

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

*Alexandra Haas Paciuc**

SUMARIO: Introducción. ¿Qué es la discriminación?. Prejuicios, estereotipos y actitudes: el rechazo a las personas de otros países. Actos y disposiciones excluyentes: la negación explícita de derechos. Brechas de desigualdad. Reflexiones finales.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 70 años, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) ha marcado la pauta para gobiernos y sociedades alrededor del mundo. Se trata de un instrumento con amplia relevancia y vigencia que todavía inspira discusiones acerca del contenido de las leyes y las políticas públicas. En ese tenor, es una referencia para atender el imperativo de respetar plenamente la dignidad de cada persona.

Entre las amplias previsiones de la DUDH, el presente texto destaca el vínculo entre el contenido de dos artículos. Por una parte, el Artículo 15 sobre la nacionalidad, que señala a la letra:

* Presidenta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.¹

Por otra parte, el Artículo 2, que configura una de las primeras enunciaciones de lo que hoy entendemos como el principio de igualdad y no discriminación,² y textualmente establece:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.³

En concreto, la preocupación en torno a la cual este texto se centra es la prevalencia de patrones discriminatorios basados en la nacionalidad. Como se describirá en las siguientes páginas, en México persisten tendencias como las siguientes:

- i. Actitudes de rechazo generalizado hacia las personas con nacionalidad distinta a la mexicana.

¹ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, A/RES/217(III).

² El principio había sido enunciado de alguna forma por la Carta de las Naciones Unidas en 1945, cuyo Artículo 1 destaca como un propósito de la ONU “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos (...) [, así como] realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Énfasis propio). Véase Naciones Unidas (1945) *Carta de las Naciones Unidas*.

³ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, A/RES/217(III).

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

- ii. Actos y disposiciones legales que limitan los derechos de las personas con base en su nacionalidad, o en el tipo de nacionalidad que tienen (i.e. por nacimiento versus por naturalización).⁴
- iii. Brechas de desigualdad que resultan de un trato diferenciado.

Así, el objetivo del presente artículo es problematizar los tres fenómenos anteriores, y mostrar que todos son expresiones de un patrón estructural de discriminación. Así, después de definir lo que se entiende por discriminación como fenómeno social, a lo largo del texto se proporcionará evidencia sobre cada una de las tendencias señaladas, y se hará patente su calidad excluyente. El escrito finaliza con una reflexión acerca de los pendientes para la plena inclusión de todas las personas, de manera que la nacionalidad no sea un criterio relevante para establecer distinciones formales o informales.

¿QUÉ ES LA DISCRIMINACIÓN?

La discriminación, que la Constitución mexicana prohíbe expresamente en el párrafo quinto de su primer artículo,⁵ se puede definir conforme a la Ley Federal en la materia de la siguiente manera:

[Es] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las

⁴ El Artículo 30 de la Constitución establece únicamente esas dos vías para obtener la nacionalidad mexicana. Véase Cámara de Diputados (2017) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

⁵ *Ibid.*

responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.⁶

Conforme a esta definición, un acto de discriminación se compone de tres elementos fundamentales. Primero, hay una acción u omisión que da pie a un trato desigual hacia algunas personas. Segundo, este trato desigual está basado en algún motivo prohibido, como son el origen nacional y la situación migratoria. Y tercero, la distinción entre las personas tiene como consecuencia (intencional o accidentada) obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos y libertades.

La definición legal citada anteriormente está armonizada con los instrumentos internacionales, y ofrece un estándar mínimo para distinguir, en casos concretos, el trato desigual legítimo del que es discriminatorio. Sin embargo, es necesario reconocer que su contenido no es exhaustivo ni explica del todo la naturaleza y alcance de la discriminación como fenómeno social. Por ello, es importante también subrayar la dimensión estructural de la discriminación sin colocar el enfoque únicamente sobre actos específicos. Ello exige tomar nota de la relación que existe entre actos de exclusión distintos y reiterados, así como de sus causas y de su prevalencia en ámbitos distintos.

