derecho a la nacionalidad y los derechos que se deriven de la misma, sin importar su lugar de residencia.

Según datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), hay aproximadamente 11 848 537 mexicanos que residen en el extranjero, cifra que aumenta hasta 26.2 millones si se considera también la segunda y la tercera generación. En Estados Unidos se encuentra 97.23% de ellos.[22] De conformidad con las múltiples y muy diversas funciones que reconoce la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares a las oficinas consulares y secciones consulares de las embajadas, la atención a la comunidad mexicana es, en sí misma, uno de los principales retos, incluyendo la de registro de nacimiento

[22] Cifras de 2017. Análisis de Información-IME, "Población mexicana en el mundo. Estadística de la Población Mexicana en el Mundo 2017", en *https://ime.gob.mx/historico/estadisticas/mundo/estadistica_poblacion_pruebas.html* (fecha de consulta: 11 de julio de 2023).

que da prueba de la nacionalidad mexicana, al igual que la protección y la asistencia consular, considerando los criterios de la SCJN respecto a los dobles nacionales, y al igual que garantizar a la comunidad mexicana en el exterior el ejercicio efectivo de sus derechos de participación política, en particular a la luz de los comicios en 2024.

Una nación transnacional conlleva el desafío de visibilizar y construir una representación simbólica positiva de su cultura, pero también el de proteger los derechos y los intereses de México y de los mexicanos en el exterior.

Capítulo 3

Doble nacionalidad, renuncia voluntaria a la nacionalidad mexicana y nacionalidad "real y efectiva"

Ana Paula Lavalle Arroyo, Laura Teresa Pano Osornio
y Janet Melissa Monzalvo Vázquez

Cambio de paradigma: de la prerrogativa del Estado a las exigencias de la protección integral de los derechos humanos

La *nacionalidad* ha sido generalmente definida como el vínculo entre el individuo y su Estado por medio del cual se establecen derechos y obligaciones particulares.[1] Aunque el derecho internacional está avanzando hacia una fase en la que las personas pueden adquirir derechos sin la interposición del Estado y a reconocer que las personas tienen el derecho a elegir su nacionalidad

[1] Corte IDH, *Caso de las niñas Yean y Bosico* vs. *República Dominicana*, Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C No. 130, párr. 137; y *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas* vs. *República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282, párr. 253.

como parte de su identidad,[2] el sistema mundial sigue muy orientado al Estado, y la nacionalidad es clave para tener acceso a otros derechos humanos.

El derecho internacional reconoce que es prerrogativa de los Estados determinar a quién atribuye su nacionalidad de origen,[3] es decir, aquella que se otorga de manera automática por el derecho de sangre (*ius sanguinis)* o por el lugar de nacimiento de las personas (*ius soli)*. En ese sentido, los Estados cuentan con un margen de apreciación para determinar quiénes son sus nacionales y establecer los requisitos en derecho interno para ello. Esta prerrogativa de los Estados de determinar quiénes son sus nacionales ha cambiado. En el pasado, la nacionalidad se concebía sólo como un atributo que el Estado otorgaba a determinadas personas, pero esto ha evolucionado hacia un concepto de nacionalidad como derecho de las personas. Lo anterior fue reconocido y plasmado en los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos:

- El artículo XIX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, establece que "toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponde y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela".
- El artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, reconoce que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y que a nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.
- El artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", de 1969, reconoce un doble aspecto del derecho a la nacionalidad: el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un

---

[2] Serena Forlati y Alessandra Annoni (ed), *The Changing Role of Nationality in International Law*, Londres, Routledge (Routledge Research in International Law), 2013; Cedric Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, 2.a ed, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 104; Thomas M. Franck, "Clan and Superclan: Loyalty, Identity and Community in Law and Practice", en *The American Journal of International Law*, vol. 90, núm. 3, julio de 1996, pp. 359-383.

[3] Corte Internacional de Justicia, *Nottebohm Case (Second Phase), Judgment of April 6th, 1955, ICJ. Reports 1955*, p. 4, p. 22, párr. 3; Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8a. edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 204-205.

mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria.

Además del cambio de paradigma, de una prerrogativa a un derecho de la persona, se ha reconocido que la discrecionalidad del Estado para regular la nacionalidad tiene los siguientes límites: la protección integral de los derechos humanos, incluyendo que la regulación sobre nacionalidad no sea discriminatoria y que no genere situaciones de apatridia.[4]

En derecho mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Son mexicanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República Mexicana y los nacidos a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sin importar la nacionalidad de sus padres (*ius soli*), y los nacidos en el extranjero hijos de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*). Son mexicanos por naturalización los que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) una carta de naturalización por cumplir con los requisitos que señala la Ley de Nacionalidad.

Ventajas de la doble nacionalidad

- Elimina la obligación de contar con un documento migratorio (residencia temporal o permanente).
- Poder votar en elecciones en el exterior (al obtener la credencial expedida por el Instituto Nacional Electoral).
- Obtener el pasaporte mexicano (puedes viajar a más de 160 países).
- Desaparece la obligación de tener que notificar al Instituto Nacional de Migración respecto de los cambios de domicilio, estado civil o lugar de trabajo.
- Ahorro en tiempo de espera a la entrada a México en los puntos de internación (por ejemplo, en aeropuertos).

---

[4] Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico*…, párr. 256; y *Caso Habbal y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo*, Sentencia de 31 de agosto de 2022, Serie C No. 463, párr. 92.

- Adquirir bienes inmuebles y bienes inmuebles en zonas restringidas.
- Acceso a programas gubernamentales, principalmente de corte social que les permitan acceder a una mejor calidad de vida.
- Transmitir la nacionalidad mexicana a sus descendientes, aun cuando éstos nazcan fuera del territorio nacional.
- Da derecho a la asistencia consular y protección diplomática del Estado mexicano (actualmente México cuenta con 80 embajadas, 67 consulados, 7 misiones permanentes ante organismos internacionales en el mundo y 3 oficinas de enlace).

El procedimiento de renuncia a la nacionalidad mexicana

El proceso de globalización generó que un gran número de personas tuvieran vínculos de residencia, culturales y familiares con más de un país y los Estados, atendiendo a esta nueva realidad, empezaron a flexibilizar sus marcos jurídicos internos para reconocer la doble o múltiple nacionalidad.

En México, se tomó la decisión de reformar el artículo 32 constitucional en marzo de 1997 para asegurar que los mexicanos que vivían en el extranjero y adquirían otra nacionalidad no perdieran la nacionalidad mexicana. En 1998, se modificó la Ley de Nacionalidad para regular y hacer posible la obtención de la doble nacionalidad.

Con estas nuevas regulaciones internas sobre doble y múltiple nacionalidad surgieron otras problemáticas: ¿cómo lograr regulaciones armónicas entre los Estados que aceptan la doble nacionalidad y los que no la aceptan o no permiten que una persona tenga doble nacionalidad para ciertos trabajos de seguridad nacional? Esta problemática llegó al conocimiento de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) de la SRE gracias a los escritos de un importante número de mexicanos migrantes, en su mayoría con nacionalidad estadounidense, que presentaban cartas o escritos de renuncia a la nacionalidad mexicana para poder adquirir otra nacionalidad; o bien, para formar parte de las fuerzas armadas de otro país.

Tras un serio análisis jurídico, y considerando la evolución del paradigma de nacionalidad, en el año 2016, la DGAJ adoptó un criterio para regular el procedimiento de renuncia voluntaria a la nacionalidad mexicana.

Al regular este procedimiento se consideró que la Constitución mexicana establece, en su artículo 37, apartado A, que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Sin embargo, una interpretación armónica con el artículo 14 del mismo ordenamiento constitucional permite entender que la privación de la nacionalidad sería un impedimento al acceso a la nacionalidad que, al llevarse a cabo de manera arbitraria, no cumpliría con los requisitos establecidos en el artículo 14.

Entonces, la prohibición constitucional se refiere a que a una persona que cumple con los requisitos constitucionales para obtener la nacionalidad mexicana no se le puede negar el acceso a ese derecho sin la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido que cumpla las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. Por lo anterior, la DGAJ consideró que la Constitución no establece un impedimento para que los mexicanos por nacimiento y por naturalización renuncien, de manera voluntaria, a la nacionalidad mexicana, sino que garantiza que todas las personas nacidas en territorio nacional o de padre(s) o madre(s) de nacionalidad mexicana puedan acceder a ella.

Asimismo, llevando a cabo un control de convencionalidad con los principales tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte que reconocen el derecho a la nacionalidad,[5] no existiría impedimento, en el derecho internacional para incorporar el trámite de renuncia a la nacionalidad mexicana a petición de parte.

En ese sentido, cabe destacar que la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)[6] señala que la Convención

[5] El control de convencionalidad se llevó a cabo considerando el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, preceptos que reconocen que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, y hacen una distinción precisa entre la garantía que goza toda persona a no ser privada arbitrariamente de su nacionalidad y el derecho que tiene todo ser humano a cambiarla.

[6] Corte IDH, *Caso Habbal y otros*…, párr. 90; *Caso Ivcher Bronstein* vs. *Perú. Fondo, reparaciones y costas*, Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74, párr. 85-89; y *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas.*

Americana sobre Derechos Humanos recoge el derecho a la nacionalidad en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad, desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer su vinculación con un Estado determinado, y el de proteger al individuo contra la privación de su nacionalidad en manera arbitraria. La Corte IDH ha señalado que la determinación de quiénes son nacionales es un tema de competencia interna de los Estados, siempre que se lleve en concordancia con el derecho internacional, lo cual implica el deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia, así como brindar protección igualitaria y sin discriminación a las personas.

En adición a lo anterior, el artículo 6 del Código Civil Federal establece que "sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero". Por lo anterior, la SRE decidió expedir la constancia de renuncia a la nacionalidad mexicana a aquellos mexicanos que lo soliciten por así convenir a sus intereses y que acrediten fehacientemente que cuentan con otra nacionalidad y así garantizar que el Estado mexicano cumpla con sus obligaciones internacionales.

Requisitos para que la SRE expida una constancia de renuncia a la nacionalidad mexicana

Para realizar la renuncia a la nacionalidad mexicana, la DGAJ solicita, en términos generales, lo siguiente:

1. Escrito de renuncia a la nacionalidad mexicana, firmado bajo protesta de decir verdad por parte del interesado, en el que manifieste que "es su voluntad renunciar expresamente a la nacionalidad mexicana [por nacimiento/por naturalización], así como a toda protección que las leyes y autoridades mexicanas otorgan a sus ciudadanos, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los nacionales mexicanos". En este escrito, el solicitante también deberá manifestar si ha adquirido bienes inmuebles dentro o fuera de la zona restringida u obtenido concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en territorio nacional, a efecto de proceder en términos de lo dispuesto por el artículo 23 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad, en relación con

lo previsto por los artículos 27, fracción I, de la Constitución mexicana y 10-A de la Ley de Inversión Extranjera.
2. Copia certificada del acta de nacimiento o de la carta de naturalización expedida en el extranjero, legalizada o apostillada.
3. Fotografías.
4. Identificación oficial con fotografía nacional o extranjera.
5. Copia certificada del acta de nacimiento o de la carta de naturalización mexicana.

De estos requisitos, destacan dos muy importantes, el primero es que el escrito de renuncia tiene como finalidad constatar que es voluntad de la persona interesada renunciar a la nacionalidad mexicana, es decir, que es una decisión que libremente toma la persona por así convenir a sus intereses. El segundo requisito de gran relevancia es presentar constancia de que la persona tiene otra nacionalidad y que con la renuncia no va a quedar en estado de apatridia.

Es importante recordar que el conflicto de normas en la obtención de la nacionalidad puede llegar a generar situaciones de apatridia y es obligación de los Estados adoptar medidas para garantizar que todas las personas tengan una nacionalidad. Por ello, solicitar prueba de que cuentan con otra nacionalidad a las personas que realizan este trámite es importante para garantizar que de este proceso no resulte vulnerado ningún derecho humano.

En ese contexto, el Estado mexicano en observancia de la resolución "Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad", aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 30 de junio de 2016, reafirma su compromiso como miembro de este Consejo y garantiza el pleno disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales que una persona tiene como consecuencia del derecho a la nacionalidad.[7]

Restitución de la nacionalidad mexicana

Por su relación con la obligación de prevenir situaciones de apatridia, es importante señalar que las personas que renuncian voluntariamente a la na-

[7] A/HRC/RES/32/5, 15 de julio de 2016, en *https://undocs.org/es/A/HRC/RES/32/5* (fecha de consulta: 13 de julio de 2023).

cionalidad mexicana pueden revocar los efectos de su constancia en cuanto manifiesten a la Cancillería mexicana que es su deseo volver a adquirir la nacionalidad.

Actualmente, el criterio emitido por la DGAJ prevé que si la persona que renunció voluntariamente a la nacionalidad mexicana quiere recuperarla, podrá hacerlo mediante el procedimiento de declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento, o bien, sujetándose al procedimiento para obtener la nacionalidad mexicana por naturalización, según sea el caso.[8]

Con la finalidad de simplificar el proceso de recuperación de la nacionalidad, la DGAJ se encuentra trabajando en la emisión de nuevos criterios. Al analizar la vía para recuperar la nacionalidad mexicana, se consideró que debido a que la solicitud de renuncia es una manifestación unilateral de la voluntad sería suficiente revocar este escrito para restituir los derechos de las personas que contaban con la nacionalidad mexicana.

Principios que rigen la doble nacionalidad en México

Con las reformas que permitieron la doble o múltiple nacionalidad, además de establecerse que la nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde con la adquisición de otra nacionalidad, se sentaron las bases para el reconocimiento de los derechos de las personas que ostenten otra nacionalidad.

En principio, la doble o múltiple nacionalidad puede generar conflictos entre normas de derecho interno de los Estados que reconocen la nacionalidad a una misma persona. Es por ello que el artículo 13, fracción I, de la Ley de Nacionalidad mexicana establece el principio general de considerar que los actos jurídicos que en territorio nacional realicen los mexicanos que posean otra nacionalidad, los hacen como nacionales y no como extranjeros. Además, la fracción II del mismo precepto establece que los siguientes actos ejecutados por mexicanos en el extranjero serán considerados actos llevados a cabo en su calidad de mexicanos:

---

8 Véase DGAJ-SRE, Oficio circular, ASJ-34354, 14 de octubre de 2016.

1. Cuando participen en cualquier proporción en el capital de cualquier persona moral mexicana o entidad constituida u organizada conforme al derecho mexicano, o bien ejerzan el control sobre dichas personas o entidades.
2. Cuando otorguen créditos a una persona o entidad referida en el inciso anterior.
3. Cuando detenten la titularidad de bienes inmuebles ubicados en territorio nacional u otros derechos cuyo ejercicio se circunscriba al territorio nacional.

