

El proceso migratorio: una comparación entre Australia y Alemania

ESTE CAPÍTULO presenta una comparación de los estudios de caso del proceso migratorio en dos países con tradiciones y marcos institucionales muy diferentes. A pesar de estas divergencias, hay paralelos significativos en el desarrollo de la migración y de la diversidad étnica, como podrá verse aquí. Esto lleva a la conjetura de que la dinámica del proceso migratorio (como se discutió teóricamente en el capítulo 1) puede ser lo suficientemente fuerte como para dejar de lado las estructuras políticas, las políticas gubernamentales y las intenciones de los migrantes. Lo cual no significa, sin embargo, que estos factores no sean importantes: aunque el establecimiento y la formación de grupos étnicos se haya dado en ambos casos, eso se ha dado bajo condiciones muy diferentes. También han diferido los resultados, que pueden caracterizarse como la formación de *comunidades* étnicas en el caso australiano, frente a la formación de *minorías* étnicas en Alemania. Los ejemplos tienen un interés adicional por los grandes cambios que se han suscitado en ambos países desde mediados de los años noventa en actitudes y políticas respecto a la migración.

Australia y Alemania: ¿dos casos opuestos?

Tanto Australia como la República Federal de Alemania (RFA) han experimentado movimientos demográficos masivos desde 1945. En ambos casos, la inmigración desde el extranjero inició a partir del reclutamiento oficial de trabajadores migrantes. Desde un principio, las áreas de origen eran en gran parte las mismas. No obstante, las similitudes parecen terminar ahí, los dos países suelen ser vistos como polos opuestos en el espectro de la migración.

Australia es considerado uno de los países clásicos de inmigración: nación nueva que se ha construido en los últimos dos siglos, a partir de la colonización y la inmigración. Al igual que Estados Unidos y Canadá, es un país escasamente poblado que ha estado abierto a la colonización desde Europa e

incluso, más recientemente, a otros países. A partir de 1947 se ha dado una política ininterrumpida de inmigración planeada, diseñada tanto para aumentar la población como para generar crecimiento económico. La inmigración ha sido sobre todo un traslado permanente de familias de futuros ciudadanos, convirtiéndola en un país de gran diversidad étnica con políticas multiculturalistas. Después de 1996 se modificó este modelo, presentándose cambios importantes.

En contraste, Alemania, por lo general, es vista como una “nación histórica” con raíces que se remontan varios siglos atrás, aun cuando su unificación como estado no se logró sino hasta 1871. Las políticas posteriores a 1945 enfatizaban el reclutamiento de “trabajadores huéspedes” temporales, aunque también ha habido grandes entradas de refugiado y de “alemanes étnicos” desde Europa del este. A pesar de la política de cero-inmigración que se ha seguido desde 1973, el fin de la Guerra Fría trajo consigo nuevos movimientos poblacionales de carácter masivo. Hasta finales de los años noventa, los gobiernos aseguraban que Alemania “no es un país de inmigración”. Pero desde entonces se han dado cambios importantes en las actitudes y en las políticas de inmigración e integración.

Al comparar los dos países debemos observar la manera en que el proceso migratorio se configura por una cantidad de factores: los orígenes y el desarrollo de los flujos migratorios; la incorporación en el mercado de trabajo; el desarrollo de las comunidades de inmigrantes; la evolución de los marcos legales y las políticas de gobierno; y las diversas formas en que los inmigrantes interactúan con la sociedad del país receptor.

Las tablas 3 y 4 ofrecen cifras para las poblaciones de inmigrantes en los dos países. Las de Australia son de lugares de nacimiento, ya que muchas personas nacidas en el extranjero se han convertido en ciudadanos. En el año 2001, alrededor del 22 por ciento de la población había nacido en el extranjero. Además, cerca del 27 por ciento de quienes nacieron en Australia tenían al menos un padre inmigrante. De ahí que casi la mitad de la población hubiera nacido en el extranjero o tuviera al menos un padre nacido fuera. También había cerca de 400,000 aborígenes o gente que procedía del estrecho de la isla de Torres (2.2 por ciento de la población total), quienes en realidad son los únicos “no inmigrantes” en Australia.

En 1999, Alemania tenía 7'300,000 residentes extranjeros que conformaban el 8.9 por ciento de la población total. En 1990, antes de la reunificación, había 5'300,000 en los antiguos *Länder* (estados) de la República Federal. Estas cifras pasan por alto a los extranjeros que se convirtieron en ciudadanos. No obstante, constituyen un grupo muy reducido dado que las tasas de naturalización son bajas.

Orígenes y desarrollo de los movimientos migratorios

Los movimientos migratorios hacia Australia y Alemania se describieron en los capítulos 2 y 3. Aquí discutimos diferencias y similitudes en las experiencias de inmigración posteriores a 1945.

En 1947, el gobierno australiano empezó un programa de inmigración a gran escala, diseñado para aumentar la población por razones tanto estratégicas como económicas. El propósito original era atraer colonizadores británicos, pero las áreas de origen pronto se diversificaron. A finales de los años cuarenta muchos inmigrantes provenían del este y centro de Europa, mientras que en los cincuenta y sesenta predominaron los del sur europeo. Muchos europeos del este fueron seleccionados en los campos de desplazados, mientras que los que provenían del sur se reclutaron por medio de acuerdos bilaterales con los gobiernos italiano, griego y maltés. Dado que el gobierno australiano quería a la vez trabajadores y colonizadores, el reclutamiento inicial trajo consigo procesos de migración en cadena, a partir de los cuales los migrantes ayudaron a parientes, amigos y gente de su terruño para que se les unieran.

TABLA 3
AUSTRALIA: POBLACIÓN INMIGRANTE POR LUGAR DE ORIGEN
(Miles)

<i>País de origen</i>	<i>1971</i>	<i>1981</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2001</i>
Europa	2,197	2,234	2,299	2,217	2,133
Reino Unido e Irlanda	1,088	1,133	1,175	1,124	1,086
Italia	290	276	255	238	219
Ex Yugoslavia	130	149	161	n.d.	n.d.
Grecia	160	147	136	127	116
Alemania	111	111	115	110	108
Otras partes de Europa	418	418	457	618	604
Asia (incluye medio oriente)	167	372	822	1,007	1,155
Nueva Zelanda	81	177	276	291	356
África	62	90	132	147	183
América	56	96	147	151	161
Total	2,563	2,969	3,676	3,813	3,988

Fuente: Censos australianos.
n.d. = no disponible.

TABLA 4
RESIDENTES EXTRANJEROS EN ALEMANIA
(Miles)

<i>País de origen</i>	1980	1990	1995	1999
Turquía	1,462	1,695	2,014	2,054
Ex Yugoslavia	632	662	798	737
Italia	618	552	586	616
Grecia	298	320	360	364
Polonia		242	277	292
Croacia	–	–	185	214
Austria	173	183	185	186
Bosnia-Herzegovina		–	316	168
España	180	136	132	130
Holanda	–	111	113	111
Portugal	112	85	125	133
Otros países	978	1,355	2,084	2,340
Total	4,453	5,343	7,174	7,343
de los cuales, CE/UE	–	1,632	1,812	1,856

Fuente: OCDE (1992): tabla 10; OCDE (2001): tabla B.1.5.