En este sentido, es necesario destacar que la discriminación no se compone de eventualidades aisladas o aleatorias, sino de una serie de dificultades sistemáticas, reiteradas y desproporcionadas que numerosos grupos de la población (juntos, una mayoría considerable) enfrentan para ejercer sus derechos.⁷ Bajo el enfoque estructural, hay seis características centrales de la discriminación que sería importante considerar:

⁶ Cámara de Diputados (2018) *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

⁷ Sobre este tema, se puede consultar Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009), *Observación General Número 20*, adoptada durante el 42° Período de Sesiones el 2 de julio, E/C.12/GC/20; así como Jesús Rodríguez Zepeda (2014) “Prolegómenos de una teoría política de la igualdad de trato”, en Teresa González Luna y Jesús Rodríguez Zepeda (coord.) *Hacia una razón antidiscriminatoria: Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

1. La discriminación implica una vulneración de derechos, que pueden comprender desde el empleo digno, la seguridad social, la salud y la educación, hasta el derecho a la vivienda o a una vida libre de violencia. Como se verá en la siguiente sección, ciertos perfiles poblacionales (e. g. las mujeres, los pueblos y las comunidades indígenas, las personas con discapacidad) enfrentan barreras que les excluyen de todas estas prerrogativas. Ello es una manifestación de la discriminación.
2. La discriminación es un fenómeno recurrente. Los actos discriminatorios no son hechos aislados, aleatorios o inconexos, sino conductas que se repiten una y otra vez a través del tiempo. En ese sentido, cada caso en particular es una manifestación individual de patrones de trato más amplios.
3. La discriminación no siempre depende de las intenciones de las personas. Es cierto que varias manifestaciones de la discriminación surgen de un interés explícito por excluir a ciertos grupos de población. No obstante, otras veces la discriminación pasa desapercibida o puede derivar de normas o políticas ya establecidas, incluso si quien las implementa no tiene interés en marginar a un perfil sociodemográfico en particular. En ese sentido, la discriminación puede ser indirecta e inintencionada.
4. La discriminación es un fenómeno generalizado. Como muestra también la siguiente sección, existen patrones sistemáticos de exclusión presentes en todas las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas del país, y no solamente en algunas.
5. La discriminación tiene hondas raíces históricas. La marginación de las personas con base en su origen nacional, situación migratoria, así como el resto de las categorías “sospechosas”, ha tenido lugar a lo largo de generaciones, muchas veces sustentada en prejuicios con gran arraigo. Por ello, las costumbres y la cultura en muchos casos ocasionan que patrones excluyentes concretos se perciban como algo “normal” o “natural”.
6. Finalmente, la discriminación favorece las relaciones desiguales de poder. Al reproducirse, la exclusión de nume-

rosos perfiles sociodemográficos refuerza las asimetrías en cuanto a capital político y económico.

A lo largo de las secciones siguientes, se mostrará que existen creencias sociales y patrones de trato que, con base en la nacionalidad, promueven la marginación sistemática de las personas en nuestro país. También se citará la evidencia existente sobre las brechas de desigualdad que ello genera, de manera que la urgencia de combatir estas tendencias se vuelva evidente.

PREJUICIOS, ESTEREOTIPOS Y ACTITUDES: EL RECHAZO A LAS PERSONAS DE OTROS PAÍSES

En México habitan pocas personas nacidas en el extranjero. De acuerdo con la *Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017* —que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) recabó en colaboración con el Instituto Nacional de Geografía e Informática, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología—, se trata de apenas 1.1 millones de personas, lo cual representa menos de 1% de la población.⁸ Esto coloca al país como uno de los que cuentan con la proporción de población extranjera más baja en el continente, así como aquél con la tasa más reducida entre los países de la OCDE.⁹ A manera de comparación, alrededor de 13% de la población de Estados Unidos nació en el extranjero.¹⁰

A pesar de su reducida presencia, existen varios indicios de que los prejuicios contra las personas migrantes tienen un amplio arraigo. Por citar un caso, según la *Encuesta Nacional de Migración* realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 2015, “los extranjeros” son, junto con “las personas más ricas”, el grupo respecto al que más desconfianza se tiene a nivel

⁸ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [Conapred] (2018) *Encuesta Nacional de Discriminación 2017: Prontuario de resultados*.