Pero no son los únicos criterios a considerar, pues ante hechos ilícitos cometidos por un Estado en perjuicio de un nacional de un tercer Estado en el extranjero, el derecho internacional prevé la posibilidad de que el Estado cuyo nacional ha sido afectado invoque la protección diplomática. Este mecanismo de derecho internacional es empleado por los Estados para asegurarse de que sus nacionales reciban un tratamiento justo en el exterior y que se respeten sus derechos humanos.[9] El conflicto surge cuando el nacional a proteger también es nacional del Estado que cometió el perjuicio. En ese sentido, el Proyecto de Artículos sobre Protección Diplomática de la Comisión de Derecho Internacional, en su artículo 7, establece la siguiente regla:

> Un Estado de la nacionalidad no podrá ejercer la protección diplomática con respecto a una persona frente a otro Estado del que esa persona sea también nacional, a menos que la nacionalidad del primer Estado sea predominante tanto en la fecha en la que se produjo el perjuicio como en la fecha de la presentación oficial de la reclamación.[10]

Con ello, se exige que el Estado reclamante demuestre que su nacionalidad es predominante, tanto en la fecha en la que se produjo el perjuicio como en la

---

9 M. N. Shaw., *op. cit.*, p. 612.

10 "La protección diplomática. Séptimo informe sobre la protección diplomática, del Sr. John R. Dugard, Relator Especial", A/CN.4/567, 7 de marzo de 2006, p. 16, en *https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_567.pdf* (fecha de consulta: 13 de julio de 2023).

fecha de la presentación oficial de la reclamación. Para conocer cuál es la nacionalidad predominante es relevante lo resuelto por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Nottebohm. En la sentencia de este caso, la CIJ estableció que para que la nacionalidad otorgada por un Estado sea oponible a un tercer Estado ésta debía ser "efectiva", y sustentarse en una vinculación "real" entre el individuo y el Estado que le otorga su nacionalidad. La CIJ sostuvo que:

> La Corte debe examinar si la nacionalidad conferida a Nottebohm por vía de naturalización presenta el carácter de *vinculación efectiva*, esto es, si el vínculo de hecho entre Nottebohm y Liechtenstein en la época precedente a su naturalización, aparece como suficientemente estrecho, como suficientemente preponderante en relación a la *vinculación que pudiese existir entre él y tal o cual otro Estado*, que *permita considerar la nacionalidad* que le ha sido conferida como siendo *efectiva*, como la expresión jurídica exacta de un hecho social de vinculación preexistente, o que se hubiese constituido tiempo después.[11]

En 1955, este criterio fue retomado por la Comisión de Conciliación Ítalo-americana en el asunto Mergé:

> El principio basado en la igualdad soberana de los Estados, que excluye la protección diplomática en caso de doble nacionalidad, debe dar precedencia al principio de la *nacionalidad efectiva* siempre que esa nacionalidad sea la del Estado reclamante. Pero no se dará la precedencia cuando no se demuestre ese predominio, porque el primero de estos dos principios es generalmente reconocido y puede constituir un criterio de aplicación práctica para la eliminación de cualquier posible incertidumbre.[12]

---

[11] Citado en Alonso Gómez-Robledo Verduzco, "Derecho internacional y nueva ley de nacionalidad mexicana", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 80, mayo-agosto de 1994, p. 316. (Las cursivas son de las autoras de este capítulo.)

[12] Citado en Comisión de Derecho Internacional, "Protección diplomática", en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2004. Volumen 2, Segunda parte*, Nueva York, ONU, 2021, pp. 27-28, en *https://digitallibrary.un.org/record/3968802* (fecha de consulta: 13 de julio de 2023). (Las cursivas son de las autoras de este capítulo.)

Posteriormente, este enfoque fue reafirmado también por el Tribunal de Reclamaciones Irán-Estados Unidos; en pleno, este tribunal sostuvo que tenía jurisdicción sobre las reclamaciones contra Irán por parte de una persona con doble nacionalidad cuando la "nacionalidad dominante y efectiva", en el momento relevante, era estadounidense.[13]

Pero, ¿qué deben considerar los tribunales para determinar cuál es la nacionalidad predominante o real y efectiva? La doctrina ha señalado algunos elementos que pueden servir de guía para determinar cuál es esa nacionalidad predominante: la residencia habitual, el tiempo que la persona ha residido en cada país de nacionalidad, la fecha de naturalización; el lugar, los programas de estudio y el idioma de la enseñanza recibida; el empleo y los intereses financieros; los lazos familiares en cada país; la participación en la vida pública y social; la tributación, las cuentas bancarias, la seguridad social; las visitas al otro Estado de la nacionalidad; la posesión y la utilización del pasaporte del otro Estado, y el servicio militar.[14] Sin embargo, éstos son sólo elementos a considerar y cada caso deberá analizarse de manera separada llevando a cabo una ponderación de los mismos.

Para resolver otros conflictos que podría generar el reconocimiento a la doble o múltiple nacionalidad, los Estados han cambiado algunos criterios aplicables a ciertas obligaciones de la ciudadanía. Por ejemplo, para evitar la duplicación de obligaciones de servicio militar o para el pago de impuestos, se ha procurado que estas obligaciones se establezcan sobre la base de residencia y no de la nacionalidad o ciudadanía. En el caso de México, nuestro país ha suscrito diversos convenios y acuerdos internacionales en materia fiscal con diversos países que prevén entre otras cuestiones la doble tributación.[15]

---

13 Malcolm N. Shaw., *op. cit*., pág. 617. Véanse los casos *Islamic Republic of Iran* v. *USA,* Case No. A/18 5 Iran–US CTR, p. 251; 75 ILR, p. 176; *Esphahanian* v. *Bank Tejarat* 2 Iran–US CTR, p. 157; 72 ILR, p. 478; y *Malek* v. *Islamic Republic of Iran* 19 Iran–US CTR, p. 48.

14 Véase, Comisión de Derecho Internacional, *op. cit*., p. 28.

15 "Tratados en materia fiscal y cuestiones relacionadas", en Sistema de Administración Tributaria, en *https://www.sat.gob.mx/normatividad/98105/tratados-en-materia-fiscal-y-cuestiones-relacionadastratados-en-materia-fiscal-y-cuestiones-relacionadas* (fecha de consulta: 10 de julio de 2023).

Conclusiones

El derecho debe adecuarse a las nuevas realidades, la globalización ha facilitado la movilidad humana y, con ello, las personas no sólo tienen vínculos con un Estado.

Aunque en un inicio el tema de determinar quiénes poseen la calidad de nacionales se entendió como una prerrogativa de los Estados, desde 1948, el paradigma cambió y los principales tratados internacionales de derechos humanos establecen que la nacionalidad es un derecho humano y parte de la identidad de la persona.

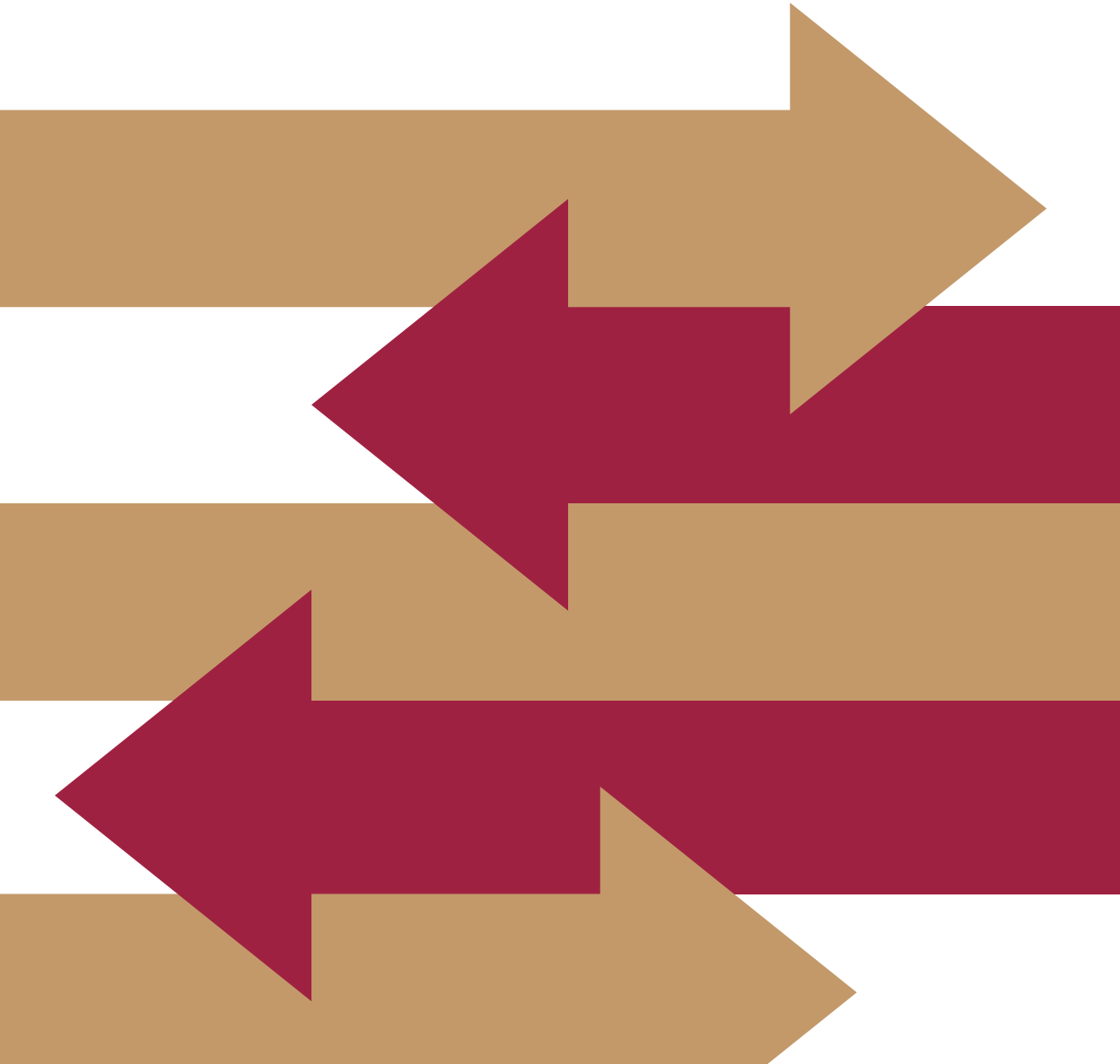
Considerando ese cambio de paradigma, México se sumó a los países que permiten la doble o múltiple nacionalidad sin tener que renunciar a la nacionalidad mexicana. Pero también, tras recibir un gran número de comunicaciones por parte de personas de nacionalidad mexicana que residen en el exterior renunciando a la nacionalidad por así convenir a sus intereses, la DGAJ tomó la decisión de regular el procedimiento de renuncia a la nacionalidad mexicana.

Este procedimiento de renuncia se sustentó en la facultad de la DGAJ para emitir criterios en materia de nacionalidad. Para ello, la DGAJ se asegura de que la persona que renuncia a su nacionalidad mexicana cumple con dos requisitos indispensables: que lo hace de manera voluntaria por así convenir a sus intereses y que cuenta con otra nacionalidad y no caerá en una situación de apatridia.

Contemplar el proceso de renuncia a la nacionalidad mexicana implica también regular el procedimiento que deberán seguir las personas para recuperarla y que estas personas que cumplen con los requisitos para tener la nacionalidad mexicana no sean privadas de ella. Los criterios que emitió la DGAJ prevén que las personas recuperen su nacionalidad mediante el procedimiento de declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento, o bien, sujetándose al procedimiento para obtener la nacionalidad mexicana por naturalización, según sea el caso. Sin embargo, la DGAJ actualmente analiza la posibilidad de facilitar este proceso de recuperación de la nacionalidad.

Ahora bien, reconocer la doble o la múltiple nacionalidad, también genera situaciones de conflicto e incertidumbre para quienes las poseen, pues el derecho interno de los países puede llegar a contraponerse. Para

resolver esos conflictos, la Ley de Nacionalidad establece el principio general de considerar que los actos jurídicos que en territorio nacional realicen los mexicanos que posean otra nacionalidad, los hacen como nacionales y no como extranjeros. Pero no son los únicos criterios a considerar, pues ante hechos ilícitos cometidos por un Estado en perjuicio de un nacional de un tercer Estado en el extranjero, el derecho internacional prevé la posibilidad de que el Estado cuyo nacional ha sido afectado invoque la protección diplomática. Para estos casos, desde el caso Nottebohm, el derecho internacional exige analizar caso por caso cuál es la nacionalidad real y efectiva para determinar si el Estado reclamante puede invocar la protección.



Capítulo 4

La doble nacionalidad y la nacionalidad "real y efectiva" bajo la reforma constitucional de mayo de 2021: interacciones en los ámbitos diplomático, consular y de la cooperación jurídica internacional

Jorge Cicero Fernández

Introducción: paradigmas tradicionales y emergentes en la esfera de la nacionalidad

En este capítulo se identifican algunas interacciones en los ámbitos consular, diplomático y de la cooperación jurídica, entre la nacionalidad mexicana, al amparo de la reforma constitucional de mayo de 2021, y la denominada nacionalidad "real y efectiva" de dobles o múltiples nacionales para efectos del derecho internacional, con un enfoque preventivo de los denominados *conflictos de nacionalidad*.

Tradicionalmente, en el derecho internacional se ha sostenido que nadie debería carecer de nacionalidad, pero que a cada persona correspondería, idealmente, no más de una sola nacionalidad. Ello en abono de la prevención de, respectivamente, la apatridia —por ejemplo, en conexión a la sucesión de Estados— y los conflictos de nacionalidad. Ilustran tal axioma la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961, así como el Convenio de La Haya Concerniente a Determinadas Cuestiones Relativas a Conflictos

de Leyes de Nacionalidad, de 1930.[1] En la bicentenaria relación México-Estados Unidos, ya el artículo VIII del Tratado de Guadalupe Hidalgo asignaba a los mexicanos establecidos en territorios pertenecientes antes a México, la prerrogativa de optar "entre una y otra ciudadanía".[2]

Desde el dictamen "Decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos" (Corte Permanente de Justicia Internacional, 1923), ha quedado en claro que la expedición por un Estado de normas que extiendan su nacionalidad a nacionales de otros Estados, escapa a la exclusiva jurisdicción interna.[3] Más recientemente, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas ha reafirmado la potestad de cada Estado para otorgar su nacionalidad, de conformidad con su legislación, "en razón del lugar de nacimiento, la filiación, la naturalización, la sucesión de Estados o de cualquier otro modo *que no esté en contradicción con el derecho internacional*".[4]

Es en este contexto que en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de mayo de 2021 se publica el "Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad", con el cual se extiende la transmisión de la nacionalidad mexicana por nacimiento a personas nacidas en el extranjero, ya sea de ambos padres

---

1 Véanse, para el caso de la Convención, Asamblea General, "Nacionalidad de las personas naturales en relación a la sucesión de Estados", A/RES/55/153, 30 de enero de 2001, y, para el caso del Convenio, la Convención Europea para la Reducción de Casos de Nacionalidad Múltiple y sobre Obligaciones Militares en Casos de Nacionalidad Múltiple, de 1963.

