

La no pérdida de la nacionalidad Hacia un nuevo concepto

MANUEL RODRIGUEZ ARRIAGA

Nuestro ordenamiento jurídico en materia de nacionalidad se revisa. El 4 de abril de 1994 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión acordó constituir una Comisión Especial de carácter plural "...con el objetivo de recoger opiniones, investigar y estudiar lo conducente para permitir que los mexicanos mantengan su nacionalidad y sus legítimos derechos tanto en México como en el extranjero, no obstante que adopten otras ciudadanía". Se respondió así a la propuesta de reformar la Constitución Federal para dar una nueva, más amplia y flexible dimensión al concepto de la nacionalidad.

El planteamiento contiene una propuesta y un supuesto fundamentales:

⟨ La propuesta consiste en hacer de la nacionalidad de origen un valor jurídico que no se pierda por el hecho de adoptar otra nacionalidad y ejercer derechos ciudadanos en otro país.

⟨ El supuesto se nutre de una expectativa: la reforma permitiría a los mexicanos radicados en el extranjero ejercer a plenitud aquellos derechos que derivan de la adopción de la nacionalidad del país en que residen, incluyendo los de carácter político, para que influyan en su entorno sin menoscabo de sus derechos como nacionales de México.

Nacionalidad y migración

Nacionalidad y migración son conceptos que se entrelazan con fuerza en nuestros días. La cambiante y creciente complejidad del fenómeno migratorio ha hecho que esa relación se haga más evidente y significativa y que las fronteras jurídicas de la nacionalidad deban revisarse. Tal es el caso en México ante la dinámica y efectos de la migración hacia Estados Unidos y, en particular, por la situación que encaran los mexicanos allá radicados. Las migraciones internacionales tienden a incrementarse en gran parte del orbe. Según datos de la ONU, más de 130 millones de personas pudieran estar migrando ahora en busca de mejores condiciones laborales y de vida. Las diferencias en los niveles de desarrollo y en la distribución del progreso tienden a profundizarse. Los países pobres y de desarrollo intermedio como México, encuentran cada vez más dificultades para generar producción y empleo y, con ello, las oportunidades de crecimiento económico con bienestar que demandan sus sociedades. Los países ricos, por el contrario, fortalecen sus capacidades productivas, sus servicios, sus ingresos; es decir, acumulan mayor fortuna y prosperidad. En consecuencia, los primeros generan mayores flujos de migración hacia los segundos, que por razones obvias se vuelven más atractivos como destino.

La migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno socioeconómico de hondas raíces. Ha sido por décadas y de manera recurrente un capítulo conflictivo en la relación entre los dos países. Como problema tiende hoy a agudizarse, debido en buena parte a los sentimientos contra la inmigración que se manifiestan en diversos ámbitos de la vida estadounidense. A las propuestas que buscan menguar los

derechos de los indocumentados, como la denominada Ley 187, se sobreponen mayores y más drásticos controles migratorios e iniciativas para reducir la migración documentada y hasta para limitar los derechos de los extranjeros que residen legalmente en aquel país. Tal es la situación que ha levantado voces entre las comunidades mexicanas en Estados Unidos, y también en este lado de la frontera, con la propuesta de que se revise nuestro régimen jurídico sobre la nacionalidad.

¿Quiénes podrían beneficiarse de una reforma constitucional como la sugerida?

Según datos del Colegio de la Frontera Norte, hay en Estados Unidos alrededor de 3.5 millones de inmigrantes nacidos en México. De ellos, entre 1 y 2 millones tendrían residencia autorizada y serían candidatos potenciales para la naturalización. Para solicitar la nacionalidad estadounidense es necesario cumplir, entre otros, con el requisito de 5 años de residencia, el dominio del idioma inglés y un conocimiento básico sobre la historia y las instituciones de aquel país.

Se calcula que entre 1.5 y 2.5 millones de inmigrantes mexicanos son indocumentados, sin posibilidad de aspirar a la naturalización. Más de 1 millón de personas de origen mexicano se habrían naturalizado estadounidenses.