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016) *OECD Factbook 2015-2016: Environmental and Social Statistics*, París: OECD Publishing.

¹⁰ *Ibid.*

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

nacional. Particularmente, una quinta parte de la población cree que los extranjeros debilitan “nuestras costumbres y tradiciones”, mientras que una proporción similar opina que “son demasiados”, a pesar de su presencia reducida.¹¹

A raíz de este tipo de creencias, subsisten todavía diversas actitudes excluyentes. De hecho, como muestra la *Enadis 2017*, proporciones considerables de la población expresan su disposición a marginar a quienes no han nacido en México de numerosos espacios. Por una parte, cuatro de cada 10 personas declaran que no rentarían un cuarto de su casa a personas extranjeras. Por otra parte, casi la mitad de la población (47%) estaría poco o nada de acuerdo con que se eligiera a una persona nacida en el extranjero (aunque tuviera padre o madre mexicana) para la Presidencia de la República.¹²

En este último caso, cabe destacar que, de acuerdo con la Constitución, una persona nacida de padre o madre mexicana, aunque hubiera nacido en el extranjero, sería mexicana por nacimiento, pues en el Artículo 30 de tal ordenamiento se señala:

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. *Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*
- III. *Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y*
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes [...]¹³

¹¹ Maritza Caicedo y Agustín Morales Mena (2015). *Imaginario de la Migración internacional en México. Una mirada a los que se van y a los que llegan (Encuesta Nacional de Migración)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

¹² Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [Conapred] (2018). *Encuesta Nacional de Discriminación 2017: Prontuario de resultados*.

¹³ Cámara de Diputados (2017) *op. cit.* Énfasis propio.

De tal manera, impedir que esa persona ocupara la Presidencia del país únicamente porque nació fuera de nuestras fronteras sería inconstitucional.¹⁴

La propensión a negar ciertos servicios (como una renta) o prerrogativas (como la participación política) con base en la nacionalidad encuentra su correlato en casos concretos. Como se verá en la sección a continuación, las prácticas y distinciones de esta naturaleza tienen un arraigo importante en México, incluso de manera expresa en diversos instrumentos jurídicos.

ACTOS Y DISPOSICIONES EXCLUYENTES: LA NEGACIÓN EXPLÍCITA DE DERECHOS

Casos concretos de exclusión por nacionalidad

Alrededor del país, se han documentado numerosos casos de exclusión basados en la nacionalidad de las personas. Por destacar una cifra, entre enero de 2012 y junio de 2018, Conapred calificó 48 expedientes como presuntos actos de discriminación hacia personas migrantes en el país, de los que más de 50% era atribuido a personas del servicio público. En 30 de los casos, se determinó que había vulneraciones al derecho al trato digno; en 17, al derecho a la igualdad de oportunidades, y en 10, al derecho al trabajo. Los principales ámbitos donde se dieron estos casos fueron los trámites administrativos, así como el empleo.

Las personas de nacionalidad extranjera que solicitan refugio en México son particularmente vulnerables a este tipo de eventualidad. Dado que muchas veces carecen de documentos oficiales (por haber abandonado furtivamente las condiciones de violencia y exclusión en su país de origen), se les impide incorporarse a la educación o al empleo formal. Además, existe la tendencia a negarles el acceso a servicios públicos de todo tipo. En 2017,

¹⁴ De acuerdo con el Artículo 82 constitucional, un requisito para ser titular del Poder Ejecutivo Federal es ser mexicano por nacimiento. Como se demostrará más adelante, esta condición es discriminatoria; sin embargo, en el caso hipotético planteado por la Encuesta, el lugar de nacimiento de la persona en cuestión no sería impedimento para acceder al cargo. *Ibid.*

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

por ejemplo, una mujer de Camerún que vivía con VIH y era solicitante de refugio expuso su caso ante Conapred: tras haber dado a luz en territorio nacional, el personal de seguridad de una clínica de salud le negaba injustificadamente la entrada. Acceder era particularmente importante para ella, porque tenía interés en dar seguimiento al tratamiento antirretroviral de su bebé. Solo hasta que el Consejo emitió medidas cautelares se permitió que la mujer y su bebé accedieran a las instalaciones en igualdad de condiciones, sin impedimentos para recibir atención médica.