2 Véase también Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado en Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848, artículo IX, en *http://www.cila.gob.mx/tyc/1848.pdf* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

3 Véase "Decretos de nacionalidad en Túnez y en Marruecos (resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Permanente de Justicia Internacional), en dipublico.org, en *https://www.dipublico.org/118077/decretos-de-nacionalidad-en-tunez-y-en-marruecos-resumenes-de-los-fallos-opiniones-consultivas-y-providencias-de-la-corte-permanente-de-justicia-internacional/* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

4 Comisión de Derecho Internacional (CDI), "Texto del Proyecto de artículos sobre la protección diplomática (2006)", en dipublico.org, en *https://www.dipublico.org/3411/texto-del-proyecto-de-articulos-sobre-la-proteccion-diplomatica-2006/* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023). (Las cursivas son del autor.)

mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano, pero sin el requisito estipulado previamente de que al menos uno de los progenitores hubiera nacido en territorio nacional.

Los objetivos de la reforma incluyen reforzar la tutela del derecho a la nacionalidad, al cerrar la puerta a potenciales casos de apatridia, cuando el Estado donde nazca la hija o el hijo de una persona mexicana por nacimiento nacida en el exterior, excluya la transmisión de la nacionalidad bajo el denominado *jus soli* por razón del estatuto migratorio u otra,[5] no es éste el caso en Estados Unidos.[6] De igual forma, la propia modificación, al tiempo de salvaguardar el derecho a la identidad,[7] conlleva el mandato de facilitar la documentación y la movilidad de sus beneficiarios desde o hacia México, prevenir la discriminación, promover valores de unidad nacional y diversidad cultural, tanto como de coadyuvar al acceso a la educación y a la certificación de habilidades laborales de poblaciones mexicanas en retorno.[8] En la medida en que contribuye a salvaguardar derechos humanos de fuente constitucional y convencional, esta enmienda se condice con los parámetros del derecho internacional.

---

5 Véase Olga Sánchez Cordero Dávila, "Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Proceso legislativo del Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad (DOF-17-05-2021), pp. [2]-[9], en *https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/151_DOF_17may21.pdf* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

6 Constitución de los Estados Unidos de América, enmienda XIV, numeral 1, en *https://www.archives.gov/espanol/constitucion* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

7 Senado de la República, "Impulsa la senadora Sánchez Cordero iniciativa para fortalecer identidad nacional", comunicado núm. 1236, 12 de mayo de 2022, en *https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/2698-impulsa-la-senadora-sanchez-cordero-proyecto-para-fortalecer-identidad-nacional* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

8 Senado de la República, "Presenta Olga Sánchez Cordero iniciativa de inclusión de mexicanos radicados en el extranjero", comunicado núm. 1341, 1 de julio de 2022, en *https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/3103-presenta-olga-sanchez-cordero-iniciativa-en-materia-de-inclusion-de-mexicanos-radicados-en-el-extranjero* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

A nivel comparado, la contribución de las personas con doble nacionalidad a los lazos amistosos entre sus naciones de origen y de residencia lo reconoce, por citar un ejemplo emblemático, el artículo 16 de la Constitución del Reino de Marruecos, de 2011:

> El reino de Marruecos actúa para proteger los derechos e intereses legítimos de las ciudadanas y de los ciudadanos marroquíes residentes en el extranjero, con respeto al derecho internacional y a las leyes en vigor en los países de acogida. Se compromete al mantenimiento y desarrollo de sus vínculos humanos, y culturales especialmente, con el reino, y a la preservación de su identidad nacional.
> Vela por el reforzamiento de su contribución al desarrollo de su patria, Marruecos y al estrechamiento de los vínculos de amistad y de cooperación con los gobiernos y las sociedades de los países donde residen o donde son también ciudadanos.[9]

Lo anterior, bajo un paradigma emergente de lealtades e identidades inclusivas en un mundo globalizado,[10] en contrapartida al paradigma tradicional de la nacionalidad única. En el derecho internacional se parte de "las distintas aproximaciones de los Estados a la cuestión de la nacionalidad múltiple"; de que "cada Estado es libre para decidir qué consecuencias asigna en su derecho interno al hecho de que un nacional adquiera o posea otra nacionalidad"; y de la consiguiente necesidad "de encontrar soluciones apropiadas a las consecuencias de la nacionalidad múltiple y, en particular, con respecto a los derechos y obligaciones de los múltiples nacionales".[11]

---

9 Constitución del Reino de Marruecos, de 2011, texto en español disponible en *https://www.usc.gal/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/Const-Marruecos-2011_es.pdf* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

10 Véase Fiona Jenkins, Mark Nolan y Kim Rubenstein, "Introduction: Allegiance and Identity in a Globalised World", en F. Jenkins, M. Nolan y K. Rubenstein (eds.), *Allegiance and Identity in a Globalised World,* Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 1 y ss.

11 European Convention on Nationality, ETS. No. 166, Preámbulo. (La traducción es del autor de este capítulo.)

El estatuto de los nacionales mexicanos, beneficiarios de la reforma de 2021 y que también lo sean de países extranjeros, no podría ser la excepción, máxime el universo de 13.8 millones de hijos e hijas, y 12 millones de nietas y nietos, que se suman a los 12.5 millones de nacionales que nacieron en México y emigraron;[12] por no mencionar la población de 751 000 personas nacidas en Estados Unidos que viven en México, ni los 13 millones de ciudadanos estadounidenses elegibles para la ciudadanía mexicana.[13]

Considerando lo anterior, en las siguientes páginas me enfoco en los conflictos de nacionalidad en el derecho internacional, con énfasis en lo establecido por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Nottebohm, en torno de la nacionalidad "real y efectiva". Continúo con una exposición de los criterios relacionados en México y en Estados Unidos, y entre México y Estados Unidos, respecto de la protección de dobles nacionales, y con otras cuestiones concernientes a la cooperación jurídica internacional, que convendría revisar para sintonizar la práctica mexicana con la reforma de mérito. El último apartado lo dedico a las acciones tendientes a prevenir conflictos de nacionalidad.

Conflictos de nacionalidad: el caso Nottebohm y precedentes y desarrollos relacionados

Se coincide en que la sentencia de la CIJ, de 6 de abril de 1955, en la segunda fase del caso Nottebohm (en adelante, caso Nottebohm)[14] sienta una piedra angular del derecho internacional, "al establecer la protección internacional

---

12 Senado de la República, "Presenta Olga Sánchez Cordero…".

13 Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer, "Mexicanos nacidos en Estados Unidos: un análisis de la obtención de doble ciudadanía utilizando estadísticas vitales de nacimiento y fuentes censales", en *El sueño mexicano. Estudios sobre la migración estadounidense*, México, Instituto Matías Romero-SRE/Inegi, 2022, pp. 41-42.

14 CIJ, "Affaire Nottebohm (Deuxième phase), Arrêt du 6 avril 1955", en *https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/18/2675.pdf* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

de los principios fundamentales sobre la nacionalidad de los individuos".[15] Menos conocido es el sello jurisprudencial de México en el criterio de la nacionalidad "real y efectiva" reafirmado en este caso con la participación de Roberto Córdova, relator especial de la CDI en materia de nacionalidad y apatridia,[16] y juez mexicano de la CIJ (1955-1964).[17]

El caso deriva de la pretensión del Principado de Liechtenstein de proteger en la CIJ a Friedrich Nottebohm (nacional alemán residente por décadas en la República de Guatemala, pero naturalizado "*fast track*" en Liechtenstein, país neutral) ante la incautación de sus bienes y su deportación a Estados Unidos por Guatemala, nación aliada durante la Segunda Guerra Mundial, en tanto ciudadano de Alemania, potencia beligerante enemiga.[18] Sin pronunciarse sobre la validez de la naturalización según la legislación interna de Liechtenstein, la CIJ observó que, según la práctica de los Estados, la nacionalidad constituye la expresión jurídica del hecho de que un individuo se encuentre más cercanamente conectado con la población de determinado país, de forma que se legitime a tal país a ejercer su protección, asunto que se sitúa en el plano del derecho internacional.[19]

---

15 Iliana Rodríguez Santibáñez, "El caso *Nottebohm* (Liechtenstein *v*. Guatemala). Su interpretación en el siglo XXI", en Manuel Becerra Ramírez (coord.), *Casos de América Latina ante la Corte Internacional de Justicia. Fronteras, conflictos armados, derechos humanos y medio ambiente,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2021, p. 465, en *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6477/22.pdf* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

16 Véase Roberto Córdova, *Report on Nationality, Including Statelessness by Mr. Roberto Córdova*, Special Rapporteur, A/CN.4/83, 22 de abril de 1954, en *https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_83.pdf* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

17 Catherine Prati Rousselet y Jorge Cicero Fernández, "México y el derecho internacional para el siglo XXI", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 7 de noviembre de 2022, en *https://revistafal.com/mexico-y-el-derecho-internacional-para-el-siglo-xxi/* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

18 I. Rodríguez Santibáñez, *op. cit*, pp. 469 y ss.; Solicitud del Principado de Liechtenstein a la Corte Internacional de Justicia, en CIJ, *Pleadings, Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), vol. 1*, p. 8, párr. 2, en *https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/18/018-19511217-APP-1-00-EN.pdf* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

19 CIJ, *Affaire Nottebohm*...

La CIJ desestimó así la reclamación de Liechtenstein por falta de una conexión genuina entre el Principado y Nottebohm, considerando factores como la residencia habitual, el centro vital de negocios e intereses, los vínculos familiares, la participación en la vida pública, el apego por el país inculcado a sus hijos, entre otros.[20] En otras palabras, la naturalización en este caso fue por conveniencia, sin disociación real de Alemania ni de Guatemala.[21] El artículo 3, párrafo 2, del Estatuto de la CIJ recoge el criterio de que: "Toda persona que para ser elegida miembro de la Corte pudiera ser tenida por nacional de más de un Estado, será considerada nacional del Estado donde ejerza ordinariamente sus derechos civiles y políticos". La vigencia de Nottebohm parecería incontestable. El criterio de la nacionalidad real y efectiva, tal cual la articula Nottebohm, lo recoge, por ejemplo, la jurisprudencia arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).[22] Así también, el criterio se ha estimado relevante como marco interpretativo del rechazo británico a la acreditación diplomática de Julian Assange, tras su naturalización por Ecuador con miras a darle una salida de su embajada en Londres, mediante la inmunidad de jurisdicción frente a la orden de arresto con fines de extradición.[23] Más aún, la CDI hace suya la excepción de la nacionalidad "predominante" para efectos de la protección diplomática de una persona con doble o múltiple nacionalidad, por un Estado del que la persona sea nacional, frente a otro Estado del que la misma persona sea también nacional.[24]

---

20 *Idem*.

21 *Idem*.

22 Véase, por ejemplo, CIADI, Decision on Jurisdiction-21 Oct 2003, Champion Trading Company and Ameritrade International, Inc. *v.* Arab Republic of Egypt, ICSID Case No. ARB/02/9, párrs. [46], [49-50], [52-53], [55] y [57], en Jus Mundi, *https://jusmundi.com/en/document/decision/en-champion-trading-company-and-ameritrade-international-inc-v-arab-republic-of-egypt-decision-on-jurisdiction-tuesday-21st-october-2003* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

23 I. Rodríguez Santibáñez, *op. cit.*, pp. 467-469.

24 "Artículo 7. Nacionalidad múltiple y reclamación frente a un Estado de la nacionalidad. Un Estado de la nacionalidad no podrá ejercer la protección diplomática con respecto a una persona frente a otro Estado del que esa persona sea también nacional, a menos que la nacionalidad del primer Estado sea predominante tanto en la fecha en la que se produjo el perjuicio como en la fecha de la presentación oficial de la reclamación.", en CDI, *op. cit.*

No obstante, es una realidad que diversos países rechazan el concepto de la doble nacionalidad, en detrimento de la protección de dobles nacionales, por otros Estados que los reconozcan como sus ciudadanos, aun cuando pudiera acreditarse la nacionalidad predominante según los parámetros del caso Nottebohm.[25] Véase el caso de la fotoperiodista irano-canadiense Zahra Kassemi, arrestada en Irán durante las protestas estudiantiles de 2003, y fallecida bajo custodia, que no tuvo acceso a las autoridades de Canadá, ni éstas a las investigaciones, ni sus restos pudieron ser trasladados a la nación ártica.[26] Y el de Useyincan Celil, doble nacional sino-canadiense de la etnia uigur, extraditado por Uzbekistán a China, sin que las autoridades canadienses pudieran impedirlo; fue condenado a cadena perpetua por terrorismo y secesionismo en 2007, sin que se permitiera la asistencia consular de Canadá, al no reconocer China su otra nacionalidad.[27]

El posicionamiento de México en torno de la protección de dobles nacionales presenta particularidades que es necesario abordar, destacadamente en el ámbito bilateral con Estados Unidos.