El importante crecimiento de la población hispana y, particularmente la de origen mexicano en aquel país, es uno de los hechos que preocupan más a quienes piden reducir la migración y aplicar mayores controles sobre ella. Según el Buró del Censo de Estados Unidos, la población hispana crecerá un 91% entre 1995 y 2020, de 26.8 a 51.2 millones; es decir, pasará del 10.4 al 15.7% del total de la población. Esta última aumentará un 26.4% en esos 25 años.

La misma fuente indica que la población de origen mexicano —nacionales mexicanos y estadounidenses— es de aproximadamente 17 millones y que constituye hoy el 65% de la hispana; en el año 2020 será el 70%.

En el estado de California el por ciento de la población hispana pasará del 29.1 al 36.4% en los próximos 25 años. En Texas, del 28.4 al 40.2. En Nuevo México, del 40.9 al 55.4%. En Colorado del 13.8 al 20.1%.

Implicaciones de la Reforma

Decidir sobre la propuesta para una reforma constitucional en materia de nacionalidad supone evaluar cuestiones como las siguientes:

- < La relación entre el concepto de nacionalidad y el de ciudadanía, particularmente por lo que hace al ejercicio de derechos políticos en más de un país.
- < La necesaria adecuación de diversas leyes y normas secundarias a la reforma constitucional.
- < Los problemas de competencia jurisdiccional y los relativos a la protección consular y la extradición.
- < La delimitación de la "no pérdida de nacionalidad" en términos generacionales y en lo que hace a la retroactividad.

Hay, además, implicaciones de carácter internacional que es necesario medir, como la posible exigencia de reciprocidad y/o para suscribir acuerdos sobre "doble nacionalidad" que eviten conflictos jurisdiccionales y otros efectos nocivos.

Si bien estamos ante una decisión soberana, resulta también conveniente prever las reacciones que la reforma pudiera producir en el exterior, en forma destacada las del gobierno de Estados Unidos y las de autoridades estatales, partidos, organizaciones

políticas y grupos de interés de aquel país que pudieran sentirse afectados. En noviembre, el Partido Republicano en California emitió una declaración formal cuestionando severamente la posibilidad de que el gobierno de México legislara para permitir la "doble nacionalidad". Y si bien tal planteamiento es erróneo en el análisis y la argumentación, constituye un nuevo llamado de atención sobre el tipo de prejuicios y reacciones que pudieran afectar aún más a la inmigración mexicana. Por ello, la discusión del tema debiera evitar en lo posible aquello que pudiera provocar imágenes distorsionadas en cuanto a la naturaleza y alcance de la propuesta. Sería irónico y lamentable que, como resultado de este proceso, se produjeran mayores restricciones en la legislación sobre inmigración que está siendo considerada por el Congreso estadounidense.

Junto a lo dicho, valga señalar que la consideración del tema no podría atender solamente a cuestiones jurídicas y políticas objetivas. Hay insoslayables connotaciones emocionales que es menester incluir también. Para ello es relevante conocer la opinión de los residentes mexicanos en Estados Unidos acerca del impacto previsible de la reforma en lo que hace a abrirles mejores oportunidades de vida.

La Cámara de Diputados ha venido promoviendo la "discusión responsable de las cuestiones antes citadas. Ha convocado para ello a especialistas y a representantes de muy diversas organizaciones sociales del país y de las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Ha recogido también la opinión del Ejecutivo federal —de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, principalmente— para procurar un planteamiento realista y consistente. Siendo un tema sensible y complejo, es de subrayarse el consenso de todas las fracciones parlamentarias en torno a los objetivos generales de la consulta.

Doble injusticia

En la entraña de la propuesta que nos ocupa está el propósito de enfrentar un problema de doble injusticia. Las comunidades de trabajadores mexicanos en Estados Unidos son producto, en mayor medida, de un México que no fue capaz, y no es capaz, de proporcionar oportunidades suficientes de trabajo y de bienestar. Ante su salida forzada de México y las limitaciones para proteger cabalmente sus derechos en el extranjero —con todo y los innegables avances en las acciones de protección—, mal haríamos en negarles su nacionalidad mexicana por el hecho de adoptar la estadounidense como fórmula para defender lo que les corresponde y para abrirse espacios de participación ciudadana, laboral y de otra índole. Habría en ello, a todas luces, una doble injusticia.