De manera similar, destacan las violaciones de los derechos de quienes no cuentan con la nacionalidad mexicana y transitan por este país para llegar a otro. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha apuntado de manera explícita que estas personas son blancos desproporcionados del delito, presas del crimen organizado, víctimas de la privación de la libertad y, en muchos casos, sobrevivientes de abuso sexual.¹⁵ Además, están sujetas a prácticas reiteradas de perfilamiento racista, bajo las cuales las autoridades detienen a las personas con base en su apariencia física.¹⁶

Cabe resaltar que quienes enfrentan actos de discriminación, cuando son conscientes de ello, tienden a evitar la denuncia. De acuerdo con la *Enadis 2017*, nueve de cada diez personas a las que se había negado injustificadamente un derecho en los últimos cinco años no lo denunciaron.¹⁷ Es factible intuir que esta

¹⁵ CNDH (2016) *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, octubre. Disponible en: <https://goo.gl/lxTbYh>.

¹⁶ En 2016, la CNDH mostró que estas prácticas incluso afectan a personas de nacionalidad mexicana. En una recomendación, retomó las experiencias de tres personas tzeltales que, a pesar de acreditar su identidad con documentos oficiales mexicanos, fueron detenidas para ser “devueltas a Guatemala” y enfrentaron diversas violaciones a sus derechos humanos por parte de las autoridades. Véase CNDH (2016) “Recomendación 22/2016 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, a la no discriminación, a la integridad y seguridad personal, y al acceso a la justicia en agravio de V1, V2, V3 Y V4 de nacionalidad mexicana”. 22 de mayo. Disponible en: <https://goo.gl/KWClWh>.

¹⁷ Conapred (2018) *op. cit.*

tendencia se exagera entre personas de nacionalidad extranjera que transitan o buscan refugio en el país, tanto por su desconocimiento de sus derechos y de los recursos legales disponibles para hacerlos valer como por su nivel de carencias y su falta de acceso a la justicia. Por ello, es posible intuir que los casos de discriminación hacia estos sectores son más frecuentes de lo que muestran los registros oficiales.

Ordenamientos jurídicos que establecen distinciones por nacionalidad

La negación arbitraria de servicios y derechos no es siempre una práctica meramente informal, sino que a veces se constituye como parte explícita de las políticas del Estado. Un caso particularmente ilustrativo de ello es la manera en que nuestro marco jurídico regula los derechos de quienes adquieren la nacionalidad mexicana por naturalización, a quienes se imponen restricciones de manera frecuente.

Vale recordar que, según el Artículo 30 de la Carta Magna, una persona se considera mexicana por naturalización si cae dentro de alguno de los siguientes supuestos:¹⁸

[...]

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.¹⁹

En términos generales, es común que el marco jurídico vigente contravenga el espíritu de la DUDH y mandate distinciones entre cada uno de los tipos de nacionalidad. Por una parte, des-

¹⁸ Las condiciones bajo las que se otorga la nacionalidad por nacimiento se especificaron en páginas anteriores. Véase supra, nota 5.

¹⁹ Cámara de Diputados (2017) *op. cit.*

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

taca que la nacionalidad mexicana por nacimiento no se puede perder, mientras que la que se obtiene por naturalización sí. Textualmente, el Artículo 37 constitucional establece:

[...]

- C) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.
- D) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:
 - I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y
 - II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero [...]²⁰

Como puede verse, esto implica que, sólo por haberse naturalizado en lugar de obtener la nacionalidad por nacimiento, quienes residan fuera de México más de cinco años, adquieran cualquier otra nacionalidad, utilicen un pasaporte extranjero, reciban títulos extranjeros o se ostenten como extranjeros no tendrán garantizado el derecho a la nacionalidad en México.