Notas: Las cifras se refieren al 31 de diciembre y se aplican a las antiguas *Länder* de la República Federal de Alemania, desde antes de la reunificación hasta 1990, a toda Alemania para 1995 y 1999. La ex Yugoslavia incluye a Bosnia-Herzegovina y Croacia en 1980 y 1990, pero estos países se muestran por separado en 1995 y 1999. CE/UE se refieren a la Unión Europea de 15 países miembros.

Alemania había sido escenario de varios movimientos migratorios de importancia desde 1945. El primero y más grande fue el de ocho millones de expulsados (*Heimatvertriebene*) desde las partes perdidas del *Reich* y tres millones de refugiados (*Flüchtlinge*) que llegaron a la RFA procedentes de la RDA hasta 1961. Estas personas eran de etnicidad germana e inmediatamente se convirtieron en ciudadanos de la RFA. A pesar de las tensiones iniciales, fueron absorbidos en la población y aportaron una fuente voluntaria de mano de obra para el “milagro económico” de Alemania (Kindleberger, 1967).

El siguiente movimiento –el de los “trabajadores huéspedes” del área del mar Mediterráneo– habría de ser el que contribuyera más a convertir al país en una sociedad multiétnica. Como en Australia, el reclutamiento de mano de obra por el gobierno era la fuerza motriz, pero existió una diferencia considerable: los “trabajadores huéspedes” no debían establecerse en forma permanente (véase recuadro 6). El sistema de “trabajadores huéspedes” estaba diseñado para reclutar trabajadores manuales (tanto hombres como mujeres) para

trabajar en fábricas y otros empleos de baja capacitación en Alemania. Los trabajadores extranjeros tenían una condición legal especial que restringía la reunificación familiar, limitaba el acceso al mercado de trabajo y los derechos sociales; además, daba escasas oportunidades de convertirse en ciudadano. Pero el fin del reclutamiento laboral en 1973 dejó como secuela una tendencia a la reunificación familiar y el establecimiento permanente. Muchas personas provenientes del sur de Europa se retiraron, pero quienes se quedaron eran sobre todo de países más distantes y culturalmente muy distintos, en especial de Turquía y Yugoslavia.

El caso turco ilustra de qué forma la migración temporal se transformó en establecimiento y en formación de comunidades. Turquía no tenía una tradición de migración laboral internacional: el movimiento inicial fue resultado de las políticas alemanas de reclutamiento. El gobierno turco esperaba aliviar el desempleo interno y conseguir divisas extranjeras a través de las remesas de los trabajadores. Los migrantes mismos buscaban escapar de la pobreza, del desempleo y de la dependencia respecto a los terratenientes semif feudales. Se esperaba que el dinero devengado y las habilidades adquiridas en el extranjero estimularan el desarrollo económico nacional. De ahí que los participantes turcos compartieran al principio la expectativa alemana de la migración temporal. No obstante, cuando Alemania detuvo el reclutamiento en 1973, muchos trabajadores turcos se quedaron y continuó la reunificación familiar. Los migrantes se dieron cuenta de que las condiciones económicas en casa eran malas y que no tendrían oportunidad de volver a emigrar posteriormente a Alemania. En 1974 había poco más de un millón de residentes turcos en una población extranjera total de 4'100,000. Esta cifra creció a 1'600,000 para 1982 y dos millones para 1995. La reunificación familiar no fue la única forma de perpetuar la migración: el desorden político y el conflicto étnico en Turquía generó olas de solicitantes de asilo, quienes encontraron refugio en las comunidades turcas y kurdas en el exterior. Las políticas del gobierno alemán no fueron efectivas para evitar que siguiera la inmigración y el establecimiento. La deportación masiva, aunque debatida, nunca fue una opción real para un Estado democrático comprometido con un amplio abanico de acuerdos internacionales.

Para mediados de los años setenta, tanto Australia como Alemania tenían grandes poblaciones de colonos permanentes. Las autoridades australianas aceptaban el establecimiento definitivo y comenzaron a buscar formas de manejar la diversidad cultural. En contraste, Alemania negaba oficialmente la realidad del establecimiento. Desde finales de los años setenta, ambos países experimentaron nuevas formas de inmigración, lo que llevó a una mayor diversidad.

La inmigración en Australia llegó a ser de alcance global. La política de Australia Blanca se abandonó formalmente en 1973; la inmigración asiática en

gran escala inició a finales de los años setenta con el arribo de los refugiados indochinos. Para mediados de los años ochenta, Asia era el origen del 40-50 por ciento de las llegadas. Australia atrajo también a latinoamericanos (trabajadores y refugiados) y a africanos (en números bastante pequeños). Creció también la inmigración de neozelandeses (quienes pueden entrar libremente). En los años noventa, las crisis económicas y políticas trajeron consigo nuevos flujos de entrada provenientes de la Unión Soviética, la antigua Yugoslavia, el medio oriente y Sudáfrica. Tanto la migración de trabajadores calificados como los ingresos de refugiados conllevaron la entrada de los dependientes de los inmigrantes. La composición cambiante de las entradas de inmigrantes refleja estos cambios. En 1962-1963, el 84 por ciento de quienes ingresaron provenían de ocho países europeos, encabezados por el Reino Unido (44 por ciento). (Las estadísticas de la migración australiana se basan en los años financieros, de julio a junio.) El resto provenía principalmente de Italia, Grecia, Yugoslavia, España, Malta, Alemania y Holanda. Nueva Zelanda (1.3 por ciento) y Egipto (1.1 por ciento) eran los únicos países no europeos en la lista de los 10 primeros (Shu *et al.*, 1994). En contraste, en 1998-1999, sólo uno de los 10 primeros era europeo —el Reino Unido, con 10.4 por ciento. Nueva Zelanda era el primero con 22 por ciento. Le seguían el Reino Unido, China, Sudáfrica, Filipinas, Yugoslavia, India, Indonesia, Vietnam y Hong Kong (DIMIA, 2001).

Alemania ha tenido tres tipos principales de inmigración en años recientes: primero, los ingresos de los solicitantes de asilo de Europa del este y de países no europeos; segundo, las llegadas de migrantes económicos (tanto capacitados como no capacitados, documentados e indocumentados) de Europa y fuera de ella; y tercero, la inmigración de *Aussiedler* o “alemanes étnicos” de la ex Unión Soviética, Polonia, Rumania y otros países del este de Europa.

El artículo 16 de la Ley Básica de Alemania de 1948, estableció el derecho de las víctimas de persecución a buscar asilo. Hasta 1993, a cualquiera que afirmara ser solicitante de asilo se le permitía permanecer mientras había una decisión oficial respecto a su estatus de refugiado, lo que a menudo tomaba varios años. El movimiento de solicitantes de asilo se volvió significativo a finales de los setenta, y creció en forma rápida a medida que se desmoronaba el bloque soviético, alcanzando los 100,000 en 1986, 193,000 en 1990 y 438,000 en 1992 (OCDE, 1995: 195). La extrema derecha percibió el temor de migraciones masivas de gente desesperada y empobrecida del este al oeste y del sur al norte, incrementándose los incidentes racistas. En 1993, tras un debate prolongado y emotivo, se enmendó el artículo 16, lo que permitió a la policía aduanal germana rechazar a los solicitantes de asilo por una diversidad de razones. También se tomaron medidas para agilizar el proceso. Como resultado, se redujeron a 322,600 en 1993, 116,400 en 1996 y 95,100 en 1999 (OCDE, 2001, 170).