La "no pérdida de la nacionalidad mexicana" debe entenderse así como una fórmula para ayudar a nuestros nacionales residentes en el exterior a que se ayuden a sí mismos, sin demérito de las tareas de protección que seguirá cumpliendo el gobierno mexicano; y a que se hagan de más y mejores instrumentos aquellos que en Estados Unidos enfrentan situaciones injustas.

Mirada hacia adentro

Al hablar de los riesgos que pudiera implicar la reforma constitucional, cabe preguntar si el sentido de la nacionalidad podría verse debilitado, tanto en el caso de los mexicanos en Estados Unidos, como en el de aquellos que pertenecen a las principales zonas de expulsión y que podrían encontrar un aliciente más para aventurarse en el flujo migratorio. En sentido contrario está la expectativa de que la identidad nacional de la mayoría de

nuestros expatriados sea fuerte y no se vea menoscabada; que pueda incluso afianzarse al convertirse la nacionalidad en un valor jurídico perdurable. Y si bien es posible que no haya elementos suficientes para sugerir una conclusión sobre tal interrogante, debiera insistirse en dos ideas:

⟨ De adoptarse la reforma propuesta, habría que reforzar los vínculos entre las comunidades mexicanas en Estados Unidos y éste, su país de origen.

⟨ Habría que reforzar y multiplicar las acciones para el desarrollo en las regiones expulsoras de migración.

Nada afianzaría más el sentido de nacionalidad que construir un consenso general en favor de un proyecto de desarrollo con vocación de justicia y de equidad; uno que tenga como prioridad real, no retórica, generar trabajo y bienestar social; uno que cree las condiciones para el arraigo de los jóvenes. De otra manera éstos seguirán buscando en el extranjero lo que nuestro país les niega.

La apertura económica que exige a México el mundo de hoy con su creciente globalización e interdependencia, no podría resolver en el futuro próximo, por sí sola, los problemas que dan origen a la migración. De ahí que gobierno y sociedad deban ver hacia dentro, y no sólo hacia el exterior, con más convicción y firmeza. En este sentido, junto a las decisiones macroeconómicas que impulsen una estrategia sostenible y equilibrada de desarrollo, habría que multiplicar los programas emergentes destinados a crear empleos, servicios e infraestructura en las regiones menos desarrolladas del país.

Al mismo tiempo, es necesaria una política que eleve en forma considerable las oportunidades para quien prefiera quedarse y no emigrar; una política que también incremente las oportunidades para aquellos que deseen regresar a nuestro territorio. Y sin detrimento de los anteriores, una política que busque ampliar los beneficios de la migración mediante el mejor aprovechamiento de los recursos que remiten a México quienes han emigrado, y el mejor aprovechamiento de su experiencia; es decir, de sus capacidades para contribuir a la producción y a superar las condiciones de vida en sus comunidades de origen. Es un imperativo, igualmente, trabajar en la disminución de los riesgos y los costos sociales que implica la emigración para las familias y las comunidades de origen.

Mirada al exterior

Estados Unidos debiera reconocer el fenómeno migratorio en su integridad. La política de control es parcial y limitada. Conlleva el riesgo de desviar la atención pública de lo que es la verdadera naturaleza del problema. Conlleva, asimismo, el riesgo de enmarcar incidentes que violenten la dignidad o conculquen los derechos humanos de los inmigrantes mexicanos, o que busquen incendiar sensibilidades en uno u otro lado de la frontera. Además, ambiciones electorales en aquel país politizan hoy la cuestión y, al obstaculizar la adecuada comprensión del fenómeno y la formulación de una política migratoria integral, dificultan la búsqueda de soluciones serias y de largo plazo. Por todo ello, el gobierno estadounidense tiende a volverse rehén de la dinámica negativa que generan grupos y personalidades con percepciones e intereses propios, distintos de los nacionales. La agenda bilateral sufre.

