

Ciudadanos y naturalizados *vs.* residentes permanentes y temporales

CIUDADANOS Y NATURALIZADOS

La inclusión de un individuo a una sociedad democrática está respaldada por el estatus de ciudadano. Los que pertenecen a un Estado nación poseen documentos que los legitiman —generalmente un certificado de nacimiento o naturalización y una identificación personal o pasaporte—. La Convención de La Haya estableció en 1930 el derecho del Estado a otorgar ciudadanía a extranjeros; pero no se señala el derecho que tiene cualquier persona al ingresar a un territorio diferente al suyo. Es decir, en la práctica, se da libertad al Estado receptor, pero no a la persona que ingresa en éste.

Castles y Davidson (2000: VII, X) nos señalan que los ciudadanos poseen un amplio rango de derechos civiles, políticos y sociales que, a su vez, les imponen obligaciones hacia la comunidad y el Estado. Preferencialmente, un ciudadano pertenece a un solo Estado, y se espera que éste incluya a todas las personas que viven en su territorio. De la misma manera, se espera que exista una homogeneidad cultural suficiente para lograr un acuerdo en las reglas básicas de convivencia, a pesar de las diferencias en los valores individuales o de grupo que pudiesen prevalecer. Más aun, una de las metas de la democracia ha sido asegurar la participación —bajo los términos de la ciudadanía— de todos los grupos excluidos dentro de un Estado. En este sentido, la democracia implica un ciudadano activo, capaz de participar en el ejercicio del poder político y no solamente un ciudadano pasivo que sustenta ciertos derechos.

El trabajo de T.H. Marshall, un sociólogo inglés que escribió sobre la teoría de la ciudadanía, nos brinda un estudio completo, aunque

limitado al caso británico. Desde la década de los cuarenta apuntaba la contradicción entre la igualdad política formal y la persistencia de inequidades económicas y sociales en la sociedad capitalista. Distinguió tres tipos de derechos ciudadanos que surgieron progresivamente: los *derechos civiles* que se desarrollaron en el siglo XVIII como derechos negativos, en el sentido de que se daba la protección a la propiedad privada, a la libertad individual y a la justicia estatal; los *derechos políticos* que surgieron en el siglo XIX como derechos positivos, debido a que el ciudadano ahora era visto como un ente activo y podría formar parte de la opinión pública y participar en la toma de decisiones; y, por último, los *derechos sociales*, que se desarrollaron en el siglo XIX, con los que los ciudadanos obtuvieron el derecho al trabajo o a los servicios de bienestar social. Estos derechos sociales eran vitales para permitir a los miembros de la clase trabajadora una genuina participación en la sociedad como ciudadanos. El trabajo de Marshall ha sido criticado porque supone que el surgimiento de los derechos sociales marca “el fin de la historia de la ciudadanía”. La utilidad de su trabajo radica en haber aportado la idea de la *interdependencia* entre los diferentes tipos de derechos: es imposible tener derechos civiles y políticos completos sin un cierto grado de derechos sociales. Es decir, los derechos sociales son un indicador tan importante de la ciudadanía como los políticos y pueden dar paso al surgimiento de los segundos, como sucedió en la UE (Castles y Davidson 2000: 104).

La ciudadanía no es un concepto universal, sino uno derivado de las historias propias y culturas específicas de cada nación. Debemos recordar que para los griegos y la Europa medieval, así como para la Francia revolucionaria existían diversas perspectivas y análisis sobre el origen de la ciudadanía. Las grandes migraciones no esperadas hacia los países europeos promovieron de hecho el estudio de la ciudadanía y la nacionalidad, temas que tradicionalmente habían sido menos abordados en los países “de colonización”, precisamente porque la inmigración era parte de su mito fundador y la naturalización de los inmigrantes había sido más fácil, gracias a la aceptación del principio de *jus soli*; a diferencia de Europa, donde el principio más común es el *jus sanguinis* (Schmitter 2000: 77-96).

En este sentido, en general, los países *settlers* o “de colonización”, que aceptan grandes escalas de migración, como han sido Canadá,

Estados Unidos y Australia, han adoptado como política ciudadana el principio de *jus soli* que otorga la ciudadanía por lugar de nacimiento, es decir, por el simple hecho de haber nacido en un país. En cambio, los países *nonimmigrant* o “etnicistas” se fundan en el principio de *jus sanguinis* que atribuye la ciudadanía por parentesco o sangre, porque su objetivo es preservar la homogeneidad de la sociedad y, por ende, cuando han requerido mano de obra adicional han recurrido a la contratación temporal de trabajadores extranjeros. Los europeos no se han caracterizado por tener una actitud abierta hacia la admisión de cuantiosos flujos migratorios y su orgullo radica, precisamente, en haber escogido el principio basado en la herencia de sangre. Por lo anterior, la ciudadanía se puede obtener tanto por el principio de *jus soli* como el de *jus sanguinis* y, como ya señalé anteriormente, cada vez más se aceptan ciudadanía dual o triples.