Por otra parte, y como reflejo de las actitudes citadas en el apartado anterior, existe una tendencia marcada a reservar el acceso a cargos públicos a mexicanas y mexicanos por nacimiento. Esto se observa a lo largo de numerosas legislaciones a nivel federal y local. En el caso de la Constitución, por ejemplo, ése es un requisito para los siguientes puestos a nivel federal:²¹

1. Titular del Poder Ejecutivo federal, conforme al Artículo 82;
2. Titular de las Secretarías de Despacho, conforme al Artículo 91;
3. Titular de la Fiscalía General de la República, conforme al Artículo 102;
4. Integrante del Ejército (en tiempos de paz), de la Armada y de la Fuerza Aérea, conforme al Artículo 32;

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

5. Ocupante de algunos cargos de la Marina Mercante, conforme al Artículo 32;
6. Titular del órgano de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica, conforme al Artículo 28;
7. Titular del órgano de gobierno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, conforme al Artículo 28;
8. Diputada o Diputado, conforme al Artículo 55;
9. Senadora o Senador, conforme al Artículo 58;
10. Ministro o Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al Artículo 95;
11. Magistrado o Magistrada del Tribunal Electoral, conforme al Artículo 99, y
12. Integrante del consejo de la Judicatura, conforme al Artículo 100.

Además, en el mismo ordenamiento, se establece que los siguientes puestos a nivel estatal están reservados para quienes cumplan con el mismo requisito:²²

1. Titular del Poder Ejecutivo local, conforme al Artículo 116;
2. Diputado o Diputada de algún Congreso local, conforme al Artículo 116;
3. Magistrado o Magistrada de algún Poder Judicial local, conforme al Artículo 116, y
4. Los mismos cargos en la Ciudad de México, conforme al Artículo 122.

En un caso similar se encuentran numerosas leyes del orden federal, que exigen para diversos cargos la nacionalidad mexicana por nacimiento y, en varios casos, el no adquirir alguna otra nacionalidad. Se destacan, a manera ilustrativa, los siguientes diez:

1. Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme al Artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;²³

²² *Ibid.*

²³ Cámara de Diputados (2018) *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

2. Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, conforme al Artículo 15 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres;²⁴
3. Titular de la Dirección General del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, conforme al Artículo 49 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad;²⁵
4. Rector o Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de México, conforme al Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México;²⁶
5. Titular de la Dirección General del Instituto Politécnico Nacional, conforme al Artículo 13 de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional;²⁷
6. Magistrada o Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme al Artículo 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;²⁸
7. Titular de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, conforme al Artículo 31 de la Ley Federal de Defensoría Pública;²⁹
8. Consejero o Consejera Presidente (y Electoral) del Instituto Nacional Electoral, conforme a los Artículos 36 y

²⁴ Cámara de Diputados (2018) *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001.

²⁵ Cámara de Diputados (2018) *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011.

²⁶ Cámara de Diputados (1945) *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945.

²⁷ Cámara de Diputados (1982) *Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981.

²⁸ Cámara de Diputados (2016) *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

²⁹ Cámara de Diputados (2016) *Ley Federal de Defensoría Pública*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1998.

38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;³⁰

9. Integrante de una Mesa Directiva de Casilla del Instituto Nacional Electoral, conforme al Artículo 83 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;³¹
10. Integrante de la Policía Federal, conforme al Artículo 17 de la Ley de la Policía Federal.³²

Incluso para cuestiones alejadas de la esfera pública se establecen distinciones análogas. Por subrayar un caso, en el caso del transporte aéreo, la Ley de Aviación Civil establece, en su artículo 40, que toda aeronave deberá contar con un comandante o piloto al mando, y que en cualquier aeronave de servicio al público el comandante “deberá ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos”.³³ Ello es congruente con el artículo 32 constitucional, según el cual “todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana” debe tener nacionalidad mexicana por nacimiento.³⁴

Finalmente, también destacan las disposiciones discriminatorias en ordenamientos a nivel local. En particular, todas las Constituciones estatales señalan que las y los Presidentes Municipales deben tener la nacionalidad mexicana por nacimiento. La única excepción es la Ciudad de México, que en su Artículo

³⁰ Cámara de Diputados (2017) *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

³¹ *Ibid.*

³² Cámara de Diputados (2011) *Ley de la Policía Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009. Cabe destacar que esta y otras disposiciones fueron declaradas inválidas por la Suprema Corte de Justicia en 2011, en su sentencia para la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, precisamente por su carácter discriminatorio. Dicha resolución puede consultarse en el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 2011.