En 1992 se incrementó el número de solicitantes de asilo en la ex Yugoslavia. Al principio, muchos eran gitanos, como la mayoría de los solicitantes de asilo de Rumania. Este grupo étnico se convirtió en el principal blanco de la violencia racista a mediados de 1992. Los flujos de entrada de los solicitantes de asilo se incrementaron agudamente durante la guerra de Bosnia-Herzegovina y para 1995 Alemania albergaba a 345,000 desplazados provenientes de la ex Yugoslavia (UNHCR, 2000b: 239). Después de 1995, Alemania firmó acuerdos con los gobiernos bosnio y serbio para facilitar la repatriación. Quienes huían de Kosovo en 1999 recibieron protección temporal, pero la mayoría se repatrió rápidamente después de la crisis. En 1999, de los 7'300,000 residentes extranjeros en Alemania, los refugiados y solicitantes de asilo alcanzaban 1'200,000. Más de 400,000 de éstos eran “refugiados de facto” –personas a las que se negaba el estatus de refugiadas pero que no podían o no querían irse por razones políticas o miedo a la persecución (OCDE, 2001: 173).

Alemania dio fin al reclutamiento de mano de obra migrante en 1973, pero regresó a programas de trabajo temporal en los años noventa, con trabajadores de Polonia y otros países del este y centro de Europa. Unos 40,000 trabajadores contratados se admitieron en 1999. Los trabajadores estacionales también son admitidos hasta tres meses al año para trabajar en la agricultura, la hotelería y la alimentación. En 1999 había 223,400 trabajadores temporales. Bajo el nuevo sistema de “tarjeta verde”, establecido en el año 2000 para atraer trabajadores altamente capacitados (en especial para el sector de tecnología de la información), para febrero de 2001 se habían admitido unas 5,000 personas. Esto era mucho menos de los 20,000 trabajadores que se planeaba recibir (OCDE, 2001: 174-175). El que no se alcanzara la cifra esperada se debió a la duración limitada de los permisos de trabajo y a las restricciones para la reunificación familiar. También existe cierta migración indocumentada hacia Alemania, aunque no hay cifras oficiales disponibles. Además, muchos ciudadanos de la UE viven y trabajan en Alemania. Ya que no requieren de permisos de trabajo, su cifra es desconocida.

Los *Aussiedler* son personas de ascendencia alemana cuyos ancestros han vivido en Rusia y en Europa del este durante siglos. Como los expulsados después de 1945, tienen el derecho de entrar a Alemania y exigir la ciudadanía. Los *Aussiedler*, por lo general, son de origen rural y suelen tener problemas considerables en la adaptación social y en la entrada al mercado de trabajo. Se les proporciona una gama de servicios y beneficios que les faciliten el establecimiento, lo que actúa como un factor importante de atracción. Las llegadas de *Aussiedler* se elevaron de 86,000 en 1987 a un máximo de 397,000 en 1990. En este último año, 148,000 provenían de la Unión Soviética, 134,000 de Polonia y 111,150 de Rumania. En una época de tensión social y desempleo creciente, los flujos de llegada de los *Aussiedler* se tornaron impopulares. A pesar del prin-

RECUADRO 14
EL PÁNICO INMIGRATORIO EN AUSTRALIA Y EL “CASO TAMPA”

Debido a lo difícil de su acceso, Australia ha tenido poca inmigración ilegal en el pasado. La inmigración siempre ha sido un tema político, pero el nivel de conflicto ha estado acotado. Esta situación ha cambiado dramáticamente desde 1996 por dos factores: el ascenso al poder del Partido Una Nación y el incremento en las llegadas de balseiros. El asunto resaltó con el “caso Tampa” en el año 2001 y una elección federal que se concentró en buena parte en la inmigración.

Durante la elección federal de marzo de 1996, Pauline Hanson, candidata del Partido Liberal en Queensland, atacó duramente los servicios para los aborígenes, a tal extremo que se le retiró la candidatura por parte de su partido. No obstante, ganó una curul como candidata independiente y rápidamente estableció el Partido Una Nación, que buscaba apoyo a partir de los sentimientos antiinmigrantes. En su discurso inaugural en el parlamento federal, Hanson atacó a los pueblos aborígenes, hizo un llamado a detener la inmigración y a abolir el multiculturalismo y advirtió de la “asianización” de Australia. Tanto la Coalición Liberal-Nacional gobernante, como el Partido Laboral Australiano (PLA) reaccionaron lentamente para condenar la política de Hanson. La tendencia hacia la racialización de la política tuvo efectos inmediatos. El reforzamiento de la política de inmigración se dirigía a las categorías que se declaraba lastimaban los intereses nacionales: la reunificación familiar y los solicitantes de asilo. La consecuencia fue un clima mucho más hostil hacia la inmigración y el multiculturalismo.

Esta situación se exacerbó por el incremento en las llegadas de balseiros en el norte de Australia. Éstos se clasificaban en dos grupos: personas de origen chino que entraban en botes de contrabando para trabajar y solicitantes de asilo provenientes de Iraq, Afganistán y otros países, que entraban desde Indonesia, por lo general en botes de pesca contratados por los traficantes de personas. Las cantidades no eran muy altas tomando en cuenta los parámetros internacionales, y nunca excedían en mucho a los 1,000 anuales, pero provocaron campañas hostiles en los medios e indignación popular. Ruddock, ministro de inmigración, atacó a los solicitantes de asilo como “personas que se adelantan en la fila”, al afirmar que tomaban empleos que debían ocupar los refugiados “genuinos” que eran apoyados por el ACRNU. Declaró que los balseiros eran una amenaza para la soberanía australiana. En 1999 el gobierno aprobó las Visas de Protección Temporal con duración de tres años (VPT), que no les concedía derechos para el establecimiento permanente o la reunificación familiar. Otra forma de disuasión ha sido evitar que los balseiros arriben a las costas australianas y enviarlos de regreso a Indonesia. Como resultado, pueden languidecer en detención obligatoria hasta por tres años. Las huelgas de hambre, las rebeliones, las heridas autoinflingidas e incluso el suicidio se han hecho eventos cotidianos. El gobierno aprobó también medidas legales para limitar el poder de las cortes en asuntos de asilo (Crock y Saul, 2002, capítulo 5).

En agosto del 2001 el asunto empeoró aún más, cuando el barco carguero *MV Tampa* recogió de un bote que estaba a punto de naufragar frente a las costas del norte de Australia más de 400 solicitantes de asilo (sobre todo de Afganistán e Iraq). El gobierno se negó a conceder permiso al capitán para atracar y el *Tampa* echó anclas cerca del territorio australiano de isla de Navidad. Esto fue el inicio de una saga que incluyó a la diplomacia internacional, acalorados debates públicos en Australia y una agitada actividad política. En la “Solución del Pacífico”, Australia intentó exportar a los solicitantes de asilo a sus vecinos Nauru y Nueva Guinea –y estaba dispuesta a gastar grandes cantidades de dinero en ello. El asilo se convirtió en el tema central en la elección de noviembre, la que dio la victoria al primer ministro liberal-nacional, Howard. Antes del caso *Tampa*, se preveía un triunfo del partido laboral. El presupuesto federal de 2002-2003 incluyó 2,800 millones de dólares australianos para las medidas de control de las fronteras –un incremento de 1,200 millones respecto al año anterior. En el año 2002 se aprobaron aún más medidas legislativas de control fronterizo (Castles y Vasta, 2003).

cipio de admisión irrestricta, el gobierno alemán autorizó una cuota anual. Los arribos de los *Aussiedler* se redujeron a un promedio de cerca de 220,000 anuales entre 1991 y 1995. En ese entonces se limitaron aún más las cuotas, con tan sólo 105,000 ingresos en 1999 (OCDE, 2001: 170).