Criterios en México y Estados Unidos, y entre México y Estados Unidos

Ni la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (CVRD) de 1961, ni la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC) de 1963, ni la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) definen quiénes deben entender-

---

[25] Walter Arevalo-Ramirez y Robert Joseph Blaise Maclean, "Dual Nationality and International Law in Times of Globalization. Challenges and Opportunities for Consular Assitance and Diplomatic Protection in recent cases", en *Brazilian Journal of International Law,* vol. 17, núm. 2, 2020, pp. 287-307, en *https://doi.org/10.5102/rdi.v17i2.6451* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

[26] *Ibid.*, p. 290. Para el caso del ecologista irano-canadiense Kavous Seyed Emami véase "Canadá expresa su 'preocupación' por la muerte en Irán de un irano-canadiense que estaba bajo custodia", en Europa Press Internacional, 14 de febrero de 2018, en *https://www.europapress.es/internacional/noticia-canada-expresa-preocupacion-muerte-iran-irano-canadiense-estaba-custodia-20180214043901.html* (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

[27] Véase W. Arevalo-Ramírez y R. B. MacLean, *op.cit.*, pp. 301-303.

se como respectivamente "nacionales" o "mexicanos" para efectos de asistencia y protección,[28] quedando la cuestión al ordenamiento constitucional e internacional. Lo que sí está claro es que la protección a nacionales se enmarca en los principios de igualdad soberana, no discriminación y reciprocidad, así como en el denominado "equilibrio de intereses" entre los Estados acreditante y receptor en que se basan tanto la CVRD como la CVRC.[29] Ahora bien, las fuentes consultadas indican que, tratándose de dobles nacionales, México, como Estado receptor, no se opone a que mexicanos arrestados en territorio nacional, tengan oportunidad de recibir asistencia consular por el Estado de su otra nacionalidad. En contraste, como Estado que envía y aunque no hace distinción entre mexicanos en razón del estatuto de doble nacionalidad, México sí se enfrenta a la objeción de las autoridades locales, para interceder a favor de dobles nacionales mexicano-estadounidenses detenidos en Estados Unidos.[30] Como se recordará, el artículo 36 de la CVRC obliga a las autoridades locales a informar "sin dilación" a todo detenido extranjero, de su derecho a contactar al consulado de su nacionalidad, para fines de visita y comunicación consulares y organización de la defensa.

Fue en este sentido que Enrique Zambrano Garibi se retiró del caso Avena y otros nacionales mexicanos (México *v*. Estados Unidos de América), instituido en 2003, al revelarse que poseía la doble nacionalidad

---

[28] De manera similar al artículo 3, inciso b, de la CVRD, el artículo 5, inciso b, de la CVRC prevé la función consistente en "proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional". Se agregan a continuación diversas funciones consulares relacionadas, en materia de pasaportes, registro civil, apoyo a menores, ausentes y personas vulnerables, etcétera. Ello, de manera que sea compatible con el ordenamiento del Estado receptor y en el marco de los acuerdos internacionales correspondientes. Véanse también los artículos 2, fracción II, y 44, fracciones I y III, de la LSEM.

[29] Véase CVRD, preámbulo y artículo 47, y CVRC, preámbulo y artículo 72.

[30] Véase la respuesta de Roberto Velasco a pregunta del autor, en "XFLRI22-Presentación-'El sueño mexicano. Estudios sobre la migración estadounidense'", 5 de diciembre de 2022, minuto 36, en *https://www.gob.mx/imr/videos/xflri22-presentacion-el-sueno-mexicano-estudios-sobre-la-migracion-estadounidense* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

mexicana-estadounidense, "y no puede por ende acogerse a los beneficios del artículo 36" de la CVRC.[31]

En diverso sentido, a partir de 2014, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es el de hacer efectivo el derecho de notificación, contacto y asistencia consular a favor de mexicanos detenidos en territorio nacional que también posean otra nacionalidad, al amparo del artículo 36 de la CVRC y del principio *pro persona*.[32] Para la SCJN, más que evaluar de entrada elementos de alegada pertenencia nacional —idioma, residencia, vínculos familiares—, lo crucial es el acceso a medios adecuados de defensa acorde con el debido proceso.[33] Aun cuando el interesado no hubiera revelado su doble nacionalidad al momento del arresto, ni al rendir declaración, sino en la fase de instrucción, resulta obligatorio contactar al consulado correspondiente tan pronto se solicite.[34] No se prejuzga la potestad del país de la otra nacionalidad, de asistir o no al doble nacional.[35] El criterio fue emitido precisamente en el caso de un doble nacional mexicano-estadounidense, nacido en Estados Unidos de padres mexicanos nacidos en México y,

---

31 Juan Manuel Gómez-Robledo V., "El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, p. 174, n. 2, en *https://www.redalyc.org/pdf/4027/402740620006.pdf* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

32 SCJN, "Extracto del Amparo Directo en Revisión 496/2014", en Centro de Estudios Constitucionales, en *https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2022-01/Resumen%20ADR496-2014%20DGDH.pdf* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

33 Jorge Cicero Fernández, "Mexican Consular and Diplomatic Functions *vis-à-vis* Private International Law and Nationality Conflicts: Towards a New Normative Framework for the Twenty-First Century", en *Mexican Law Review*, vol. XII, núm. 1, julio-diciembre de 2019, pp. 64-65, en *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/mexican-law-review/article/view/13639/14979* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

34 SCJN, *op. cit.*, p. 9.

35 SCJN, Amparo Directo en Revisión 496/2014–Primera Sala, Min. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sentencia de 8 de octubre de 2014, en *https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/ETDz3XgB_UqKst8o868P/%22Compliance%22* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

por consiguiente, mexicano también por nacimiento, conforme al artículo 30 de la Constitución.[36]

Cabe añadir que, si bien es práctica de la parte estadounidense disuadir la protección de dobles nacionales en su territorio, hay, al mismo tiempo, una política bien establecida del Departamento de Estado para interceder a favor de los nacionales de Estados Unidos en el extranjero con independencia del estatuto de doble nacionalidad.[37] De tal forma, por ejemplo, como ciudadana estadounidense la también nacional mexicana Nestora Salgado se prevalió de su derecho al apoyo consular de la Embajada de Estados Unidos, cuando así lo requirió.[38]

La protección de dobles nacionales ante terceros países, de los que no sean ciudadanos, no presenta problemas semejantes.[39] En cambio, queda abierta la cuestión de si, y en qué medida, el criterio previamente comentado de SCJN, podría hacerse extensivo a la asistencia consular a mexicanos en el exterior, que posean simultáneamente la nacionalidad del Estado receptor, bajo el artículo 36 de la CVRC, la igualdad soberana y la reciprocidad. Tampoco escapa a la atención la realidad jurídica de que mexicanos por nacimiento conforme al texto vigente del artículo 30 constitucional, sean real

---

36 *Idem*.

37 Véanse Foreign Affairs Manual (FAM)-Departamento de Estado, "7 FAM 086 Consular Protection and Services and Dual Nationality", en *https://fam.state.gov/fam/07fam/07fam0080.html* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023); y "7 FAM 416.3-1 Dual Nationals Arrestees In The Non-U.S. Country of Nationality", en *https://fam.state.gov/fam/07fam/07fam0410.html#M416_3* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

38 Véanse Nestora Salgado García y Rosalva Aída Hernández Castillo, "Nestora Salgado García: un testimonio de resistencias ante la violencia patriarcal y la criminalización de los pueblos indígenas", en *Desacatos*, núm. 57, mayo-agosto de 2018, pp. 168,179, en *https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2018000200168* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023); CIDH, "Resolución 2/2015, Medida cuatelar No. 455-13, Asunto de Nestora Salgado García con respecto a México, 28 de enero de 2015", párrs. 4, inciso a, y 8, inciso f, en *https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC455-13-ES.pdf* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

39 Véase "La protección diplomática, art. 6, Nacionalidad múltiple y reclamación frente a un tercer Estado", en CDI, *op. cit*.

y efectivamente nacionales del país extranjero donde nacieron para diversos efectos del derecho internacional.

Doble nacionalidad y cooperación jurídica internacional

La reforma de nacionalidad de 2021 conlleva, asimismo, implicaciones en la cooperación jurídica internacional, por lo que concierne a la ejecución de sentencias, las notificaciones en el extranjero y el derecho de familia.

Doble nacionalidad y traslado internacional de personas condenadas

México es parte del Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas (STE no. 112).[40] La primera condición para la transferencia, bajo el artículo 3, numeral 1, inciso a, es que "el condenado deberá ser nacional del Estado de cumplimiento", es decir donde se pretenda que compurgue la sentencia penal firme. Al tenor del numeral 4 del mismo artículo: "Cualquier Estado, mediante una declaración dirigida al secretario general del Consejo de Europa, podrá en cualquier momento definir, en lo que a él respecta, el término *nacional* a los efectos del presente Convenio". Al adherirse, México formuló, entre otras, la siguiente declaración, la cual habría que actualizar a la luz de la reforma de 2021 al artículo 30 constitucional: "Para los efectos del presente Convenio, y con fundamento en el artículo 3 numeral 4 del mismo, se entenderá como nacional a: […] los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en el territorio nacional".

[40] Compárese con el artículo 18 de la Constitución, según el cual los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros podrán ser trasladados a la República para que cumplan su condena, con sujeción a los tratados aplicables.

Doble nacionalidad y notificaciones diplomáticas o consulares en el extranjero

El Convenio de La Haya sobre la Notificación o Traslado de Documentos Judiciales y Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial de 1965, del que México es también parte, admite la notificación directa por medio de agentes diplomáticos o consulares, "sin medida de compulsión alguna", de no mediar declaración en contra por el Estado receptor, "salvo que el documento deba ser notificado o trasladado […] a un nacional del Estado de origen" (artículo 8). La última previsión, ¿será extensiva a nacionales mexicanos por nacimiento, que sean simultáneamente ciudadanos del Estado receptor? Convendría analizar la cuestión y, de estimarse pertinente, realizar consultas con Autoridades Centrales y uniformar criterios con el Poder Judicial Federal y los Tribunales Superiores de Justicia—máxime la expedición del nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNPCF).[41]

Doble nacionalidad y derecho internacional de familia

Las cuestiones de derecho internacional de familia, que potencialmente podrían verse implicadas por la expansión del universo de dobles nacionales a la luz de la reforma de 2021, incluyen:

- *Sustracción internacional de menores*. Gobiernos, como el de Canadá, alertan a sus ciudadanos, en el sentido de que "muchas abducciones parentales internacionales de menores involucran a padres e hijos menores

[41] Véase Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, artículo 1149: "Las autoridades jurisdiccionales nacionales y los fedatarios públicos nacionales, podrán solicitar el auxilio y cooperación del Servicio Exterior Mexicano para ejecutar actos relacionados con un asunto o proceso que ante ellos se tramite, en los términos previstos por los instrumentos internacionales, este Código Nacional o cualquier disposición legal nacional". Véanse también CVRC, art. 5, inciso j; y LSEM, art. 44, fracción V.

con doble nacionalidad", y aconsejan entre otras medidas extremar precauciones con los pasaportes de los menores en semejantes situaciones.[42]

- *Adopciones internacionales*. En años recientes salió a la luz el drama de entre 25 000 y 49 000 personas que fueron adoptadas cuando eran niños en otros países por padres originarios de Estados Unidos, y quienes se llevan la sorpresa de que no tienen la ciudadanía estadounidense, por negligencia de sus padres adoptivos en iniciar el proceso de naturalización y por no estar cubiertos por la Ley de Ciudadanía Infantil del año 2000.[43] Hace especial sentido en este contexto, la conservación de registros de adopción por al menos 50 años a partir de que la adopción quede firme, en consideración al derecho de la persona adoptada a conocer su identidad y origen, impulsada por la Convención Europea sobre Adopción de Niños (revisada), de 2008 (STCE no. 202).
- *Gestación subrogada.* Será vital contar con lineamientos claros sobre la acreditación de la filiación para efectos del registro civil consular, en abono de la certidumbre jurídica en el contexto de la doble nacionalidad ampliada.[44]

Correspondería a las áreas competentes de la Cancillería, en consulta con las autoridades pertinentes, dar el seguimiento que en su caso pudiera proceder.

---

42 Gobierno de Canadá, "Dual Citizenship and Parental Child Abductions", en *https://travel.gc.ca/travelling/documents/dual-citizenship#dual* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023); "International Child Abductions: A Guide for Affected Parents", en *https://travel.gc.ca/travelling/publications/international-child-abductions* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

43 Véase "El drama de los bebés extranjeros adoptados por estadounidenses que de adultos no tienen ciudadanía", *El Universal*, 29 de agosto de 2020, en *https://www.eluniversal.com.mx/mundo/el-drama-de-los-bebes-extranjeros-adoptados-por-estadounidenses-que-de-adultos-no-tienen* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

44 Para antecedentes sobre el particular, véase Mónica Mará Antonieta Velarde Méndez, "La nacionalidad mexicana en mi carrera diplomático-consular", en *Memorias diplomáticas: mujeres del Servicio Exterior Mexicano*, México, SRE, 2022, p. 257-260.

Conclusión: hacia la prevención de conflictos de nacionalidad

La reforma al artículo 30 de la Constitución en materia de nacionalidad de 17 de mayo de 2021 no es sino el inicio de un proceso de armonización normativa e institucional tendiente al pleno despliegue de sus beneficios, incluyendo la regulación del ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y el establecimiento de normas para evitar conflictos de nacionalidad, mandatados por el artículo 32.

La tarea no será sencilla, pero es indisociable de la puesta en práctica de la histórica reforma. Por ejemplo, mientras que el artículo 12 de la Ley de Nacionalidad, aún vigente, exige a los mexicanos por nacimiento que salgan del territorio nacional o ingresen a él, hacerlo sin excepción, ostentándose como nacionales, aun cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad, conforme a la interpretación constitucional y convencional de la SCJN tienen primacía, en lo aplicable, los derechos consulares del doble nacional en tanto extranjero, atento al principio *pro persona*.[45]

De entrada, habría que uniformar criterios a nivel interno. El criterio de la SCJN que privilegia el debido proceso mediante la información consular, sin prejuzgar sobre la pertenencia nacional, tendría que incluirse en las actualizaciones del *Manual sobre acceso y notificación consulares*, expedido por la Consultoría Jurídica de la Cancillería; y que, por antedatarla, omite la resolución de la Corte. Al hacerlo, habría que ponderar bajo parámetros de razonabilidad, no discriminación e igualdad, las preguntas frecuentes y sus respuestas referentes a:

- *¿Quién es un "extranjero"?* Cualquier persona que no posea la calidad de mexicano(a), conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[45] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 1, párr. 2: "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia".

- *¿Cómo podría saber si alguien es extranjero?* Si la persona así lo señala, se presumirá extranjero y se le reconocerán los derechos a los que se refiere este *Manual* […]. Cuando el desconocimiento del idioma español o el acento [*sic*] de la persona puedan constituir indicios suficientes para presumir la nacionalidad extranjera.[46]

A partir de esto, convendría considerar si otras situaciones requerirían lineamientos para los diversos efectos legales en cada caso, por ejemplo: ¿dónde debería considerarse que ejerce "ordinariamente" sus derechos políticos, para efectos de pertenencia, un doble nacional que ejerza el sufragio tanto en su país de residencia como en el país de su otra nacionalidad?, ¿cuál sería el lugar de "residencia habitual" de un doble nacional que permanezca como "nómada digital" en uno de los países de su nacionalidad, con el que mantenga estrechos vínculos, para ejercer profesionalmente en el otro? Al tenor del artículo 1136 del CNPCF, "ningún extranjero podrá recurrir a la protección diplomática de su Estado hasta en tanto hubiese agotado los medios impugnativos que ofrece el orden jurídico mexicano": ¿en qué medida y en qué momento podría considerarse a un doble nacional como "extranjero"?