En el umbral del proceso que conducirá a las elecciones estadounidenses de 1996 se ha incrementado la presión sobre la política migratoria de aquel gobierno. Se insiste en que reduzca drásticamente los flujos de inmigrantes y los derechos que a éstos corresponden. California, en primer lugar, y después Texas, Nueva York e Illinois, jugarán un papel de gran importancia, tal vez determinante, en el proceso electoral. Por ello y porque tienen en

común ser estados en los que se polemiza sobre el "desafío de la inmigración", son fuentes de tensión e influencia.

Cooperación binacional

Lo que se haga o deje de hacer en materia migratoria habrá de tener impacto en las relaciones entre los dos países. El trato a los migrantes mexicanos y, en particular, el respeto a sus legítimos derechos es preocupación principal. También lo es el flujo de divisas que genera su trabajo en el exterior, que ha llegado a casi 4 mil millones de dólares al año. Un decremento sustantivo de tales recursos podría causar efectos desestabilizadores en algunas partes del país, cuya situación económica y social y precaria.

De ahí que convenga a los dos países desarrollar una cooperación binacional preventiva y que amortigüe las presiones que pudieran agudizar el problema. Se requieren también decisiones que lo ataquen en sus raíces y que sean parte de una estrategia de carácter integral que imagine respuestas —no fáciles, es cierto— para tres cuestiones fundamentales:

- ⟨ La regulación y ordenamiento de los flujos migratorios, en forma tal que se responda a los requerimientos del mercado regional de trabajo.
- ⟨ La solución al problema de los mexicanos indocumentados que trabajan ya en Estados Unidos cubriendo, en su gran mayoría, una demanda insatisfecha de mano de obra.
- ⟨ El desarrollo de programas emergentes para la creación de empleos en las principales zonas expulsoras de migración en México.

Por lo tanto, la piedra angular del tema, desde donde se le vea, se llama "empleo".

Es un hecho incuestionable, aun-que no suficientemente reconocido y delimitado, la existencia de un mercado regional de trabajo que trasciende la frontera y que nace, en buena medida, de la asimetría en el desarrollo de los dos países. El funcionamiento de tal mercado rinde —y lo ha hecho por décadas— beneficios a las dos economías. Es justo y conveniente que así se entienda y que se diseñen fórmulas para regular lo que hoy es una corriente migratoria continua y abundante, desordenada e incomprensible.

Complementariamente, una estrategia que privilegie la solución de fondo al problema de la migración tendría que reparar en las carencias del desarrollo económico y social de México; en la incapacidad para generar empleos suficientes en número y en remuneración. Conviene a Estados Unidos que la economía de México crezca con estabilidad y de manera sostenida; que la producción, el consumo y el ahorro internos aumenten de manera continua y significativa; que las oportunidades de mayor ingreso y calidad de vida se multipliquen y que, con ello, se estimule el arraigo de aquellos mexicanos que de otra manera emigrarán hacia el norte.

Ante el imperativo de poner en marcha programas emergentes para la creación intensiva de empleos en las principales zonas expulsoras de migración, se requieren recursos financieros y tecnológicos del exterior que complementen a los de México. Podrían tener su origen en la cooperación binacional (México-Estados Unidos), y en la trilateral (Canadá incluido) y en organismos financieros y económicos internacionales. Asimismo, se podría promover inversión de las comunidades mexicanas y de origen mexicano en Estados Unidos, y la apertura de opciones de inversión productiva y ahorro para los trabajadores migratorios que remiten divisas o regresen al país.

Valga notar que la persistente incapacidad para crear los empleos que necesita México, lleva a que se cuestione el TLC. A diferencia de la Unión Europea, que ha establecido fondos de cohesión para financiar programas que acorten la distancia entre las regiones

más y menos prósperas —beneficiando principalmente a Portugal, España, Italia y Grecia—, el TLC no tuvo la generosidad ni la visión pragmática para considerar un empeño semejante. La nueva asociación norteamericana debiera invertir, con sentido prioritario y de manera directa sin condicionamientos, en el desarrollo de México y, de manera especial, en el de sus regiones más atrasadas.