Australia conserva un programa regular de migración, establecido por el gobierno sobre la base de consideraciones económicas, sociales y humanitarias. Las llegadas con fines de establecimiento permanente alcanzaron un promedio de 110,000 por año en los años ochenta y de 90,000 en los noventa. El actual gobierno ha incrementado la migración calificada y limitado los ingresos de familias. El programa de migración de 2001-2002 (85,000) representa un aumento considerable en el ingreso planeado de trabajadores calificados (45,500), mientras que las entradas se proyectan a 21,200. Esto no incluye a quienes ingresan provenientes de Nueva Zelanda, que alcanzaron la cifra de 31,600 en 1999-2000. Adicionalmente, el programa humanitario ha alcanzado el promedio de 12,000 ingresos anuales desde inicios de los años noventa. Australia sigue siendo parte de los 10 países en el mundo que en colaboración con el UNHCR tienen programas para el reasentamiento de refugiados procedentes de países de un primer asilo. No obstante, desde finales de los años noventa, un número creciente de solicitantes de asilo ha llegado en bote de manera ilegal (véase recuadro 14). (Para fuentes detalladas y análisis de la migración reciente en Australia véase Castles y Vasta, 2003.)

La integración de Australia en las redes globales y regionales ha llevado a un incremento en la migración temporal. En el periodo 2000-2001, se concedieron 160,157 permisos temporales de residencia, de los cuales 45,669 eran

para trabajadores calificados. Las visas para estudiantes extranjeros conformaban también una categoría creciente: 86,277 se concedieron. La mayoría de los estudiantes provenían de Asia (DIMIA, 2001). La emigración por parte de los australianos también está creciendo. Trabajar en el extranjero se ha convertido en parte de la experiencia profesional y personal, se cree que más de 800,000 ciudadanos australianos viven en la actualidad fuera del país.

Australia ha recibido seis millones de inmigrantes desde 1947. Aunque siempre se planeó el establecimiento definitivo, tiene consecuencias no previstas: la composición étnica de la población ha cambiado de una manera nunca prevista por los arquitectos del programa de migración. Esto debido en parte a que la necesidad de mano de obra durante las fases de expansión ha dictado cambios en las políticas de reclutamiento. También por la forma en que la migración en cadena ha implicado procesos migratorios que se autoperpetúan. La mayoría de la población extranjera de Alemania es herencia del reclutamiento de trabajadores huéspedes en los años sesenta y setenta. Un total de más de 20 millones de personas han migrado hacia Alemania desde 1945: más del 60 por ciento de ellos han vivido en Alemania más de ocho años (OCDE, 2001: 170). El mayor grupo es el de los dos millones de turcos, de los cuales 750,000 de hecho nacieron en Alemania (Oezcan, 2002). Hoy en día los movimientos son complejos e impredecibles.

Incorporación al mercado laboral

Todavía hasta 1973, tanto las políticas de inmigración australianas como alemanas se preocupaban de reclutar una fuerza de trabajo manual. Los migrantes no británicos que recibían apoyo para sus pasajes hacia Australia eran enviados a empleos en lugares de construcción como el complejo hidroeléctrico de las montañas nevadas, la industria pesada, o las fábricas (Collins, 1991). En forma similar, la Oficina Federal del Trabajo alemana canalizaba a los trabajadores extranjeros a empleos calificados y semicalificados en la construcción y las fábricas; además hacía uso de reglas que restringían los permisos de trabajo para conservarlos ahí tanto como fuera posible.

Los movimientos anteriores a 1973 fueron sobre todo migración del ámbito rural al urbano: los campesinos y los jornaleros mediterráneos emigraban por la pobreza, la ruptura de las estructuras sociales debido a la guerra, y la caída de las industrias locales. Muchos intentaron trabajar en forma temporal en las economías industriales, con la intención de usar las ganancias en mejorar sus tierras o establecer pequeños negocios a su regreso. Incluso en Australia gran cantidad de trabajadores del sur de Europa esperaban regresar a casa, y en efecto así lo hicieron en los sesenta y setenta, cuando mejoraron las condi-

ciones en sus países de origen. No obstante, con el tiempo las intenciones de un buen número cambió cuando quedó claro que no les sería posible lograr sus objetivos en el terruño tan rápido como esperaban en un principio. Como resultado se orientaron hacia una estancia a largo plazo y a la movilidad ocupacional en el país de inmigración (tendencia que iba pareja con la reunificación familiar: Piore, 1979: 50 y ss.).

Sin embargo, los trabajadores se encontraron con que, después de haber ingresado en la parte más baja del mercado laboral, les era difícil promoverse. Con frecuencia no se reconocía la capacitación de los inmigrantes, haciendo que algunos trabajadores calificados acabaran en puestos sin posibilidades de ascenso. Los empleos típicos para los hombres eran las líneas de ensamblado de vehículos, la construcción y el trabajo en las fundidoras; para las mujeres la industria del vestido, los textiles y el proceso de alimentos. Las ocupaciones en los servicios como atención en lugares de comida, recolección de desechos, limpieza de oficinas y trabajos no calificados también se llegaron a conocer como “trabajo migrante” (véase Castles *et al.*, 1984; Collins, 1991). Los factores estructurales y reglas discriminatorias que llevaron al bajo estatus inicial fueron la causa de esquemas duraderos de segmentación del mercado de trabajo. Esto se aplicó en particular a las mujeres, cuya situación se vio afectada tanto por las estructuras patriarcales en los países de origen como por la discriminación de género en el de inmigración. Su estatus ocupacional, salarios y condiciones, por lo general eran los peores de todos los grupos en el mercado de trabajo (Phizacklea, 1983, 1990).

La reestructuración económica desde los años setenta ha implicado cambios importantes. Quienes entraron antes de 1973 cargaron con el peso de ésta, a medida que disminuían los empleos de escasa calificación en la manufactura. La investigación de la OCDE mostró que una vez que los trabajadores de más edad son despedidos en las recesiones, tienen después muy pocas probabilidades de que se les vuelva a contratar (OCDE, 1995: 37). Cuando desaparecen los puestos poco calificados en la manufactura, muchos de los migrantes carecen de las habilidades de idioma y la educación básica necesarias para el reentrenamiento (Baker y Wooden, 1992). En Australia, el desempleo durante las recesiones de 1974-1975, 1982-1983 y 1990-1992 fue significativamente más alto para los inmigrantes que tenían antecedentes diferentes a los de habla inglesa (no experiencia angloparlante, NEA) que para los otros trabajadores (Ackland y Williams, 1992). A los trabajadores que sí los tenían (experiencia angloparlante, EA) les iba mucho mejor. El censo de 1996 mostró tasas de desempleo de 10.9 por ciento para los trabajadores NESB, 6.4 por ciento para los ESB y 7.8 por ciento para la población en general. La tasa de desempleo para los extranjeros en Alemania en 1999 era de 18.4 por ciento,

más de dos veces el 8.8 por ciento que se daba en el caso de los alemanes (OCDE, 2001: 171).