³³ Cámara de Diputados (2018) *Ley de Aviación Civil*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995.

³⁴ Cámara de Diputados (2017) *Constitución Política... op. cit.*

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

24, fracción 5, mandata que “Las y los ciudadanos mexicanos, por nacimiento o naturalización, tienen derecho a acceder a cualquier cargo público de la Ciudad, incluyendo los de elección”.³⁵

Así pues, resulta claro que la nacionalidad y el tipo de nacionalidad que se tiene son criterios con base en los cuales la sociedad y el Estado mexicano —por medio de sus normas, instituciones y prácticas— hacen distinciones. Ello contribuye a que, como se verá a continuación, las personas de distinta nacionalidad experimenten diferencias notorias en su calidad de vida.

BRECHAS DE DESIGUALDAD

Precisamente por su presencia reducida en el país, la información acerca de la población que vive en México bajo otra nacionalidad es escasa.³⁶ Sin embargo, hay algunos análisis académicos que revelan disparidades importantes en demérito de las personas extranjeras en varios ámbitos. Ello sugiere que los estereotipos y los actos excluyentes, cuando no son combatidos, se traducen en desigualdades significativas.

Dos ejemplos ilustrativos son el ámbito educativo y el laboral. En el caso del primero, por ejemplo, se observa que las y los niños de distinto origen nacional tienen niveles de acceso diferentes. Un análisis reciente revela que, en la región Sur - Sureste, nueve de cada diez adolescentes mexicanos entre 13 y 15 años logran asistir a la escuela. En contraste, la proporción se reduce a la mitad para adolescentes que, aunque viven actualmente en México, son nacionales de algún país del Triángulo Norte de Centroamérica.³⁷

³⁵ Ciudad de México (2017) *Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017.

³⁶ En la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, por ejemplo, la amplitud de la muestra (más de 39 mil viviendas) no evitó que las limitaciones muestrales impidieran contar con información desagregada sobre el acceso de las personas extranjeras a la salud, la educación y el empleo en México. Conapred (2018) *op. cit.*

³⁷ Rodrigo Aguilar y Silvia Giorguli (2016) “Escolaridad en niños y jóvenes centroamericanos en México: generaciones 1.5 y 2.0”. *Policy Brief* #10 del

En el caso del empleo, también existen disparidades importantes con base en la nacionalidad. Conforme a un estudio basado en los datos del Censo 2010, destaca que, en el estado de Chiapas, las personas migrantes de origen guatemalteco trabajan en promedio siete horas semanales más que la población en general. Sin embargo, también en su demérito, perciben salarios 30% menores.³⁸

Lo que estas cifras sugieren es que la prevalencia de prejuicios, actitudes, disposiciones y actos de discriminación propicia la exclusión sistemática de diversos espacios, lo cual resulta en asimetrías a nivel macrosocial. Valga decir que ello no solamente vulnera los proyectos de vida de las personas migrantes, sino que además genera un amplio desperdicio de talento y potencial. Sin duda, promover la inclusión y erradicar los estereotipos actuaría en beneficio del crecimiento y el desarrollo de México.

REFLEXIONES FINALES

Las políticas hacia las y los extranjeros alrededor del mundo pueden tornarse más incluyentes, pero en ocasiones tienden a profundizar la exclusión. En la actual administración estadounidense, por ejemplo, ha habido un endurecimiento discursivo y político en torno a la migración, que ha resultado en un aumento del número de oficiales de la Patrulla Fronteriza,³⁹ así como un renovado interés por realizar redadas en varias ciudades con el objetivo de identificar y detener a personas en situación migrato-

Central America-North America Migration Dialogue. El Triángulo Norte de Centroamérica comprende a Guatemala, Honduras y El Salvador.

³⁸ Las cifras comparativas de horas trabajadas promedio son 58 versus 50.7. Los salarios mensuales son \$2,778.60 versus \$3,895.20. El cálculo se basa en datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI. Liliana Meza (2016), "Migración Guatemalteca en Chiapas: Efectos en Salarios y Horas Trabajadas". Policy Brief #9, *Central America-North America Migration Dialogue (CANAMID)*. Véase la Gráfica 3, pág. 6.