Los crímenes de odio y los actos terroristas plantean situaciones más complejas. México condenó como acto terrorista el ataque supremacista en El Paso, que dejó más de 20 heridos y 23 fallecidos,[47] entre ellos ocho mexicanos.[48] Fue a iniciativa mexicana, que el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó por aclamación la enérgica "Declaración de condena al ataque terrorista perpetrado en la Ciudad de El

---

46 Consultoría Jurídica-Secretaría de Relaciones Exteriores, *Manual sobre acceso y notificación consulares*, México, SRE, 2014, pp. 23-24.

47 EFE, "Para junio, la sentencia a Patrick Crusius, autor de la masacre en El Paso; piden pena de muerte", *El Universal*, 25 de mayo de 2023, en *https://www.eluniversal.com.mx/mundo/para-junio-la-sentencia-a-patrick-crusius-autor-de-la-masacre-en-el-paso-piden-pena-de-muerte/* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

48 EFE/Reforma, "Confirman que 8 mexicanos murieron en tiroteo en El Paso, Texas", en azcentral, 4 de agosto de 2019, en *https://www.azcentral.com/story/mexico/2019/08/04/mexicanos-muertos-tiroteo-el-paso-texas/1919467001/* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

Paso, Texas, Estados Unidos de América, el 3 de agosto de 2019".[49] Ello, entre otras medidas "para garantizar justicia para las víctimas del tiroteo y proteger los derechos de las comunidades mexicanas en Estados Unidos".[50] En situaciones semejantes, ¿resultaría admisible la objeción del país receptor para la asistencia consular y el acompañamiento diplomático a dobles nacionales mexicanos, que fueran víctimas de crímenes de odio y terrorismo xenofóbico, por su origen nacional?

De este lado de la frontera, el asesinato, igualmente en 2019, de nueve miembros de la familia LeBaron—mujeres y menores indefensos—en Bavispe, puso en la luz pública la doble nacionalidad mexicano-estadounidense de múltiples integrantes de esa comunidad mormona,[51] con estrechos vínculos binacionales. El FBI fungió como coadyuvante en las investigaciones en México.[52] Además, los LeBaron peticionaron a la Casa Blanca para que se declare a los grupos del narcotráfico de México como "organizaciones terroristas extranjeras";[53] y los deudos demandaron a uno de esos grupos ante la Corte Federal para Dakota del Norte que decretó la indemnización a su favor. Lo último, con base en la Ley Antiterrorista de 1990 y sus enmiendas, la cual contempla, además de sanciones penales, amplios remedios civiles

---

49 CP/DEC 71/19, 28 agosto 2019.

50 SRE, "México considera el ataque en El Paso un acto de terrorismo contra mexicanos en Estados Unidos", comunicado núm. 256, 4 de agosto de 2019, en *https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-considera-el-ataque-en-el-paso-un-acto-de-terrorismo-contra-mexicanos-en-estados-unidos* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

51 Rebecca Janzen, "La familia LeBaron en México: una historia de fe, poligamia y violencia de los cárteles de la droga", en BBC News, 8 de noviembre de 2019, en *https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50341719* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

52 "Caso LeBaron: agentes del FBI llegan a México y se hospedan en La Mora", en Expansión Política, 12 de noviembre de 2019, en *https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/12/caso-lebaron-agentes-del-fbi-llegan-a-mexico-y-se-hospedan-en-la-mora* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

53 "Los LeBaron piden a EU declarar narco como terroristas; es innecesario: Ebrard", en Expansión Política, 25 de noviembre de 2019, en *https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/25/la-familia-lebaron-pide-a-la-casa-blanca-reconocer-a-los-narcos-como-terroristas* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

a favor de nacionales estadounidenses, sus herederos y familiares sobrevivientes, víctimas de asesinato o lesiones graves dentro de este marco.[54] Por los intereses de la justicia, los precedentes sentados y las implicaciones de política exterior, habrá que seguir dando estrecho seguimiento.

Al auscultarse la concertación de acuerdos bilaterales de doble nacionalidad y prevención de conflictos relacionados,[55] podrían realizarse consultas sobre la asistencia consular a dobles nacionales, incluyendo en casos de crímenes de odio, ataques terroristas xenofóbicos y detención, en plano de reciprocidad y sin prejuzgar sobre la nacionalidad predominante; e identificarse áreas susceptibles de cooperación mutua en beneficio de la población binacional.

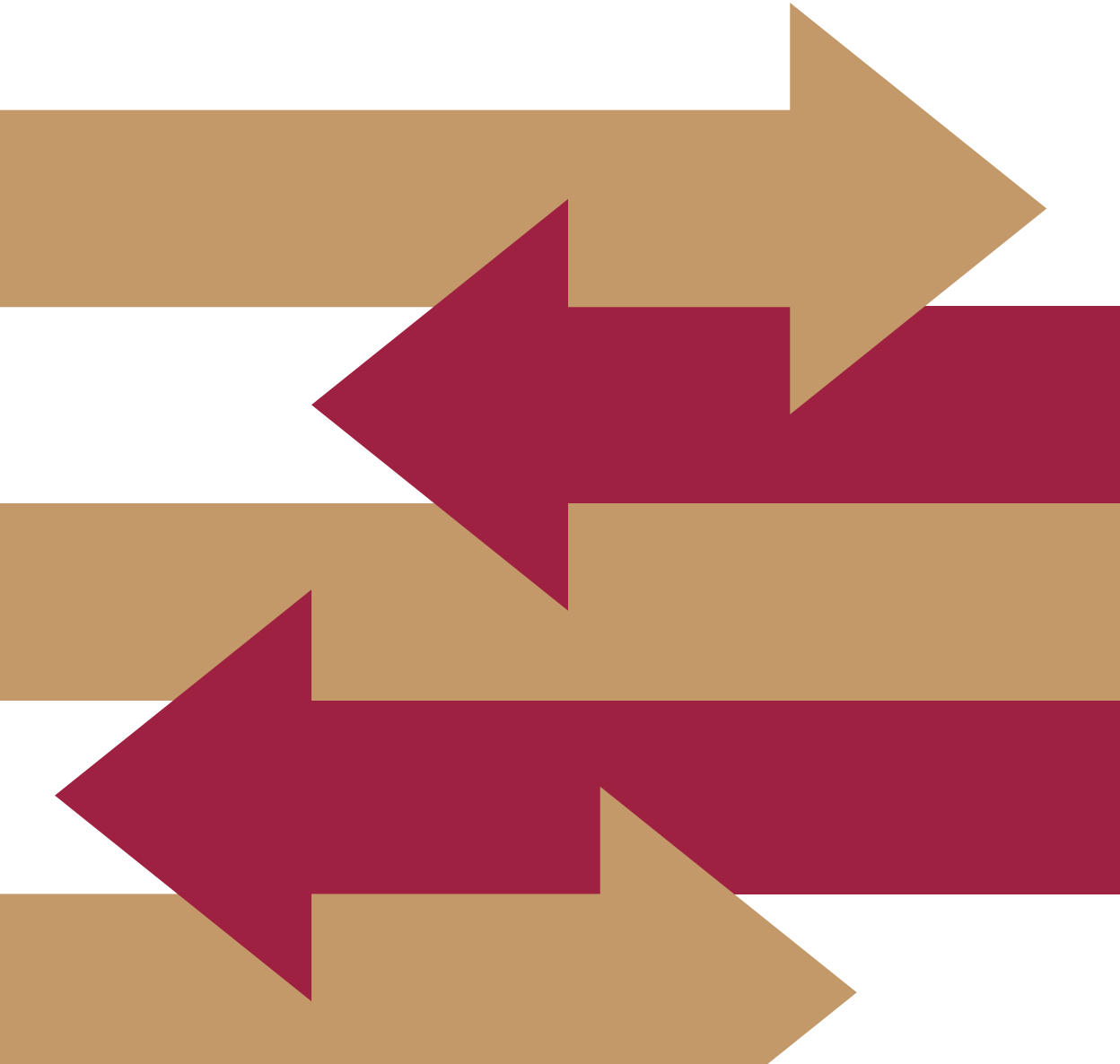
En un nivel más cotidiano, son múltiples las situaciones relacionadas con el mandato de facilitar la movilidad de dobles nacionales desde o hacia México, susceptibles de prevención de conflictos: ¿bajo qué condiciones podrá un doble nacional ingresar a territorio nacional con su vehículo adquirido en su lugar de residencia en el exterior?, ¿procederá negar la compra de boletos o el abordaje a un vuelo de retorno al país de su otra nacionalidad, a un doble nacional con pasaporte mexicano vencido, pero que tenga vigente el de su otro país al momento del viaje?, ¿cabría revisar el requerimiento de que los mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad entren y salgan del país como tales, lo que no se requiere a los mexicanos por naturalización?

---

54 U. S. District Court, District of North Dakota, *Miller* v. *Cartel, Opinion, Clare R. Hochhalter, Magistrate Judge, 06-24-2022*, en Casetext, en *https://casetext.com/case/miller-v-cartel* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023); "Jueza de EU ordena al Cártel de Juárez pagar mil 500 mdd por masacre a familia LeBaron", *El Universal*, 7 de julio de 2022, en *https://www.eluniversal.com.mx/mundo/jueza-de-eu-ordena-al-cartel-de-juarez-pagar-mil-500-mdd-por-masacre-familia-le-baron/* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

55 Con base en el artículo 11.3 de su Constitución, España tiene concertados tratados de doble nacionalidad con Chile (1958), Perú (1959), Paraguay (1959), Nicaragua (1961), Guatemala (1961), Bolivia (1961), Ecuador (1964), Costa Rica (1964), Honduras (1966), República Dominicana (1968), Argentina (1969), Colombia (1979) y Francia (2021). Véase, por ejemplo, Consejo de Ministros, "Convenio de nacionalidad entre España y Francia", en La Moncloa, 24 de noviembre de 2020, en *https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/241120-enlaceconvenio.aspx* (fecha de consulta: 24 de julio de 2023).

A lo anterior, habría que sumar el monitoreo de la respuesta de las comunidades mexicanas en el exterior a la reforma en su beneficio; para, a partir de las estadísticas correspondientes, diagnosticar el número de dobles nacionales nacidos en el extranjero en segunda generación, interesados en ejercer sus derechos y obligaciones como mexicanos por nacimiento mediante la gestión de los documentos que los acrediten como tales.



Capítulo 5

Las comunidades mexicanas en Estados Unidos y la doble nacionalidad

Cinthya Prida Bravo

Introducción

La reforma al apartado A, fracción II, del artículo 30 constitucional[1] abre oportunidades de vinculación con la diáspora mexicana en una coyuntura en la que nuestro país observa una disminución de su población migrante en Estados Unidos —donde se concentra 98% de los connacionales en el exterior—, mientras que el número de personas de primeras y subsecuentes generaciones de mexicanos en el extranjero observan incrementos ininterrumpidos. Asimismo, la población en territorio nacional envejece rápidamente, al igual que la estadounidense no hispana.

La reforma permitirá que los mexicanos nacidos en el exterior puedan transmitir la ciudadanía mexicana a sus hijas e hijos, y ellos, a su vez, a sus descendientes, independientemente de dónde hayan nacido. Las Ventanillas de Educación Cívica que desde marzo de 2023 implementa la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del Instituto de los Mexicanos en el

[1] Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de mayo de 2021, p. 2.

Exterior (IME), con el apoyo de la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica y la Dirección General de Servicios Consulares y las representaciones consulares, pueden ser un vehículo valioso para informar a nuestros connacionales sobre la reforma en cuestión y generar una relación constructiva en diversos frentes entre las y los mexicanos en nuestro país y los descendientes de nuestros migrantes que se encuentran en el exterior.

Según cifras de la Oficina del Censo de Estados Unidos,[2] en 2021, la población migrante mexicana en Estados Unidos ascendió a 10.8 millones, después de haber disminuido entre 2010 y 2021 en cerca de un millón de personas (9%). Previamente, entre 2005 y 2014, la cantidad de mexicanos que dejó de residir en Estados Unidos superó el número de nuevas llegadas de migrantes de nuestro país, tendencia que se revirtió ligeramente durante la pandemia, al caer el número de retornados a México. A la fecha, el número de llegadas de personas indocumentadas mexicanas a Estados Unidos sigue descendiendo anualmente.[3]

En contraste, en 2021, los descendientes de los migrantes mexicanos en Estados Unidos sumaron más de 26 millones[4] y son una población en constante crecimiento. Como nunca antes en la historia, el sistema educativo público estadounidense, que va desde el jardín de niños hasta las universidades, cuenta con una población de mexicanos matriculados

---

2 U. S. Census Bureau, "Sex By Age by Nativity and Citizenship Status", en American Community Survey, ACS 5-Year Estimates Selected Population Detailed Tables, tabla B05003, 2021, en *https://data.census.gov/table/ACSDT5YSPT2021.B05003?t=-09&y=2021* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

3 *Idem*. En 2021, había 4.1 millones de inmigrantes no autorizados procedentes de México que vivían en Estados Unidos, la cifra más baja desde la década de 1990; 2007 fue el punto de inflexión de las nuevas llegadas de población mexicana indocumentada a Estados Unidos. Entre los factores que inciden en la disminución de las nuevas llegadas están: que los migrantes mexicanos en Estados Unidos siguen regresando a México de manera voluntaria para reunirse con sus familias, así como más oportunidades para la migración legal desde México y otros países, en particular con el visado H-2A para trabajos agrícolas de temporada.

4 U. S. Census Bureau, *op. cit*.

tan cuantiosa, equivalente a cerca de 10 millones,[5] los cuales son mayoritariamente mexicoestadounidenses.

¿Qué signfican estas nuevas tendencias demográficas para México? ¿Cómo impactarán el envío de remesas y el futuro de las comunidades mexicanas en Estados Unidos? ¿Qué importancia reviste la doble nacionalidad para mantener los vínculos con las y los descendientes de la población migrante mexicana?

Demografía

La migración de México a Estados Unidos es de larga data y ha transitado por periodos que, si bien obedecen a coyunturas demográficas y de oportunidades laborales, también es resultado de la implementación de políticas y acciones, frecuentemente vinculadas con agendas políticas. En la época conocida como "del enganche" (1884-1920), los estadounidenses propiciaban la migración mexicana a su país; en la "era de las deportaciones" (1929-1945), la migración fue incitada primordialmente por la gran depresión económica estadounidense; el Programa Bracero buscó compensar la falta de mano de obra en el vecino país del norte a partir de la Segunda Guerra Mundial (1942-1964), y "la gran escisión", que comenzó en 1986, aún deja sentir sus efectos.

La Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 favoreció la feminización de la migración, ya que los trabajadores mexicanos dejaron de viajar a nuestro país, al incrementarse los controles fronterizos. Esta ley, además, autorizó una amnistía a personas indocumentadas, con lo cual cerca de dos millones de mexicanos[6] cambiaron su estatus legal de indocumentado a natu-

[5] National Center for Education Statistics, "Racial/Ethnic Enrollment in Public Schools. Condition of Education", en U. S. Department of Education-Institute of Education Sciences, mayo de 2023, en *https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cge/racial-ethnic-enrollment* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023). Se calcula que 89% del estudiantado en Estados Unidos asiste a escuelas públicas.

[6] Alexandra Délano, *Mexico and Its Diaspora in the United States. Policies of Emigration since 1848*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, p. 130.

ralizado estadounidense.[7] Esto generó que mexicanas migraran buscando la reunificación familiar y abrió la puerta para que más mujeres viajaran solas a ese país.

Cuando las mujeres migran, se mueve el centro gravitacional de las familias y se generan cambios demográficos profundos, surgen las familias mixtas de migrantes con hijos nacidos en su país de origen y otros en el de destino. De 1980 a 1990, con el incremento de los cruces y al multiplicarse los nacimientos de las primeras generaciones de mexicoestadounidenses, la población mexicana en Estados Unidos[8] pasó de 2.2 millones de personas de origen mexicano en 1980 a 4.4 millones en 1990.[9]

A partir de entonces, se ha visto cómo el flujo de migrantes y personas nacidas en Estados Unidos se ha duplicado en cada década, hasta 2008, cuando la crisis inmobiliaria estadounidense se hizo sentir y un cambio demográfico en México incidió para que se observara por primera vez en 2015 una migración negativa desde México a Estados Unidos. Posteriormente, se registraron sólo repuntes modestos durante la pandemia, para después seguir descendiendo de manera constante hasta hoy.

Asimismo, de acuerdo con Consejo Nacional de Población,[10] la dinámica demográfica de México ha venido enfrentando un descenso de la fecundidad y una moderada disminución de la mortalidad. Estos hechos producen que nuestro país esté transitado de una población joven en la década de 1980 a una de edad avanzada en la actualidad.[11] En México, "dentro de al menos

---

7 Francisco Javier Ayvar Campos y Enrique Armas Arévalos, "El flujo migratorio en México: un análisis histórico a partir de indicadores socioeconómicos", en *Cimexus: Revista Nicolaita de Políticas Públicas*, vol. IX, núm. 2, julio-diciembre de 2014, pp. 71-90.

8 Rafael Valdivieso y Cary B. Davis, *U.S. Hispanics: Challenging Issues for the 1990s*, Washington, D. C., Population Reference Bureau (Population Trends and Public Policy, 17), diciembre de 1988.

9 A. Délano, *op. cit.,* p. 131.

10 "Dinámica demográfica de México 2000-2010", en *La situación demográfica de México 2011*, México, Conapo-Segob, 2011, p. 12.

11 "La estructura de la población por grupos de edad muestra que en 2000 el grupo de 0 a 14 años representaba 34.2 por ciento del total de la población a nivel nacional, dato que en 2010 descendió a 29.4 por ciento. Las personas de 65 años y más representaban 4.9 por ciento del total en 2000 y 6.2 por ciento

10 años, […] la proporción de adultos mayores va a superar a la de niños y adolescentes".[12]

Lo anterior es relevante porque las personas tienden a migrar en su juventud, en edades productivas, en las cuales pueden hacer cruces fronterizos —incluso indocumentados— y tienen oportunidades de ser contratados.

Actualmente, el "bono demográfico de los migrantes"[13] contribuye a que los mexicanos envíen cerca de USD 58 000 millones anuales en remesas a México, y esa cifra continúa en incremento.

Las personas que masivamente migraron en las décadas de 1980 y 1990 desde México han logrado avanzar socioeconómicamente; hoy cosechan el trabajo de cerca de cuatro décadas. Sin embargo, un porcentaje importante de esos migrantes en las siguientes dos décadas empezará a retirarse y sus familiares en México, principalmente sus progenitores, empezarán a fallecer, lo que podría llevar, en un futuro no lejano, a una disminución considerable en el volumen de remesas.

---

en 2010, lo que refleja el proceso de envejecimiento que comienza a vivir el país"; *ibid.*, p. 12. Se estima que para 2053 llegaremos al tope de crecimiento con 147 millones de habitantes y, por primera vez en la historia, comenzará a descender el volumen de la población de México (Conapo, "Día Mundial de la Población. Las proyecciones de la población de México para los próximos 50 años: 2020-2070", comunicado, 11 de julio de 2023, en *https://www.gob.mx/conapo/prensa/dia-mundial-de-la-poblacion-las-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-para-los-proximos-50-anos-2020-2070* (fecha de consulta: 7 de diciembre de 2023).

12 Víctor Osorio, "Acecha a México el envejecimiento", *Reforma*, 3 de diciembre de 2023, p. 7

13 "La expresión 'bono demográfico' se refiere a un periodo donde la estructura por edades de la población experimenta cambios importantes, éstos son: la reducción del peso de la población infantil, y el aumento del peso de la población adulta y de las personas en edades avanzadas […]. Con ello, la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la de personas en edades normalmente clasificadas como inactivas". María Felipa Hernández López, Rafael López Vega y Sergio I. Velarde Villalobos, "La situación demográfica en México. Panorama desde las proyecciones de población", en *La situación demográfica de México 2013*, México, Conapo-Segob, 2013, pp. 13-14.

Si bien aún existen flujos migratorios hacia Estados Unidos, el número de detenciones de la Patrulla Fronteriza nos indica que se registran cifras menores a las de hace cuatro décadas y siguen en descenso anualmente,[14] por lo que no se vislumbra un reemplazo en el mediano, o en el largo plazo, de toda la población migrante mexicana en ese país.

En contraste, la población mexicoestadounidense continuará creciendo. De aquí la importancia de la reforma al artículo 30 constitucional, que permite a las y los mexicanos nacidos en el extranjero transmitir la nacionalidad mexicana a sus descendientes.

El ideal es lograr vincular a los descendientes de mexicanos con nuestro país y una de las múltiples vías es otorgándoles la nacionalidad mexicana, incluso si sus padres nacieron en el extranjero. Se deben buscar maneras de fortalecer las alianzas de nuestro Gobierno con la diáspora y eso incluye generar un ambiente favorable para que participen en actividades que impulsen su desarrollo y el de México.

De conformidad con la Organización Internacional para las Migraciones y el Migration Policy Institute, presentar una oferta de inversión diseñada para nuestra diáspora, con claridad y transparencia en las reglamentaciones y los requisitos para obtener licencias, así como en lo que respecta a la normatividad sobre la adquisición de propiedades, son medios para incentivarla a invertir en el extranjero. Se requiere facilitarle información sobre la posibilidad de ahorrar en nuestro país aprovechando el diferencial de las tasas de interés, la compra de productos de seguros, la realización de inversión directa y en los mercados de capital, la filantropía, las nuevas oportunidades comerciales,[15] así como de la ofertas de bienes raíces, entre

---

[14] Después del repunte generado en el año fiscal 2021-2022 por la pandemia de covid-19, se registran decrementos de -9.6% en el año 2022-2023 y de -13.8% en lo que va del 2023-2024. Véase U. S. Customs and Border Protection, "Southwest Land Border Encounters (By Component)", 14 de noviembre de 2023, en *https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters-by-component* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

[15] Dovelyn Rannveig Agunias y Kathleen Newland, *Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo. Un manual para políticos y profesionales de los países de origen y de acogida*, Ginebra/Washington D. C., OIM/ MPI, 2012, p. 11.

otras posibilidades. El objetivo es contribuir a que nuestro país transite de ser recipiendario de remesas a un esquema donde la inversión extranjera por parte de las nuevas generaciones de mexicoestadounidenses y de la diáspora mexicana en cualquier parte del mundo, se incremente, sin descartar que continúe el envío de remesas, aunque en una proporción distinta.

Cabe destacar que de conformidad con el informe 2023, de Latino Donor Collaborative,[16] los negocios latinos en Estados Unidos, de los cuales la mayoría son de personas de ascendencia mexicana, produjeron USD 3200 millones en Estados Unidos y crecen anualmente 2.5 veces más rápido que el equivalente no latino. Estos empresarios, que son bilingües, biculturales y con interés en México, serían extraordinarios inversionistas, aprovechando las oportunidades que ofrece el *nearshoring*.[17] Las mujeres y los hombres de negocios, descendientes de mexicanos, podrían capitalizar su nacionalidad mexicana y abrir negocios a un costo más bajo que en Estados Unidos.

El reto es informarles sobre la reforma constitucional arriba indicada que, de acogerse a ella, les permitirá comprar e invertir en México como mexicanos, así como heredar bienes en nuestro país a hijas, hijos y ulteriores descendientes nacidos en el exterior, que opten por hacerse mexicanos.

Sufragio binacional y leyes antiinmigrantes

Las y los mexicanos migrantes en Estados Unidos no contaron sino hasta 2006, con el derecho a votar desde el exterior para elegir gobernantes en México. Asimismo, el estatus de indocumentados de un importante porcentaje y las bajas tasas de ciudadanización han sido un obstáculo para que emitan el sufragio y elijan gobernantes en el vecino país del norte.

Hoy, si las personas de ascendencia mexicana que viven en Estados Unidos se acogieran a la reforma al artículo 30 constitucional y optaran por mantener

---

16 "2023 LDC Fast Facts", en Latino Donor Collaborative, en *https://www.latinodonorcollaborative.org/original-research/2023-ldc-fast-facts* (fecha de consulta: 8 de diciembre de 2023).

17 Estrategia por la que una empresa transfiere parte de su producción a terceros que, a pesar de ubicarse en otros países, están localizados en destinos cercanos, con una zona horaria semejante, bajos costos y valores compatibles.

la doble nacionalidad podrían constituir una fuerza binacional con un peso político notable.

De conformidad con un estudio del Pew Research Center, se estima que 34.5 millones de estadounidenses hispanos, de los cuales más de 60% son mexicanos, tuvieron derecho a votar en 2021. Este número de votantes elegibles se incrementó de 2018 a la fecha, en 4.7 millones de personas, lo que representó un crecimiento de 62%. Lo anterior da cuenta de que los latinos se han convertido en el grupo poblacional con mayor crecimiento entre el electorado estadounidense.[18]

No se omite señalar que, en California y Texas, los hispanos representaron casi un tercio de la población con derecho a voto.[19] Esta cifra se incrementa ya que cada año cerca de un millón de jovenes latinos cumplen 18 años; este crecimiento continuará al alza hasta alcanzar su punto máximo en 2025.[20] Sin embargo, estos jóvenes no necesariamente ejercen sus derechos políticos.

Asimismo, los migrantes mexicanos observan las tasas de naturalización más bajas que cualquier otro grupo de inmigrantes en Estados Unidos; sólo uno de cada cuatro inmigrantes mexicanos es ciudadano estadounidense (28%), mientras que esa proporción sube a (32%) entre los inmigrantes centroamericanos y a más del doble entre los inmigrantes de otras regiones.[21]

Las retóricas antiinmigrantes utilizadas en las campañas políticas siguen mermando el ánimo constructivo y de asociación entre los dos países, y además afectan el potencial de desarrollo de nuestros connacionales en Estados

---

18 Anucha Natarajan y Caroline and Im, "Key Facts about Hispanic Eligible Voters in 2022", en Pew Research Center, 12 de octubre de 2022, en *https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/10/12/key-facts-about-hispanic-eligible-voters-in-2022/* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

19 Información proporcionada por el INE.

20 Rodrigo Domínguez-Villegas, citado en Abby Cruz y Laura Romero, "How the growing Latino vote could factor in to 2024 election", en ABC News, 2 de octubre de 2023, en *https://abcnews.go.com/Politics/growing-latino-vote-factor-2024-election/story?id=103641807* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

21 Brittany Blizard y Jeanne Batalova, "Naturalization Trends in the United States", en Migration Policy Institute, 11 de julio de 2017, en *https://www.migrationpolicy.org/article/naturalization-trends-united-states-2017* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

Unidos. En los estados donde se concentran nuestros connacionales, California (36%), Texas (22%), Illinois (6%) y Arizona (5%) se han enarbolado leyes que han buscado criminalizar a la población migrante, algunas incluso, llegaron a considerarles amenazas a la seguridad nacional y pública.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el apoyo de la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica, y la Dirección General de Servicios Consulares, conjuntamente denominados "trípode consular" de la Cancillería mexicana , trabajan a través de las Ventanillas de Educación Cívica (VEC) para sensibilizar a nuestros connacionales sobre la importancia de que opten por la doble ciudadanía, como un medio para que ejerzan sus derechos políticos y puedan avanzar sus intereses.

Las VEC buscan contribuir a defender los derechos de nuestros migrantes a través del sufragio, brindándoles talleres y acompañándolos en el proceso de obtener la ciudadanía estadounidense y mexicana. Las ventanillas se apoyan en organizaciones como Mi Familia Vota, que hoy cuenta con presencia en siete estados, creada en 1994, despúes de que la Proposición 187 de California fuese aprobada.

Por otra parte, de conformidad con la información del IME, en 2023, existen 24.7 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos mayores de 18 años. De este grupo, las personas que cuenten con la ciudadanía mexicana podrán elegir en 2024, además del presidente de la República, las senadurías y gubernaturas en contienda, así como la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo, en 2024, nuestros connacionales podrán ejercer el sufragio vía postal, electrónica y presencial en 23 representaciones.[22] El Instituto Nacional Electoral (INE) emitió, hasta el 26 de noviembre de 2023, un total de 1 482 447 credenciales para votar en el exterior y nuestros connacionales han hecho 51 382 solicitudes de registro para elecciones de 2024.[23]

---

[22] Las representaciones mexicanas en el exterior en donde se podrá emitir voto presencial son las siguientes. a) Estados Unidos: Atlanta, Chicago, Dallas, Fresno, Houston, Los Ángeles, New Brunswick, Nueva York, Oklahoma, Orlando, Phoenix, Raleigh, Sacramento, San Bernardino, San Diego, San Francisco, San José, Santa Ana, Seattle y Washington D. C.; b) Resto del mundo: Montreal, Madrid y París.

[23] Hasta el 1 de diciembre de 2023.