Un buen número de los nuevos migrantes ya no se ajustan al viejo estereotipo del obrero migrante sin capacitación. En Australia, muchos de Taiwán, Corea, China, Hong Kong y Malasia encuentran trabajo en empleos para los que se requiere capacitación, profesional y administrativa. Son necesarios nuevos migrantes para que cubran los déficit de capacitación, y son vistos como vitales para el vínculo de la economía australiana con las grandes “economías de los tigres” en la región. Alemania, al igual que otros países de la UE, experimenta un creciente intercambio internacional de administradores y expertos.

Al mismo tiempo, la segmentación anterior de los trabajadores migrantes en formas específicas de empleo, significa que no se pueden reemplazar fácilmente por la mano de obra local, incluso en épocas de alto desempleo.

Los que recién llegan como dependientes, solicitantes de asilo o refugiados, a menudo aportan su mano de obra en empleos inseguros, casuales y mal pagados en el creciente sector informal. El reconocimiento reciente de la caída en la fecundidad en los países occidentales está cambiando las actitudes hacia la inmigración; algunos economistas y diseñadores de políticas argumentan que la “inmigración de reemplazo” de baja capacitación será necesaria para conservar en el futuro el equilibrio demográfico y el crecimiento económico (UNDP, 2000).

Los hijos de migrantes que han accedido a la educación y el entrenamiento vocacional en el país de inmigración es frecuente que obtengan mejores empleos que sus padres. La investigación en Australia señala una movilidad sustancial intergeneracional. Por ejemplo, el censo de 1991 mostró que el 18.8 por ciento de los australianos varones descendientes de griegos tenían grados universitarios, en comparación con tan sólo el 2.5 por ciento de sus padres. Varios grupos de inmigrantes europeos parecían compartir este patrón, aunque usualmente en menor grado (Birrell y Khoo, 1995). No obstante, los inmigrantes de segunda generación con bajos niveles educativos tienen pocas oportunidades de empleo estable. Hasta los años ochenta, muchos hijos de extranjeros reprobaban en las escuelas alemanas, mientras que pocos patronos estaban dispuestos a darles un lugar para su entrenamiento (Castles *et al.*, 1984: capítulo 6). Más recientemente han mejorado las tasas de logro en las escuelas. No obstante, una comisión gubernamental encontró que aún existían rezagos sustanciales en escolaridad y entrenamiento técnico en la población de hijos de inmigrantes (Süssmuth, 2001).

Cuando llegaron los inmigrantes originales en los años cincuenta y sesenta, era fácil encontrar empleos con una categoría de ingreso en la industria. Estos trabajos ahora son escasos y poco frecuentes, lo que hace que muchos jóvenes

miembros de los grupos étnicos minoritarios se enfrenten a un futuro de trabajo casual y de desempleo frecuente. Algunos grupos e individuos logran escapar de esta situación, pero otros más se quedan atrapados en un círculo vicioso: la incorporación inicial al trabajo no calificado y las áreas residenciales con pocas oportunidades educativas se refuerzan por procesos de racialización. Los jóvenes en busca de trabajo pueden ser rechazados porque la combinación de credenciales educativas de baja calidad, su apariencia étnica y vivir en ciertos barrios puede convertirse en un estigma, denotar marginalidad y ser poco dignos de confianza (Häussermann y Kazapov, 1996: 361).

Una salida del trabajo en las fábricas es autoemplearse: los “pequeños negocios étnicos” se han vuelto significativos en prácticamente todos los países industriales (Waldinger *et al.*, 1990). En Australia, algunos grupos migrantes tienen tasas más altas de autoempleo, o como propietarios de negocios, que la población nacida en la localidad. Pero muchas pequeñas empresas quiebran y es alta la tasa de autoexplotación (largas horas de trabajo, condiciones pobres, uso de mano de obra familiar, inseguridad). Un buen número de empresarios étnicos se concentran en “nichos étnicos” como el comercio al menudeo, los alimentos, la construcción y el transporte (Waldinger *et al.*, 1990; Collins *et al.*, 1995). En Alemania, para 1999, 263,000 residentes extranjeros se clasificaban como autoempleados, al igual que 23,000 trabajadores familiares (OCDE, 2001: 175).

Formación de comunidades

En Alemania, muchos trabajadores extranjeros encontraron hospedaje a su llegada en albergues o campamentos cercanos al lugar de trabajo. En Australia, el departamento de inmigración brindaba posada a los recién llegados, con frecuencia les buscaba trabajo y vivienda a largo plazo en el área cercana. A medida que creció la necesidad de hospedaje familiar, los migrantes tuvieron que entrar en el mercado general de vivienda. Varios factores los ponían en desventaja. La mayor parte tenía bajos ingresos y pocos ahorros. Los primeros en llegar carecían de conocimientos de la localidad y de redes informales. Algunos caseros se negaban a rentarles migrantes mientras que otros hacían negocio con ellos al proporcionarles alojamiento en condiciones de promiscuidad y mala calidad. En algunos casos se daba discriminación en la distribución de la vivienda pública, con reglas que excluían de hecho a los migrantes o los ponían al final de largas listas de espera (véanse Castles y Kosack, 1973: capítulo 7). Por ello tendían a concentrarse en el centro de la ciudad o en áreas industriales donde había alojamiento disponible a bajo costo. La calidad de éste y los servicios sociales locales (escuelas, instalaciones de salud y recreación) a menudo era muy baja.

En Alemania, dicha concentración persistió mucho después del asentamiento inicial. En Australia, donde hay una larga práctica de ocupación de casas propias, muchos migrantes fueron capaces de mejorar su situación. Para 1986, la mayoría de los europeos del sur tenía casa propia gracias a una vida frugal y largas jornadas de trabajo; así que su tasa de ocupación de casa propia era de hecho más alta que para la población nacida en Australia (ABS, 1989). Muchos permanecieron en sus áreas originales de establecimiento, aunque algunos se trasladaron a los suburbios. Grupos más nuevos, como el de los inmigrantes indochinos, también tuvieron una trayectoria similar.

Se ha debatido mucho en ambos países sobre la formación de “guetos étnicos”. De hecho, en estos países, a diferencia de Estados Unidos, hay muy pocas áreas con poblaciones que sean predominantemente minoritarias. En cambio, es posible encontrar segregación basada en la clase, a partir de la cual los migrantes comparten ciertas áreas con grupos en desventaja pertenecientes a la población local: trabajadores de bajos ingresos, desempleados, beneficiarios del seguro social y pensionados. Mas hay barrios en los que un grupo étnico en particular es lo suficientemente grande como para tener un efecto decisivo en su apariencia, cultura y estructura social. La comunidad turca de Kreuzberg en Berlín occidental es un caso muy conocido. En Australia puede hallarse un marcado ambiente italiano en el área de Carlton en Melbourne, o en Leichhardt y Fairfield en Sydney. Hay barrios chinos en el centro de Melbourne y Sydney, e indochinos en Richmond (Melbourne) y Cabramatta (Sydney).