Es importante destacar que para Estados Unidos y Canadá, la construcción de una nación significó el ingreso de un cúmulo importante de inmigrantes, lo que conllevó a una participación cívica y un compromiso para propagar los valores democráticos. Por el contrario, los europeos que no fueron conformados por inmigrantes, en general, han rechazado la diversidad étnica, precisamente con el fin de preservar la homogeneidad de sus sociedades. Este rechazo constituye un valor en sí mismo, es decir, un factor positivo de su sociedad y, por ende, en ocasiones la inmigración masiva ha sido percibida como una amenaza para su unidad nacional y el bien común.

Al terminar la guerra fría, muchos países comenzaron a revisar sus leyes y prácticas relacionadas con los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Esto se debió a que la ciudadanía se vio como la solución a muchos de los problemas derivados de los nuevos fenómenos: la creciente migración internacional; la creación de países multiétnicos (antes socialistas); las ex colonias, buscando alcanzar una identidad nacional y un gobierno estable, entre otras razones. Es decir, las nuevas circunstancias políticas a nivel mundial ocasionaron que el concepto de ciudadanía se analizara a fondo.

Como ya señalé con anterioridad, la globalización ha impuesto nuevos retos a los Estados, y se ha cuestionado si la creciente movilidad internacional de las poblaciones debería fundar nuevas bases de pertenencia a uno solo, ya que cada vez más hay personas con múltiples

ciudadanías viviendo en más de un país (o en otro diferente al de su ciudadanía). Esta situación ha erosionado o modificado las fronteras nacionales y ha dificultado los procesos de aculturación y asimilación, dada la creciente heterogeneidad de los valores culturales.

Un inmigrante se convierte en ciudadano cuando obtiene la naturalización. Como símbolo de ello, obtiene formalmente el pasaporte del país de residencia. Pero aún más importante, el hecho de convertirse en ciudadano le confiere la membresía a la nación, y con ello tiene las mismas posibilidades de participación en distintas áreas de la sociedad, tales como política, laboral y de acceso a los sistemas de bienestar social, entre otras.

Las reglas para convertirse en ciudadano son distintas en cada país, además de ser complejas y haber sufrido considerables cambios en los últimos años. Los países “de colonización”, de inmigración tradicional, han incorporado a su sociedad a ciertos extranjeros como inmigrantes, otorgándoles posteriormente la ciudadanía. Han tenido la ventaja de haber desarrollado los mecanismos para seleccionar racialmente a sus futuros ciudadanos. Por su parte, los países “eticistas” no han cambiado tan fácilmente sus criterios de acceso a la ciudadanía, debido a la fuerte relación entre su imaginario cultural como comunidad y la pertenencia a la comunidad política. Sin embargo, estos criterios se han ido flexibilizando a través del tiempo, sobre todo respecto a los extranjeros con una residencia prolongada.

Aunados a los principios de *jus sanguinis* y *jus solis*, Castles y Davidson (2000: 100) plantean un modelo nuevo para otorgar la ciudadanía denominado *jus domicili*—ley de residencia—. Dicho principio está tomando mucha fuerza, y establece que un individuo puede obtener la ciudadanía con base en la residencia continua en un país. Estima que el acceso a la ciudadanía para la segunda y subsecuentes generaciones debería facilitarse extendiendo a los hijos de inmigrantes el principio de *jus soli* o la combinación de éste con los principios de *jus sanguinis* y *jus domicili*. Por ejemplo, los hijos de los inmigrantes nacidos en cualesquiera de los países “de colonización” son ciudadanos automáticamente. En algunos países etnicistas, como serían Francia, Suecia, Holanda, Bélgica e Italia, los hijos de inmigrantes se convierten en ciudadanos al alcanzar la mayoría de edad; en otros, como Austria y Suiza, sigue habiendo grandes restricciones,

por lo que muchos de los extranjeros permanecen en ese estatus a pesar de haber nacido ahí; y, finalmente, hay algunos como Alemania, donde recientemente se han suscitado cambios al haber introducido el principio de *jus soli* además del de *jus sanguinis*.