La Cancillería mexicana a través de la Dirección General de Servicios Consulares, el IME y las representaciones diplomáticas y consulares, trabaja con el INE para apoyar los procesos de credencialización en el exterior, además de dar amplia difusión a los mecanismos de registro para votar desde el extranjero y facilitar el establecimiento de módulos de votación en las representaciones de México en el extranjero. Se destaca que la Dirección General de Servicios Consulares, con nuestras representaciones en el extranjero, hacen importantes esfuerzos para que los ciudadanos puedan acudir a la embajada o consulado mexicano más cercano a su domicilio para tramitar su credencial para votar sin necesidad de tener una cita.

Resulta primordial continuar impulsando acciones coordinadas entre la Cancillería y las representaciones de México en el exterior para acompañar a las y los connacionales en el proceso de obtener la ciudadanía estadounidense, así como la mexicana. Es necesario sensibilizarlos sobre los beneficios que pueden adquirir al elegir a sus gobernantes en ambos lados de la frontera.

Con ello, se busca que logren mayores niveles de bienestar en Estados Unidos y destacadamente, evitar su victimización durante las campañas electorales. Asimismo, a las nuevas generaciones de mexicanos en el exterior les puede resultar más atractivo nuestro país como destino para invertir, emprender negocios y, quizás, residir, entre otras actividades, hoy que pueden optar por la ciudadanía mexicana, a pesar de que sus padres mexicanos nacieron en el extranero, y tener derecho al sufragio para decidir sobre los gobernantes que mejor representen sus intereses, en México y Estados Unidos.

Turismo

En virtud de la cercanía entre México y los estados de mayor concentración de connacionales en Estados Unidos, existe un gran potencial para atraer a México al turismo de la diáspora. A las personas nacidas en México frecuentemente les produce nostalgia, y a las primeras y subsecuentes generaciones nacidas en el extranjero les despierta interés particular observar referentes de su identidad y les significa la posibilidad de visitar o conocer a su patria de origen.

El turismo de la diáspora se refiere a los viajes que realizan los migrantes y sus descendientes a sus lugares de origen, a fin de conocer sus raíces

y sentirse conectados con su legado cultural. México cuenta con la segunda diáspora más numerosa del planeta y tiene más de 30 millones de potenciales turistas de este tipo.

El turismo de la diáspora es único, en virtud de que existe una relación entre estos viajeros y los lugares, las personas y el patrimonio cultural de los países de destino, incluso antes de haberlos visitado. Tanto la frecuencia como la duración de los viajes es mayor para los integrantes de la diáspora que para cualquier otro tipo de turistas.

Asimismo, los miembros de la diáspora están frecuentemente dispuestos a ayudar a abrir mercados en sus lugares de residencia, para nuevos destinos turísticos y bienes producidos en sus localidades de origen.

Los turistas de la diáspora tienden a establecer conexiones con la economía local; las propiedades en las que se alojan, los restaurantes donde comen y los productos que compran son mayoritariamente de proveedores locales.[24]

Además, les interesa contribuir financieramente para preservar el patrimonio histórico, evitan realizar actividades que dañen el equilibrio ecológico de sus lugares de origen y tienden a ser generosos al recibir servicios.

Debido a todos los beneficios que reporta este turismo para México es importante cultivarlo y crear ofertas específicas que atiendan sus necesidades. De particular interés resulta que los mexicanos nacidos en el exterior y sus descendientes se sientan acogidos y de vuelta a su "primer hogar" o a su país de origen.

Se debe considerar a las comunidades mexicanas nacidas en el exterior y a sus hijos e hijas como turistas del más alto valor y diseñar productos turísticos *ad hoc* para ellos. Los mexicanos que se retiren en nuestro país deben saber que gracias a la reforma constitucional pueden comprar propiedades en sus localidades de origen y otros destinos de interés, y que también los pueden heredar a sus hijos, hijas, nietas y nietos, incluso si ellos mismos no nacieron en México, pero han optado por obtener la ciudadanía mexicana.

---

[24] Véase Kathleen Newland y Carylanna Taylor, *Heritage Tourism and Nostalgia Trade: A Diaspora Niche in the Development Landscape*, Washington, D. C., Migration Policy Institute, septiembre de 2010, en *https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/diasporas-tradetourism.pdf* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

Ventanillas de Educación Cívica

El IME tiene más de 20 años de experiencia en la interlocución con nuestros líderes y miembros de nuestras comunidades migrantes y sus descendientes.

El Instituto puede ser un vehículo para ayudar a nuestros connacionales en Estados Unidos a construir capacidades y orientarlos a obtener la doble ciudadanía a través de las Ventanillas de Educación Cívica (VEC), que operan gracias a los esfuerzos conjuntos del mencionado "trípode consular". Estas ventanillas son espacios que aprovechan las salas de espera y otros lugares en los consulados, donde se brindan talleres, pláticas y asesorías para dar a conocer y "destacar la importancia de la participación de la comunidad mexicana en la vida política, educación cívica, creando lazos sociales como parte integral de una comunidad responsable, que incida en los procesos democráticos y toma de decisiones públicas".[25] Actualmente, existen VEC en los consulados de México en Dallas, Houston, Las Vegas, Orlando y Phoenix, y se tienen contempladas otras próximas cuatro aperturas.

Para tal fin, se han suscrito acuerdos de colaboración con la organización estadounidense sin fines de lucro Mi Familia Vota, que busca "construir el poder político latino mediante la ampliación del electorado, el fortalecimiento de las infraestructuras locales y la participación de los votantes durante todo el año".[26] Asimismo, se exploran colaboraciones con otras organizaciones que ofrecen asesorías a personas de escasos recursos y que han logrado apoyar a cientos de connacionales para convertirse en ciudadanos estadounidenses.

A través de las VEC, se pueden conocer los problemas específicos que enfrentan nuestras comunidades en distintas localidades, aplicar cuestionarios y a partir de ello, diseñar, con el importante apoyo de nuestras representaciones en el exterior, acciones de sensibilización, educación e incluso acompañarlos paso a paso para obtener la ciudadanía mexicana y la estadounidense. Estos espacios son propicios para difundir la reforma al artículo 30

---

[25] "Primera Ventanilla de Educación Cívica en el Consulado de México en Dallas", en IME, 25 de marzo de 2023 en *https://ime.gob.mx/vinculacion/articulo/primera-ventanilla-de-educacion-civica-en-el-consulmex-en-dallas* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

[26] "Mi Familia Vota", sección "Tu voto, tu poder", en *https://www.mfveducationfund.org/* (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023)

constitucional y especificarles las ventajas que les podría significar a ellos y a sus descendientes.

Asimismo, el Instituto puede contribuir a promover a través de nuestros líderes comunitarios y organizaciones de clubes de oriundos y de otros multiplicadores mexicanos dispuestos a colaborar, como son los activos integrantes de la Red Global MX —que aglutina a más de seis mil personas calificadas y altamente calificadas, o con experiencias y conocimientos notables en el exterior y en México— la reforma que nos ocupa, sus beneficios y las maneras de obtener la doble ciudadanía.

Conclusiones

Las comunidades de migrantes y las diásporas en general cada vez juegan un papel más importante en la vida y el desarrollo de las comunidades de origen y de destino. Corresponde a los Estados reconocer su peso y valía y apoyar el fortalecimiento de sus capacidades mediante iniciativas que les generen confianza y acercamiento con sus países de procedencia, precisamente como la establecida en el artículo 30 constitucional.

Nuestra diáspora, además de las importantes aportaciones directas que hace a través del envío de remesas, tiene el potencial, a través de las primeras y ulteriores generaciones de mexicanos en el extranjero, de hacer transferencias de habilidades y conocimientos, pues son inversionistas, trabajan en empresas vinculadas con la innovación tecnológica, son filántropos, buenos turistas y ejemplares emprendedores.

En este sentido, vale la pena redoblar esfuerzos para vincularlos con nuestro país y capitalizar sus posibles aportaciones. El bono demográfico de los mexicoamericanos significa que cada vez las personas de origen mexicano en Estados Unidos dejarán las escuelas para incorporarse a los mercados laborales, mientras los migrantes mexicanos se retiran y la población en México envejece. Esto es relevante para México y también para Estados Unidos, que ve a su población *babyboomer* envejecer.[27] Cla-

[27] Cohorte nacido entre 1946 y 1964, constituyen 73 millones de personas y para 2030 tendrán 65 años o más.

ramente no se vislumbra un reemplazo poblacional en México y, por ende, de la población migrante en los años por venir.

El IME actualmente despliega una agenda de más de 40 acciones para avanzar los intereses de nuestras comunidades en el exterior. Algunas de estas iniciativas se realizan gracias a los vínculos desarrollados con diversas dependencias e instituciones del Gobierno federal, con los gobiernos estatales y municipales, aliados del sector privado, así como con instituciones públicas y privadas estadounidenses.

En este sentido, podría resultar de interés evaluar la conveniencia de conformar una política pública de Estado hacia las comunidades mexicanas en el exterior, que establezca objetivos y obligaciones para las dependencias federales e instituciones de Gobierno mexicanas que les brindan apoyos y ofrecen iniciativas, programas y proyectos.

Esto con el fin de hacer más atractivo para nuestra diáspora su país de origen como una opción interesante para vivir, emprender negocios, desarrollarse y retirarse. La doble ciudadanía es un camino hacia este transnacionalismo y hacia la contrucción de una region más próspera.

La diplomacia mexicana cercana a la gente busca, entre otros fines, capacitar a las y los connacionales en el exterior para que sean participativos y más capaces de defender sus derechos; para que avancen socioeconómicamente y obtengan mayores niveles de bienestar en cualquier lugar donde decidan residir. La reforma constitucional abre importantes oportunidades de colaboración entre todas las personas que constituyen a la nación mexicana.

Conclusiones generales

Jorge Cicero Fernández y Alejandro Alday

Primera

La reforma constitucional en materia de nacionalidad del 17 de mayo de 2021, impulsada por la senadora de la República y ministra en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero, representa un profundo cambio de paradigma, en diversos respectos:

- Reafirma que la nación mexicana trasciende fronteras, siguiendo a los connacionales dondequiera que residan en el exterior.
- Extiende los beneficios de la nacionalidad mexicana a la segunda generación —nietas y nietos— nacida en el extranjero, en un plano de igualdad jurídica y no discriminación.
- Coloca a la persona, y no al Estado, en el centro del derecho a la nacionalidad y a la identidad, incluyendo la prerrogativa de adquirirla, mantenerla o renunciar a ella voluntariamente, con el límite de la proscripción de la apatridia.
- Acoge, en vez de denegarla, la realidad de las nacionalidades dobles o múltiples en un mundo globalizado, como factor de mutuo enriquecimiento humano y de amistad e integración entre los países de origen y de residencia habitual.

La reforma es, de esta manera, reflejo de la evolución que ha tenido México en su contacto con el mundo, y también de la incorporación de valores universales dentro de su sociedad y del proceso de modernización en el que se encuentra inmerso, con los derechos humanos como parámetro del quehacer público.

Segunda

En el contexto del bicentenario de las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, la población con doble nacionalidad se reafirma como uno de los activos a nivel bilateral y como veta de oportunidades y desafíos para la política exterior. Ello plantea retos al Estado Mexicano, con respecto a la transformación de sus instituciones para adaptar sus capacidades en materia de políticas públicas, con perspectiva humanista, de desarrollo y geopolítica, acorde con el dinamismo de los flujos migratorios internacionales, en general, y en América del Norte en lo particular.

Entre los referidos desafíos destacan los de cambiar la percepción de la migración como un problema conjunto, por un esfuerzo mutuo que detone el potencial binacional que representa la población mexicano-estadounidense, una de las minorías más importantes en Estados Unidos; que brinde acceso efectivo a oportunidades para los dobles nacionales en retorno a México, y permita aprovechar sus talentos y su capital humano; así como para avanzar en el desarrollo progresivo de la cultura y el andamiaje para el ejercicio de derechos políticos por dobles ciudadanos a nivel binacional.

Es necesario partir de la influencia real y potencial que tienen las minorías binacionales en las relaciones internacionales, incluyendo la mitigación de conflictos a nivel bilateral, así como para generar sinergias para el desarrollo en ambos lados de la frontera y el aprovechamiento del capital humano binacional, tanto como de un nuevo equilibrio en la vida pública estadounidense.

Tercera

En el entendido de que el conjunto de la población destinataria de la reforma del año 2021 ya posee otra nacionalidad, en este momento es incierto el número de personas nacidas en el extranjero que se han prevalido de los

beneficios de la enmienda constitucional. El primer reto, en tal sentido, ha radicado en la difusión de la modificación en materia de nacionalidad; en el periodo 2022-2023, la Cancillería mexicana, por medio de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ), en estrecha colaboración con el Senado de la República, enfocó su estrategia en realizar dos foros sobre la materia, en adición a la expedición de la circular con los criterios jurídicos correspondientes para la inmediata aplicación de la reforma constitucional.

Habida cuenta de las limitaciones de la Ley de Nacionalidad todavía en vigor, la cual data de hace 25 años, para la prevención de conflictos respecto a la doble nacionalidad será también crucial la concertación de acuerdos bilaterales en la materia, bajo los principios de igualdad soberana y reciprocidad internacional, y en consonancia con la práctica entre España y diversos países, destacadamente de Latinoamérica. Entre los factores que habrá que considerar, deberá determinarse cuáles son los Estados que no permiten la doble nacionalidad y exigen la renuncia a la nacionalidad mexicana, así como cuáles otros, aun cuando la permiten, exigen la renuncia a la nacionalidad mexicana como requisito para ocupar cargos públicos.

Cuarta

Con la reforma de 2021, se expanden las oportunidades y los desafíos que para la política exterior conlleva la participación política de la ciudadanía con doble nacionalidad en el extranjero, en sus países de residencia habitual o para comicios en México. Por una parte, el ejercicio del sufragio por dobles ciudadanos en las circunscripciones donde residen en el exterior sigue siendo uno de los medios más directos para la defensa de sus derechos e intereses colectivos. En múltiples jurisdicciones estadounidenses, no sólo los integrantes del poder ejecutivo, del legislativo y de las alcaldías y cabildos, sino también los *sheriffs*, *constables*, fiscales y jueces locales —a diferencia de los federales— son cargos de elección popular. A ello se suman los ejercicios de democracia directa, en el ámbito estatal, mediante las figuras de la revocación de mandato, la iniciativa popular y el referéndum, en materias como el control de armas, el aborto o el matrimonio igualitario.