La segregación residencial de los migrantes tiene un doble carácter: por un lado, puede significar vivienda y servicios sociales en malas condiciones, al igual que un aislamiento relativo en cuanto a la población mayoritaria; por el otro, ofrece la oportunidad de que se formen comunidades, desarrollen infraestructuras e instituciones de carácter étnico. El signo más visible de este desarrollo es el establecimiento de tiendas, cafés y agencias que atienden las necesidades especiales de los migrantes. Los “profesionales étnicos” –médicos, abogados, contadores– también encuentran oportunidades en esas áreas. Los pequeños propietarios de negocios junto con los profesionistas forman el corazón de las clases medias étnicas y asumen papeles protagónicos en las asociaciones. Los organismos de bienestar atienden las necesidades especiales de los inmigrantes, compensando a veces los huecos que hay en los servicios sociales. Las entidades sociales instauran lugares de reunión. Las culturales tratan de preservar la lengua, el folclor y la tradición del terruño; implementan clases para enseñar el idioma y la religión. Las asociaciones políticas de todos los signos luchan por la influencia dentro de la comunidad. Es frecuente que su punto de partida sea la política del país de origen, pero a medida que transcurre el tiempo de estancia sus propósitos se orientan más hacia el país de inmigración.

La religión juega una parte importante en la formación de comunidades. A veces los migrantes pueden unirse a las estructuras existentes: por ejemplo, muchos europeos del sur de Europa en Alemania y Australia se afiliaron a los templos católicos. Sin embargo, a veces encontraron que la religión se practicaba de manera que no respondía a sus necesidades (Alcorso *et al.*, 1992: 110-112). Con frecuencia los sacerdotes o las órdenes religiosas (como los escalabrianos de Italia) acompañan a los migrantes, lo que da un carácter nuevo a las iglesias en áreas de establecimiento reciente de migrantes. Los cristianos ortodoxos de Grecia, Yugoslavia y Europa del este debieron constituir sus propias iglesias y comunidades religiosas. En años recientes, el desarrollo religioso más significativo ha estado ligado con la migración de los musulmanes: turcos y norafricanos hacia Alemania; libaneses, turcos y malasios hacia Australia. El establecimiento de mezquitas de asociaciones religiosas ha tenido una alta prioridad. Templos budistas, hindis y bahá'í se pueden encontrar también en países que eran casi exclusivamente cristianos.

Estos desarrollos se pueden ver en todos los países de inmigración. Se encuentran en las encrucijadas del proceso migratorio, cuando los grupos de migrantes transitorios se convierten en comunidades étnicas. Establecer redes e instituciones comunitarias significa que cuando menos se ha tomado una decisión parcialmente consciente de empezar a “crear espacios” y construir una nueva identidad (Pascoe, 1992). La formación de comunidades está ligada con la idea de una estancia a largo plazo o permanente, al nacimiento, la educación escolar de los hijos en el país de inmigración, al papel de las mujeres como “guardianas culturales”, y sobre todo a que la segunda generación llegue a la mayoría de edad (Vasta, 1992). En Alemania, una percepción creciente de la naturaleza a largo plazo de la estancia llevó a la creación de asociaciones turcas (Kastoryano, 1996). Aunque muchas eran islámicas, estaban dirigidas cada vez más a conseguir derechos sociales y políticos en Alemania. Además, estaban vinculadas con una nueva identidad colectiva que se expresaba en la exigencia de la doble ciudadanía: esto es, el reconocimiento de ser tanto turcos como alemanes.

El concepto de comunidad étnica desempeña una parte fundamental en los debates sobre la asimilación y el multiculturalismo. La formación de comunidades no es un proceso mecanicista o predeterminado y no todos los migrantes forman comunidades: por ejemplo, no puede decirse que exista una comunidad inglesa en Australia o una comunidad austriaca en Alemania. La formación de comunidades no se ocupa solamente del mantenimiento cultural, sino que también es una estrategia para tratar con la desventaja social y dar protección frente al racismo. Las relaciones e instituciones que conforman la comunidad se basan inicialmente en las necesidades individuales y de grupo. No obstante, a medida que se desarrollan las empresas económicas, las asociaciones culturales y socia-

les, así como los grupos políticos y religiosos, surge una conciencia de la comunidad. Este proceso de ninguna manera es homogéneo; se basa en cambio en luchas por el poder, el prestigio y el control. La comunidad étnica puede concebirse mejor como una red cambiante, compleja y contradictoria. Es más intensa y fácil de identificar en el área del barrio, pero está a su vez ligada con redes más amplias en los espacios nacionales e incluso más allá. Las comunidades étnicas pueden adoptar un carácter transnacional y proporcionar la base de redes de comunicación que unen a la gente a través de las fronteras y de las generaciones (véase capítulo 1).

Marcos legales y políticas gubernamentales

Hay semejanzas importantes en el proceso migratorio en Australia y Alemania, pero las leyes y políticas que conforman la posición de los inmigrantes en la sociedad hasta hace poco fueron muy diferentes. La disimilitud estaba ligada con las diversas experiencias históricas de la formación del Estado-nación. El modelo australiano incorpora un concepto territorial de construcción de la nación adecuado para lo que fuera una colonia de pioneros: si las reglas de inmigración permiten a una persona volverse residente permanente, entonces la política de ciudadanía consiente que se convierta en miembro de la comunidad política y de la nación. En contraste, cuando surgió el *Reich* alemán como el primer Estado alemán moderno en 1871, la nacionalidad no se definía por la territorialidad, sino a través de la etnicidad según se muestra en la lengua y la cultura. Una persona sólo podía obtener la nacionalidad alemana por haber nacido en la comunidad alemana, de modo que la “sangre” se convertía en una etiqueta de la etnicidad. Hasta el año 2000, la ciudadanía alemana se basaba en la *ius sanguinis* (ley de la sangre o de la nacionalidad a través de la ascendencia). Millones de extranjeros eran parte de la sociedad pero estaban excluidos del Estado y la nación. Ésta era la justificación detrás del lema notoriamente absurdo de “la RFA no es un país de inmigración” (véase Hoffmann, 1990).

En Australia, la reunificación familiar se aceptó desde el principio y los recién llegados eran estimulados a convertirse en ciudadanos australianos. El periodo inicial de espera de cinco años para la naturalización se redujo a tres y luego a dos. En la actualidad, dos tercios de los inmigrantes que han estado en Australia más de dos años se han hecho ciudadanos australianos. La ciudadanía se basa de manera fundamental en la *ius soli* (ley del suelo, o la nacionalidad basada en el nacimiento en un territorio), de tal modo que los niños nacidos en Australia de inmigrantes legales son ciudadanos automáticamente. Los inmigrantes que se convierten en ciudadanos australianos pueden conservar su nacionalidad anterior, así que la doble nacionalidad es común.

Para Alemania hay dos marcos legales distintos. El primero se aplica a personas de ascendencia étnica alemana, entre ellos los expulsados y refugiados después de 1945, así como los actuales *Aussiedler*. Tienen derecho a la ciudadanía y no son considerados extranjeros. El requisito de una estancia prolongada, las condiciones restrictivas, amén de los complicados procedimientos mantuvieron bajas las naturalizaciones. Los extranjeros que deseaban naturalizarse debían renunciar a su nacionalidad anterior. Para mediados de los años ochenta, más de tres millones de extranjeros alcanzaron el periodo requerido de 10 años de residencia, pero sólo unos 14,000 por año obtuvieron de hecho la ciudadanía (Funcke, 1991). Los hijos de padres extranjeros no tenían derecho automático a la ciudadanía y la gran mayoría de los inmigrantes junto con sus descendientes siguieron sin ser ciudadanos.