La ciudadanía no es siempre una categoría absoluta, ya que, en respuesta al gran número de inmigrantes que fluyen y se establecen en un lugar determinado, algunos países han desarrollado formas de cu-ciudadanía que brinda algunos de los derechos que posee el ciudadano. Un importante ejemplo en este sentido es la ciudadanía que el Tratado de Maastricht introdujo para la UE en 1991. No obstante, este tipo de ciudadanía implica ciertos problemas. Por ejemplo, la ciudadanía de la UE está ligada a la de los Estados miembros y sólo brinda un número limitado de derechos políticos, aunque un número considerable de derechos sociales. No gozan de este privilegio los miembros de los terceros países o “extracomunitarios”, lo que es visto por algunos como una forma excluyente de crear una identidad europea. A pesar de esto, la ciudadanía europea puede ser tomada como un ejemplo importante en la construcción de una “membresía total” o “membresía comunitaria”. La cuestión es si este tipo de membresía será de un Estado excluyente o de un nuevo tipo de entidad democrática transnacional.

Hoy muchas personas tienen doble o triple nacionalidad; no obstante, algunos inmigrantes o refugiados, sin ser ciudadanos, obtienen derechos similares a los ciudadanos en virtud de que han tenido una residencia prolongada o gracias al derecho internacional. Los residentes extranjeros legales y permanentes se distinguen en forma sustantiva de los ciudadanos. En algunos países no necesariamente tienen acceso a todos los beneficios públicos propios de los ciudadanos, aunque en otros sí son sujeto de ellos. Esta situación ha causado una gran controversia en naciones como Estados Unidos. Ahora bien, los residentes temporales ingresan precisamente por un tiempo y propósito determinado; por lo que deben salir en el periodo estipulado y certificado en su visa. Como ya señalé con anterioridad, en el caso de Canadá y Estados Unidos, los extranjeros que ingresan en forma temporal lo hacen con la categoría de no inmigrantes.

Podríamos decir entonces que la ciudadanía provee a los individuos una seguridad frente al mundo exterior, y promete un estatus político

y social y una identidad nacional en el escenario nacional. Como bien lo señala Peter Schuck, el sentido normativo de la ciudadanía puede inferirse de la distancia que separa a los ciudadanos o *insiders* de los extranjeros o *outsiders* en cuanto a sus derechos y obligaciones (1998: 192-193).

RESIDENTES PERMANENTES Y TEMPORALES

De acuerdo con Schuck, los *insiders* son quienes forman parte de una comunidad constitucional con determinados derechos. Este concepto incluye a los ciudadanos, a los residentes extranjeros legales y, en ocasiones, a los extranjeros indocumentados. Es decir, su comunidad incluye a casi todos los individuos que se encuentran en su territorio e, incluso, algunos que se encuentran fuera, pero que tienen una relación política y legal especial con el país. La problemática existente en este caso es la tensión entre los valores de la soberanía y autonomía nacional y la realidad en la que muchos *outsiders* puedan volverse *insiders* aun sin el consentimiento o el control de la nación.

Los residentes permanentes legales tienen diferencias políticas respecto a los ciudadanos: no tienen el derecho de votar, no pueden ser electos para determinados puestos gubernamentales ni fungir como jueces federales y estatales. Esta situación se basa en que los residentes permanentes siguen siendo extranjeros y su lealtad al país está altamente cuestionada. Esta limitación tiene una carga simbólica, en el sentido de que los ciudadanos son miembros de la nación y pertenecen a ella. Su exclusión también puede interpretarse como un incentivo para que quienes deseen ser miembros de la nación obtengan la naturalización.

En el caso de Estados Unidos existen ciertas inequidades: los residentes permanentes tienen menos derechos que los ciudadanos estadounidenses, en virtud de que un *insider* debe apoyar económicamente como patrocinador al *outsider*—constituidos generalmente por miembros familiares— para obtener el estatus de inmigrante. Como producto de su política de reunificación familiar, los hijos y parientes inmediatos de los ciudadanos reciben un estatus preferencial sin tomar en consideración la cuota establecida para ellos. En

contraste, las esposas(os) así como los hijos(as) no casados de los residentes permanentes califican por una preferencia numérica limitada y sus descendientes no reciben ninguna preferencia.

Otra cuestión de suma importancia es que un residente permanente puede estar sujeto a deportación por haber cometido algún acto criminal, pese a que son pocos los casos registrados de este tipo. En este sentido, es importante señalar que la Suprema Corte de Estados Unidos estima que la deportación no es un castigo y, por consiguiente, no requiere de garantías constitucionales; no obstante, se sabe que la deportación en este caso puede causar graves daños a la persona deportada y a los familiares que deja.