Por otra parte, considerando que los derechos políticos admiten reglamentación por motivos de nacionalidad, residencia o idioma, entre otros,[1] la regulación progresiva del voto desde el extranjero en las modalidades presencial, electrónica por internet y postal (como en las elecciones de Coahuila y el Estado de México de 2023),[2] así como de figuras como las diputaciones migrantes, no hace sino reafirmar el reconocimiento de los vínculos y las contribuciones de las diásporas mexicanas al desarrollo económico, político, humano y social de nuestro país. Resta por ver si la normativa concerniente a los cargos reservados a nacionales por nacimiento, sin otra nacionalidad, se mantendrá en sus términos.

En cuanto a lo que corresponde a la función consular, las oportunidades y desafíos incluyen la actualización del servicio de registro civil, como medio primordial para habilitar los beneficios de la doble nacionalidad y la doble ciudadanía, así como la difusión oportuna de los requisitos y condiciones para el sufragio desde el extranjero, como el registro previo. Todo desarrollo en este ámbito, huelga señalar, tendrá que partir de los principios de neutralidad política, lealtad al Estado mexicano, abstención de conductas de naturaleza partidista o electoral incompatibles con el desempeño de la función pública, así como del principio de no intervención en los asuntos internos y de carácter político del Estado receptor y el del respeto a sus leyes y reglamentos, todos ellos inherentes al Servicio Exterior Mexicano (SEM) y a sus funciones.[3]

---

1 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23, núm. 2.

2 Instituto Nacional Electoral, "Informe final que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre el número de votos emitidos por las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en el marco de los Procesos Electorales Locales 2022-2023, clasificado por país de residencia de las y los electores, tipo de cargo a elegir, modalidad de voto, así como de los votos recibidos fuera del plazo legal, con fundamento en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales", en *https://votoextranjero.mx/documents/52001/1159137/Informe+que+rinde+el+SE_Num+de+VMRE_PEL+2022-2023_040623.pdf/6e-2d03aa-1b87-4034-bb6b-e3b781cf388b*

3 Ley del Servicio Exterior Mexicano, arts. 1, último párrafo; 41, penúltimo párrafo; y 46, fracc. I.

Quinta

Son múltiples las ventajas de la doble nacionalidad en ámbitos como el migratorio, el del sufragio en y desde el extranjero, el de la adquisición de bienes inmuebles en zonas restringidas, y para el acceso a programas sociales y la transmisión de la nacionalidad mexicana a descendientes nacidos en el exterior.

Al mismo tiempo, pese a la reforma previa de 1997, concerniente a la "no pérdida" de la nacionalidad mexicana en caso de adquisición de otra, mediante una interpretación constitucional armónica la Cancillería, por medio de la DGAJ, ha adoptado el criterio de que no hay impedimento constitucional ni convencional para que los mexicanos por nacimiento y por naturalización renuncien, voluntariamente, a la nacionalidad mexicana, sino que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza que todas las personas nacidas en territorio nacional o de padre(s) o madre(s) de nacionalidad mexicana, puedan acceder a ella. Es preciso presentar constancia de que la persona tiene otra nacionalidad y que, con la renuncia, no va a quedar en estado de apatridia. Lo anterior, en respuesta a las peticiones y cartas de renuncia recibidas, por así requerirlo el procedimiento de adquisición de otra nacionalidad, o para incorporarse a las fuerzas armadas del país de residencia; y con la previsión de que las personas que renuncien voluntariamente a la nacionalidad mexicana, éstas pueden revocar los efectos de su constancia, en cuanto manifiesten a la Cancillería su deseo de volver a adquirir la nacionalidad mexicana, sea por nacimiento o naturalización. La DGAJ avanza en la facilitación del proceso de recuperación de la nacionalidad.

Sexta

Al SEM le corresponde proteger a los mexicanos en el extranjero, dentro de los parámetros del derecho internacional, así como la amplia gama de acciones de documentación, registro civil, notariales y de auxilio a las autoridades judiciales del país, en armonía con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC), es decir, con respeto de las leyes del Estado receptor, los tratados correspondientes y los principios constitucionales en materia de política exterior.

La reforma de nacionalidad del año 2021 plantea profundas implicaciones para el desempeño de las responsabilidades del SEM, en cuanto a lo que corresponde a las personas objetivo de la reforma constitucional, sujetas, para diversos efectos, a las leyes mexicanas y a las del país receptor. Dentro de la política exterior del siglo XXI, el vínculo transterritorial entre el Estado mexicano y sus nacionales de primera y segunda generación en el extranjero (hijas e hijos, nietas y nietos) será extensivo a la asistencia consular y a la protección diplomática en su favor, cuando así corresponda. Tal asistencia y protección no plantea conflictos frente a terceros Estados, de los que el doble nacional no sea ciudadano, pero puede y suele enfrentarse a la objeción del Estado receptor del que el connacional sea también nacional. Tal es el caso en Estados Unidos, por lo que respecta a la asistencia a mexicanos detenidos que sean al mismo tiempo nacionales estadounidenses.

En materia de protección diplomática, son aplicables los parámetros para determinar la nacionalidad "real y efectiva" en cada caso, recogidos por la Corte Internacional de Justicia en el caso Nottebohm: residencia habitual, vínculos familiares, participación en la vida pública, etcétera. En cuanto a la asistencia consular, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mexicana es privilegiar la notificación y el acceso consulares al amparo del artículo 36 de la CVRC y del principio constitucional *pro persona*, en beneficio de mexicanos detenidos en territorio nacional, que posean otra nacionalidad; ello, en aras del debido proceso y sin prejuzgar la nacionalidad predominante, como tampoco la potestad del Estado de su otra nacionalidad de asistir o no al detenido.

La aparente asimetría entre las facilidades brindadas por México, como Estado receptor, a dobles nacionales mexicano-estadounidenses y a los agentes consulares de Estados Unidos (por ejemplo en el caso de Nestora Salgado); y las objeciones que, como Estado que envía, suele enfrentar en ese país para la asistencia de nacionales mexicanos también con nacionalidad estadounidense, podría y debería abordarse bajo los principios de igualdad soberana y reciprocidad internacional. Habría igualmente que uniformar criterios y actualizar los manuales de la Cancillería mexicana en la materia, a la luz del criterio de la SCJN. La asistencia a dobles nacionales blanco de ataques terroristas y xenofóbicos amerita especial atención. Todo ello, dentro del parámetro constitucional del principio

de política exterior consistente en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos.[4]

Otras áreas susceptibles de seguimiento y actualización, en el marco de la reforma del 2021, incluyen la ejecución internacional de condenas penales, a favor de sentenciados con doble nacionalidad; la función de auxilio judicial, en la vertiente de la notificación, por el SEM, de documentos judiciales a dobles nacionales en el extranjero; la sustracción parental de menores con doble nacionalidad, las adopciones internacionales y el registro civil ante la gestación subrogada; al igual que la efectiva facilitación de la movilidad de dobles nacionales, desde o hacia México, en sus diversas dimensiones cotidianas, aéreas, terrestres, marítimas y fronterizas.

La globalización ha facilitado tanto la movilidad humana, como los vínculos nacionales de las personas con más de un Estado. El derecho debe adecuarse y ser motor del cambio, a la altura de las oportunidades y los desafíos de la gran nación transterritorial mexicana y de la integración norteamericana en el siglo XXI.

Séptima

Como lo destaca el IME, la reforma al apartado A, fracción II, del artículo 30 constitucional abre oportunidades de vinculación con la diáspora mexicana en una coyuntura en la que nuestro país observa una disminución de su población migrante en Estados Unidos, mientras que el número de personas de primeras y subsecuentes generaciones de mexicanos en el extranjero observan incrementos ininterrumpidos. En tal sentido, las Ventanillas de Educación Cívica implementadas por el "trípode consular" IME-Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica-Dirección General de Servicios Consulares, constituyen una herramienta estratégica para sensibilizar a nuestros connacionales sobre la importancia de optar por la doble ciudadanía, en beneficio de sus derechos políticos e intereses colectivos y como antídoto contra la xenofobia. De semejante envergadura son las oportunidades que la enmienda abre en materia turística, laboral, de innovación tecnológica y de inversiones, por lo que no resta sino articu-

[4] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 89, fracc. X.

lar progresivamente una política pública de Estado hacia las comunidades mexicanas en el exterior que establezca objetivos y obligaciones para las dependencias federales e instituciones de Gobierno mexicanas que les brindan apoyos y ofrecen iniciativas, programas y proyectos. Ello, partiendo de que la doble ciudadanía resulta clave en el camino hacia la construcción de una región más próspera e inclusiva.

Autores

Alejandro Alday González

Licenciado en Derecho, por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Estudios Diplomáticos, por el Instituto Matías Romero (IMR) de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM) desde 1998. Ha sido asesor jurídico en las misiones permanentes de México ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y ante las Naciones Unidas, donde también fue parte del equipo mexicano ante el Consejo de Seguridad. En la Cancillería se ha desempeñado como director general de Derechos Humanos y Democracia, consultor jurídico y director general del IMR. Actualmente es embajador de México en Suecia y miembro del Comité Jurídico Interamericano (OEA).

Jorge Cicero Fernández

Ministro del Servicio Exterior Mexicano. Licenciado en Derecho (UNAM). Doctor en Ciencia Jurídica-Derecho Comparado e Internacional (The George Washington University). Ha sido cónsul de Protección en Houston y consejero jurídico en la misión mexicana ante la OEA. En la Cancillería ha fungido como director de Litigios Internacionales y director general adjunto para Temas Globales. Ha sido también encargado de negocios en Unión Europea, Canadá

y Perú; agente alterno y asesor de México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia. Profesor de Derecho Internacional para los Asuntos Globales (Universidad Anáhuac), con publicaciones nacionales e internacionales. Actualmente se encuentra adscrito al IMR.

Anameli Dávalos Vázquez

Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle. Tiene una maestría en Derecho y una especialidad en Derecho Internacional Público por la UNAM. Cuenta con 23 años de experiencia en la administración pública federal, en temas consultivos. En la SRE ha colaborado desde hace ocho años en diversos e importantes proyectos, tanto legislativos como reglamentarios, como lo es el proyecto de reforma integral en materia de nacionalidad. Actualmente se desempeña como coordinadora de Servicios Legales en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SRE.

César García Mondragón

Cursó la carrera de Derecho en la UNAM, en cuya Facultad de Derecho ha impartido cátedras en materia fiscal y procesal fiscal. Asimismo, ha dictado conferencias magistrales e impartido cursos y diplomados en materia fiscal penal, derecho administrativo, finanzas públicas, derecho aduanero y comercio exterior. En 1998, fundó el despacho jurídico García-Rivera Asociados Abogados Fiscalistas, S.C. De 2018 a 2023 se desempeñó como director general de Asuntos Jurídicos de la Cancillería, donde se especializó en extradición internacional, derechos humanos y combate al crimen organizado.

Ana Paula Lavalle Arroyo

Estudió la Licenciatura de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana y, posteriormente, cursó la Maestría en Estudios Avanzados en Derecho Internacional Público, con especialidad en Justicia, Paz y Desarrollo, en la Universidad de Leiden, Países Bajos. En 2010, inició

su experiencia profesional en la Cancillería, en la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, donde ocupó diversos cargos, el último como coordinadora de Pactos Internacionales de Derechos. En julio de 2023, ingresó al Servicio Exterior Mexicano. Actualmente está adscrita a la Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas.

Janet Melissa Monzalvo Vázquez

Licenciada en Derecho por el Instituto de Posgrado en Derecho, cuenta con cuatro años de experiencia en la administración pública federal, desarrollándose en temas relacionados con nacionalidad y naturalización. Actualmente se desempeña como subdirectora de Nacionalidad, adscrita a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en la cual funge como enlace con las representaciones de México en el exterior en diversos temas en materia de nacionalidad.

Laura Teresa Pano Osornio

Licenciada en Derecho con especialidad en Derecho Internacional por la Universidad de las Américas Puebla, cuenta con un Máster en Dirección de Comunicación y Asuntos Públicos por la Universidad Europea de Madrid. Recientemente laboró en el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) dentro de la SRE, participando activamente en el proceso de adquisición de vacunas contra la covid-19 para México. Ha colaborado en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SRE, como encargada de los temas de nacionalidad, naturalización y artículo 27 constitucional.

Cinthya Prida Bravo

Se graduó en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana. Es maestra en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y en Estudios Diplomáticos por el IMR. Concluyó estudios de posgrado en Asuntos Diplomáticos en la Universidad de Oxford,

Reino Unido. Es miembro del SEM desde 1998. En la Embajada de México en Londres estuvo a cargo de la Oficina de Prensa. En la Cancillería, se ha desempeñado como directora de Prensa Internacional, directora del IME Global en el IME. Fungió como cónsul adscrita en Raleigh, como jefa de Sección de Asuntos Políticos en la Embajada de México en Estados Unidos y como cónsul encargada del Instituto Cultural Mexicano en Los Ángeles. Actualmente es directora ejecutiva "B" en el IME.

Olga María Sánchez Cordero Dávila

Estudió la Licenciatura en Derecho en la UNAM, hizo estudios de posgrado en el University College of Swansea, Gran Bretaña. Desde 1975 es profesora de la UNAM por oposición. Primera mujer notaria por oposición en la Ciudad de México, magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (1993-1995), ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1995-2015), diputada constituyente de la Ciudad de México (2016), senadora de la República (2018), secretaria de Gobernación (2018-2021) y presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República (2021-2022). Actualmente, es presidenta de la Comisión de Justicia del Senado.

Mónica María Antonieta Velarde Méndez

Abogada por la Escuela Libre de Derecho (ELD), maestra en Derecho Económico Internacional por la Universidad de Houston y en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana. Es miembro de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado. Titular de la Cátedra de Derecho Internacional Público en la ELD. Consejera del Servicio Exterior Mexicano. Ha estado adscrita a los consulados de México en Houston y Los Ángeles, así como a las embajadas de México en Estados Unidos, Canadá y Polonia. En Cancillería ha fungido como asesora del consultor jurídico, directora general jurídica adjunta de Asuntos Jurídicos y coordinadora de Temas Globales. Actualmente es coordinadora de Estrategia Multilateral para Asuntos Económicos, Derechos Humanos, Medio Ambiente y Organismos Internacionales en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos.

Créditos Editoriales

Coordinación

Jorge Cicero Fernández

Corrección

Pedro Ángeles Ruiz

Diseño y diagramación

Luis Armando Cornejo Castillo

Distribución

Ibrain Salas García

Doble nacionalidad y política exterior: oportunidades y desafíos a partir de la reforma constitucional de 17 de mayo de 2021

se imprimió en diciembre de 2023 en Top Digital América, Calzada de Guadalupe 106, Colonia Peralvillo, Alcaldía Cuauhtémoc, C. P. 06220, Ciudad de México.
El tiraje consta de 100 ejemplares

9 786074 462975

INSTITUTO
MATÍAS
ROMERO