En el periodo que siguió a la reunificación alemana de 1990, las reglas restrictivas de la ciudadanía se identificaban como un obstáculo importante para la integración social y política, en especial para los jóvenes con antecedentes inmigrantes. Las organizaciones de inmigrantes y antirracistas hicieron campaña para facilitar la naturalización. Una demanda clave era el derecho a la doble ciudadanía. A ciertos grupos de inmigrantes, en especial los turcos, el gobierno de su sociedad de origen no les permitía que dejaran la nacionalidad. En cualquier caso, el renunciar a la afiliación previa podría implicar tanto una pérdida material (con respecto a la propiedad de tierras) como dificultades psicológicas.

La Coalición Verde-Socialdemócrata que llegó al poder en 1998 anunció que reformaría la ley de naturalización y permitiría la doble ciudadanía. Esta propuesta se topó con una fuerte oposición de los grupos conservadores. La ley de ciudadanía de 1999 (vigente a partir del año 2000) representa un cambio importante hacia la *ius soli*, pero no alcanza a conceder la doble nacionalidad. Los inmigrantes tienen derecho a la naturalización después de ocho años de residencia, con la condición de renunciar a su nacionalidad previa, que no hayan sido aprehendidos por algún delito grave, ser capaces de mantenerse ellos y a sus familias, adquieran las habilidades básicas en el manejo del alemán y declaren su lealtad a la ley básica. En Alemania los hijos de padres extranjeros consiguen la ciudadanía al nacer si cuando menos uno de los padres ha vivido legalmente en el país un mínimo de ocho años. Pueden conservar la doble ciudadanía hasta que alcancen la madurez, a los 23 años deben elegir entre la ciudadanía alemana y la del otro país. A pesar de la prohibición de doble ciudadanía se permiten muchas excepciones –se calcula que a principios de los años noventa había 1'200,000 personas con doble ciudadanía (Çinar, 1994: 54) y la cantidad ciertamente ha aumentado desde entonces. El número de naturalizaciones se incrementó con rapidez, alcanzando cerca de 107,000 en 1998 –aun antes de que la nueva ley entrara en vigor (Beauftragte der Bundesregierung, 2000: 33).

Las diferencias fundamentales en las visiones sobre inmigración e incorporación en la sociedad afectaron todos los aspectos de la política pública. El modelo australiano para la administración de la diversidad tuvo dos etapas principales. En los años cincuenta, el gobierno aprobó una política de *asimilacionismo*, basada en la doctrina de que los inmigrantes no británicos podrían ser absorbidos cultural y socialmente, además de que no se distinguirían de la población existente. El principio central del asimilacionismo era el tratamiento de los migrantes como “nuevos australianos”, que vivirían y trabajarían con los angloaustralianos, convirtiéndose rápidamente en ciudadanos. No había normatividad educativa especial para los niños migrantes, que se educarían como australianos. El pluralismo cultural y la formación de “guetos étnicos” se evitarían a toda costa.

Para los años sesenta, quedó claro que el asimilacionismo no estaba funcionando debido a la segmentación del mercado de trabajo, la segregación residencial y la formación de comunidades. Para los años setenta los partidos políticos también comenzaron a descubrir el potencial político del “voto étnico”. El asimilacionismo fue reemplazado por el *multiculturalismo*: la idea de que las comunidades étnicas que mantienen sus idiomas y culturas de las áreas de origen, eran legítimas y consistentes con la ciudadanía australiana mientras hubiera adhesión a ciertos principios (como el respeto por las instituciones básicas y los valores democráticos). Adicionalmente, el multiculturalismo significaba reconocimiento de la necesidad de leyes, instituciones y políticas sociales especiales para superar las barreras hacia la participación plena de diversos grupos étnicos en la sociedad (OMA, 1989).

En Alemania no se planteaba la cuestión de la asimilación. La Oficina Federal del Trabajo otorgaba permisos de trabajo y los “trabajadores huéspedes” eran controlados por una red de burocracia. La policía de extranjeros (*Ausländer-polizei*) expedía permisos de residencia, mantenía a los trabajadores extranjeros bajo supervisión y deportaba a aquellos que rompieran las reglas. Los departamentos de personal de los patrones proporcionaban los servicios sociales básicos y administraban los albergues de las compañías. Para lidiar con los problemas personales o familiares de los trabajadores extranjeros el gobierno aportó fondos para los cuerpos de beneficencia de la iglesia y privados (véase Castles y Kosack, 1973). Para los años setenta, los niños extranjeros entraban a las escuelas alemanas en grandes cantidades. Las autoridades educativas introdujeron una “doble estrategia” diseñada para integrar a los niños extranjeros temporalmente durante su estancia en Alemania, a la vez que para prepararlos para el regreso a su país de origen. El resultado fue un sistema de “clases nacionales”, “clases preparatorias” y “clases de lengua madre” que separaban a estudiantes extranjeros de los alemanes y evitaban que muchos de los niños extranjeros logaran éxitos educativos (véanse Castles *et al.*, 1984: capítulo 6). La

reunificación familiar significó también que los trabajadores comenzaran a dejar los albergues de las compañías y buscaran vivienda en la ciudad. La consecuencia fue un debate sobre la “política de extranjeros” que habría de continuar hasta el presente.

Tras la reunificación en 1990, el mito de no ser “un país de inmigración” se tornó insostenible (véase Bade, 1994). Después del asesinato de varios inmigrantes turcos por incendios provocados en Mölln en 1992, y en Solingen en 1993, hubo grandes manifestaciones antirracistas en toda Alemania. Las exigencias de integración política y social de los inmigrantes llevaron a reformar la ley de ciudadanía ya mencionada. No obstante, la izquierda siguió ambivalente acerca del multiculturalismo. Algunos lo veían en forma negativa como modelo para dar solidez a la identidad de los grupos étnicos y conservar culturas que se perciben como antimodernas y represivas, en especial hacia las mujeres, mientras que otros en la izquierda lo apoyaban como forma de enriquecer la vida cultural alemana (Cohn-Bendit y Schmid, 1993). Los conservadores están ahora por lo general a favor de modelos diseñados para lograr la integración económica y social, con la esperanza de que llevará en el largo plazo a la asimilación cultural.

En el año 2000, el gobierno alemán nombró una comisión para asesoría en inmigración, presidida por Rita Süßmuth, importante política de la Unión Cristiana Democrática (UCD). El reporte de la comisión declaró que Alemania, de hecho, había sido un país de inmigración durante muchos años, que necesitaba inmigrantes por razones tanto demográficas como económicas. La comisión propuso un sistema planeado de inmigración para promover el reclutamiento de personal calificado. Abogaba también por una política comprensiva de integración para resolver las desventajas sociales que sufrían los inmigrantes. La meta era lograr una participación plena en la sociedad, a la vez que se respetara la diversidad cultural. Esta política requería reformas y medidas especiales en educación, bienestar social, mercado laboral y otras áreas (Süßmuth, 2001). Junto con la ley de ciudadanía de 1999, el Reporte Süßmuth puede verse como un giro importante en las aproximaciones alemanas a la inmigración y el establecimiento. Se acerca al concepto de política pública multicultural que fuera típico de Australia en el pasado. Sin embargo, todavía no está claro hasta qué grado pueden ponerse en práctica tales medidas.