³⁹ The White House (2017) "*Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements*, Sec. 8, 25 de enero de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/dHmnZj>

La nacionalidad, la igualdad y la no discriminación

ria irregular.⁴⁰ También se ha implementado una política de “cero tolerancia” que ordena la detención de cualquiera que ingrese de forma irregular al territorio estadounidense, incluso si está en compañía de niñas, niños y adolescentes.⁴¹ La consecuencia inmediata fue la separación de miles de familias.⁴²

El surgimiento de este tipo de políticas suele generar descontento en nuestro país y, en ese sentido, nos obliga a mirarnos en un espejo. Es indispensable reconocer que el trato que se brinda a personas de otra nacionalidad en México es sumamente desfavorable y discriminatorio, y que necesitamos una política integral en materia migratoria cuya base sean los derechos humanos. Cada persona extranjera requiere una atención adecuada e incluyente dependiendo de su situación particular (i. e. si es migrante en tránsito, si solicita el reconocimiento de su condición de refugiado, si se asienta a vivir en el país), pero su nacionalidad no puede ser motivo de exclusión bajo ningún motivo.

Si bien este texto se ha centrado en la exclusión motivada por la nacionalidad, sería pertinente también una reflexión profunda sobre cómo las instituciones y la sociedad mexicanas establecen distinciones entre nacionalidades diferentes, así como la manera en que este fenómeno interactúa con otras facetas de la discriminación. Por citar un caso, sería relevante analizar con detalle las asimetrías entre personas de nacionalidad estadounidense y nacionalidad hondureña. También cobraría importancia explorar el vínculo entre la exclusión basada en la nacionalidad y aquella que se funda en el origen étnico, la apariencia física, la lengua,

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Hamed Aleaziz (2018) “Immigration agents raid 77 Northern California workplaces; no arrests reported”, *San Francisco Chronicle*, 2 de febrero. Disponible en: <https://goo.gl/1SVfTU>.

⁴¹ Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (2018) “Fact Sheet: Zero Tolerance Immigration Prosecutions”. Disponible en: <https://goo.gl/CNsA6V>.

⁴² De acuerdo con oficiales del gobierno de Estados Unidos, entre el 5 de mayo y el 9 de junio se separaron a 2,342 niñas, niños y adolescentes de sus familiares en la frontera de México con Estados Unidos. Véase Nick Miroff (2018) “In Trump’s efficient U.S. family separation system, reunions take far longer”, *The Washington Post*, 19 de junio. Disponible en: <https://goo.gl/NE494y>.

el género, la religión o la condición socioeconómica, entre otros factores.

A futuro, resulta clara la urgencia de reformas comprehensivas al orden jurídico mexicano. Es cierto que la legislación ha evolucionado en los últimos años de manera importante, con la creación de una *Ley de Migración* ejemplar en 2011 y la posibilidad para ciertas personas de ostentar una doble nacionalidad, a la par de un aumento en la recepción de personas refugiadas. Sin embargo, la evidencia citada a lo largo de este texto deja en descubierto que nuestras normas aún estigmatizan la migración y que, de manera más preocupante, incluso cuando la legislación no margina, las prácticas sociales y las políticas públicas pueden hacerlo. Todo ello es el reflejo de décadas de nacionalismo y de una sospecha generalizada hacia las personas de otros países, lo cual hoy resulta llamativo, dado que México es el segundo país del mundo donde más personas emigran al extranjero.⁴³

El exhorto es claro: honrar el espíritu de la DUDH implica reconocer y erradicar los prejuicios aún insertos en las normas, prácticas y políticas vinculadas con la nacionalidad y la migración en nuestro país. Como se señala en párrafos anteriores, la inclusión permite honrar la dignidad de las personas, impulsar su realización personal, acortar las brechas nacionales y favorecer el desarrollo de México. En consecuencia, en atención a que la discriminación que no se atiende se convierte en desigualdades, desgaste social e incluso violencia, es deber del Estado atender al primer artículo constitucional y garantizar un acceso igualitario a todos los derechos.

⁴³ Véase Banco Mundial (2016) *Migration and Remittances Factbook 2016*, 3ª Ed. Disponible en: <https://goo.gl/RBYfnY>.