Sin embargo, en Estados Unidos la diferencia más controversial entre ciudadanos y residentes permanentes es la relativa al acceso a los servicios públicos, en virtud de que las leyes de Inmigración y Bienestar Social de 1996 han limitado el acceso de los residentes permanentes a ciertos programas de bienestar social. A partir de entonces, cualquier extranjero que reside en ese país tiene que comprobar que es autosuficiente o que tiene algún familiar que lo apoya o que funge como su “patrocinador”.

La situación para los residentes permanentes ha cambiado sustantivamente, por lo que se podría decir que, además de que se estableció una política discriminatoria en contra de los no ciudadanos, al mismo tiempo se instituyó —quizá como consecuencia no intencionada— una revitalización de la política de naturalización, enviando a los residentes legales el mensaje de que se naturalicen tan pronto como sea posible si quieren recuperar los servicios sociales. Cabe mencionar que sólo 14 por ciento de los residentes permanentes en Estados Unidos se ha naturalizado. Se calcula que el promedio de años para que un residente se naturalice en ese país es de diez años (Schuck 1998a: 260-263).

Por lo que respecta a los trabajadores temporales, como su nombre lo indica, en algún momento trabajan en un determinado sector del mercado laboral y de acuerdo con el tipo de visa que obtengan, se especifican sus derechos y obligaciones.

Los países importadores de mano de obra contratan trabajadores extranjeros en forma temporal, con el propósito de aumentar el número de trabajadores disponibles, sin necesariamente tener que aña-

dir residentes permanentes y/o ciudadanos a la población. En la mayoría de los casos, pueden ajustar su estatus para poder optar por una residencia permanente.

La admisión temporal de individuos con altos niveles de educación puede beneficiar la productividad económica del país receptor, así como generar múltiples negocios e inversiones; asimismo, la admisión de trabajadores con bajas capacidades educativas y técnicas, es decir, mano de obra barata, puede solucionar problemas temporales, al aceptar trabajos que los locales desdeñan y al producir productos o servicios con costos competitivos nacional e internacionalmente.

La contratación legal de trabajadores extranjeros se puede llevar a cabo por medio de acuerdos internacionales, de carácter bilateral o multilateral. Los convenios bilaterales se hacen entre países exportadores e importadores de mano de obra. A través de estos acuerdos se establecen contratos mínimos que especifican el proceso de reclutamiento, así como las condiciones de trabajo que se establecen entre trabajador y empleador. El Convenio sobre Braceros entre México y Estados Unidos, que concluyó en los años sesenta, y el actual Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos entre México y Canadá son ejemplos de convenios de carácter bilateral. Por su parte, los acuerdos multilaterales de trabajadores temporales se hacen por lo general para permitir el libre movimiento de personas en una región determinada. El caso de la UE es un ejemplo de este tipo de acuerdos, que garantizan a los ciudadanos de países miembros el derecho a trabajar en otro Estado miembro.

No obstante, la mayoría de los trabajadores extranjeros, temporales o permanentes, ingresan a los países importadores de mano de obra bajo acuerdos internos, es decir, unilaterales. Las leyes y regulaciones del país sede establecen los requisitos que debe cumplir el empleador para recibir el permiso de las autoridades correspondientes para poder contratar trabajadores extranjeros, sin necesariamente especificar el proceso de reclutamiento. En general, los trabajadores extranjeros son admitidos para llenar un empleo vacante en un determinado sector, por un periodo específico, a solicitud de un empleador en especial. Su esfuerzo y buen desempeño en el trabajo no constituyen elementos suficientes para obtener la residencia permanente o la ciu-

dadanía.⁶ Los trabajadores extranjeros pueden solicitar su ingreso tramitando una visa de trabajo; o pueden ingresar en el mercado laboral con una visa de turista y permanecer más tiempo de lo permitido (*visa abusers*), o bien simplemente pueden cruzar la frontera a pie, nadando o en un barco y ser contratados en el mercado laboral sin documentos migratorios.

⁶ La OIT, a través de su Convención 143 establecida en 1975, recomienda que los trabajadores extranjeros adquieran su residencia permanente o estatus de inmigrante, es decir, el derecho a vivir y trabajar en empleos del sector público y privado, después de dos años consecutivos de haber trabajado temporalmente; sin embargo, muy pocas naciones han adoptado estas recomendaciones (Boning y Wrecking 1999: 7).