En síntesis, con la remodelación del régimen jurídico que define la nacionalidad mexicana se estaría respondiendo a nuevas realidades que influyen en la relación de vecindad y, de manera especial, en la vida de nuestros nacionales en aquel país. Se estarían reconociendo también, así fuera implícitamente, las añejas e injustas insuficiencias de nuestro orden interno que ya es hora de enfrentar con determinación y eficacia.

Politólogo, abogado y diplomático. Ha sido subsecretario de Población y Servicios Migratorios, y subsecretario de Relaciones Exteriores, así como embajador de México en China y en Noruega

Población de origen mexicano residentes en EEUU en 1990

Población de origen mexicano residentes en EEUU en 1990	
Descendientes de pobladores originales	1.923,000
Descendientes de inmigrantes	7.724,000
Inmigrantes nacidos en México	4.447,000
Población total de origen mexicano	14.094,000
Inmigrantes nacidos en México	4.500,000
Inmigrantes Naturalizados	1.000,000
No ciudadanos de EEUU	3.500,000
No ciudadanos en EEUU	3.500,000
Residencia autorizada	1.500,000 (*)
Indocumentados	2.000,000 (**)
(*) Promedio. Se estiman entre 1.000,000 y 2.000,000	
(**) Promedio. Se estiman entre 1.500,000 y 2.500,000	
Fuente: El Colegio de la Frontera Norte	

Evolución de la población hispana

Evolución de la población hispana			
Año	1995	2020	Crecimiento
Población total	257.9	325.9	26.4%
Población hispana	26.8	51.2	91.1%
Porcentaje	10.4%	15.7	
Fuente: Buró del Censo EEUU			

Población mexicana (en México) e hispana (en EEUU)

Población mexicana (en México) e hispana (en EEUU)					
Año	Población de México	Población Hispana en EEUU		Mexicanos en EEUU	
1995	092.5 Mill.	26.8 Mill.	29.0%	17.4 Mill.	19.0%
2020	141.1 Mill.	51.2 Mill.	36.3%	35.8 Mill.	25.4%

Fuentes: Buró del Censo de EEUU
 Centro de Estudios Prospectivos, Fund. Javier Barros Sierra.

Nota: Estimaciones de la población mexicana respecto de la hispana: 65% en 1995 y 70% en 2020.

Evolución de la población hispana en diez estados (Proyección media)

Evolución de la población hispana en diez estados (Proyección media)								
	1995		2020		Crecimiento 1995-2020,%			
Pobl. Total de EEUU (millones)	257.9		325.9		26.4			
Pobl. Hispana (millones)	26.8		51.2		91.1			
% de población hispana	10.4		15.7					
Estado	1	2	3	4	5	6	7	8
California	31.4	9.1	29.1	34.1	48.0	17.5	36.4	34.1
Texas	18.6	5.3	28.4	19.7	25.6	10.3	40.2	20.1
Nueva York	18.2	2.4	13.0	8.9	19.1	3.0	15.9	5.9
Florida	14.2	1.9	13.7	7.3	19.4	4.2	21.4	8.1
Illinois	11.9	1.1	9.16	4.1	13.2	2.1	15.7	4.1
Arizona	4.1	0.9	20.9	3.2	5.7	1.8	31.6	3.5
N. Mexico	1.7	0.7	40.9	2.6	2.3	1.3	55.4	2.5
Colorado	3.7	0.5	13.8	1.9	4.9	1.0	20.1	1.9
Washington	5.5	0.3	5.3	1.1	8.0	0.7	8.9	1.3
Michigan	9.6	0.2	2.5	1.0	10.4	0.5	4.6	0.9
TOTALES	118.9	22.4		83.9	156.6	42.4		82.4

Columna 1: Población total del estado, millones, 1995
 Columna 2: Población hispana del estado, millones, 1995
 Columna 3: Porcentaje de población hispana en el estado, 1995
 Columna 4: Por ciento de la población hispana en estado sobre la población hispana nacional, 1995
 Columna 5: Población total del estado, millones, 2020
 Columna 6: Población hispana del estado, millones, 2020
 Columna 7: Porcentaje de población hispana en estado, 2020
 Columna 8: Por ciento de la población hispana en el estado sobre la población hispana nacional, 2020

Fuente: Buró del Censo norteamericano, P25-1111, Tabla 3