Interacción con la sociedad del país receptor

Las actitudes y las acciones de la población y estatales en el país de inmigración tienen efectos críticos en el proceso migratorio. A su vez, la formación de comunidades puede modificar o reforzar estos efectos. En ambos países el con-

trol de la mano de obra migrante por parte del estado, y su incorporación por parte de los patrones, establecieron las condiciones iniciales para el proceso de establecimiento. La discriminación al contratar promover, la falta de reconocimiento a las capacidades, además de los requerimientos diseñados explícitamente para limitar el derecho de los trabajadores migrantes a un tratamiento equitativo en el mercado laboral, pueden verse como formas de racismo institucional. Por lo general, cuando menos al principio los trabajadores locales y sus sindicatos apoyaron esa discriminación. Los sindicatos australianos sólo estuvieron de acuerdo con el reclutamiento de europeos provenientes del sur y el este en los años cuarenta, después de que éstos dieron garantías oficiales de que no competirían con los trabajadores locales por los empleos y la vivienda (Collins, 1991: 22-23). Los sindicatos alemanes exigían que los trabajadores extranjeros tuvieran el mismo trabajo y condiciones que los alemanes que cubrían los mismos empleos, pero apoyaban también los reglamentos que discriminaban a los “trabajadores huéspedes”, lo que aseguraba que la mayoría de los extranjeros obtuvieran posiciones inferiores (Castles y Kosack, 1973: 129).

Las actitudes de los trabajadores locales hacia los migrantes eran parte de un cuadro más amplio. Muchos australianos sospechaban de los extranjeros. En términos cotidianos esto implicaba resistencia a rentarles alojamiento o tenerlos como vecinos, hostilidad hacia cualquiera que hablara una lengua extranjera en lugares públicos, desconfianza de los grupos visibles de forasteros y resentimiento hacia los niños extranjeros en la escuela. Sin embargo, las décadas sesenta y setenta fueron años de aceptación creciente a la diferencia, por el reconocimiento a la contribución que hacía la inmigración al crecimiento económico y la prosperidad. Esto permitió cambios tan dramáticos como la abolición de la política de Australia blanca, los primeros ingresos a gran escala de asiáticos en el país y la aprobación de políticas multiculturales.

En los años ochenta, hubo ataques por algunas figuras públicas y varias secciones de los medios contra la inmigración asiática y el multiculturalismo. Lo cual se dio en forma paralela al incremento de la violencia racista contra los aborígenes y los asiáticos (HREOC, 1991). Sin embargo, el gobierno del ALP adoptó una línea antirracista y hubo un apoyo considerable a favor del multiculturalismo. Ahora bien, después de la elección federal de 1996, la política antiminoritaria logró un nuevo impulso a través del crecimiento del Partido Una Nación y el gobierno Liberal-Nacional hizo poco por combatir el racismo o apoyar el multiculturalismo. En efecto, los recortes en los servicios para aborígenes e inmigrantes fueron parte de esta política y el ataque al multiculturalismo parecía reflejar un deseo de retornar la identidad monocultural más tradicional (véase recuadro 14).

En Alemania, la mayoría de los grupos sociales apoyó en sus inicios el sistema de “trabajadores huéspedes”, aun cuando existía discriminación informal como la negativa a rentar vivienda a los extranjeros, o su exclusión de bares y salones de baile. En los años setenta se dio una escalada de racismo, cuando el desempleo de los alemanes se convirtió en un problema por primera vez desde el “milagro económico”. Los turcos se habían convertido en el grupo mayor y más visible y el temor al Islam sigue siendo una poderosa imagen histórica en las culturas centro-europeas. La reunificación en 1990 se vio acompañada de vastos movimientos poblacionales; amén de una creciente incertidumbre económica y social, sobre todo en el área de la antigua RDA. El resultado fue una amplia hostilidad contra los inmigrantes y un aumento de la violencia racista organizada.

El surgimiento visible de las comunidades étnicas influyó en las actitudes públicas al igual que en las políticas de estado. Para quienes temían la competencia de los migrantes o se sentían amenazados por la diversidad, la existencia de comunidades puede confirmar la idea de que “se están apropiando”. Las áreas étnicas se pueden convertir en blanco de ataques racistas organizados y las minorías étnicas en foco de la movilización de la extrema derecha. Por otro lado, el contacto con culturas nuevas y algunos de sus símbolos más accesibles como la comida y el entretenimiento, puede romper con los prejuicios. Cuando los esfuerzos de las pequeñas empresas étnicas y la comunidad rehabilitan los barrios del centro de la ciudad, es posible que se desarrollen buenas relaciones intergrupales.

Se han dado vínculos complejos entre las comunidades étnicas y la sociedad más amplia. Las ramas locales de los partidos políticos en las áreas de las comunidades étnicas han necesitado miembros extranjeros y han tenido que considerar sus necesidades para atraer votos. Por ejemplo, el ALP estableció ramas griegas en Melbourne en los años setenta. Los sindicatos necesitaron atraer miembros inmigrantes; contrataron organizadores inmigrantes y publicaron material informativo en varias lenguas. Las iglesias se encontraron con que tenían que superar barreras y trabajar con las mezquitas y las asociaciones islámicas si querían mantener su papel social tradicional. Los artistas y los trabajadores de la cultura en las minorías y mayorías se encontraron con que podían enriquecer su creatividad al aprender de los demás. Se desarrollaron nuevas redes sociales multifacéticas en las áreas de las comunidades étnicas dentro de la ciudad. Esto dio a los miembros de la población mayoritaria una mayor comprensión de la situación social y la cultura de las minorías, además creó el fundamento para movimientos opuestos a la explotación y el racismo.

En el sector público prevalecieron tendencias similares. Tanto el estado alemán como el australiano experimentaron con el uso de las asociaciones étnicas

a manera de instrumentos para hacer llegar servicios sociales como la consultoría, la beneficencia familiar y el trabajo con jóvenes. Los propósitos y los métodos diferían, de tal modo que la relación a menudo era incómoda. Las agencias gubernamentales en ocasiones veían a las organizaciones étnicas tradicionalistas como instrumentos efectivos para el control social de los trabajadores, los jóvenes o las mujeres. Por otro lado, los líderes étnicos podían usar su nuevo papel para preservar la autoridad tradicional y hacer más lento el cambio tanto cultural como político. El Estado podía escoger con cuáles líderes étnicos trabajaría y cuáles ignoraría, y recompensar el comportamiento deseado a través de su patrocinio y financiamiento (Jakubowicz, 1989; Castles *et al.*, 1992c: 65-71). Pero la cooptación era un proceso doble: las agencias del Estado intentaban utilizar estructuras y asociaciones de las comunidades étnicas, si bien, a cambio, debían hacer concesiones. La cooptación se dio más pronto en Australia que en Alemania. En Australia, los liderazgos étnicos contaban con una base importante y se pensaba que “el voto étnico” afectaría el resultado de las elecciones (Castles *et al.*, 1992a: 131-133). En Alemania, los miembros de las comunidades étnicas carecían de peso político y se les percibía como algo que no pertenecía a la sociedad.

La expresión principal del acercamiento australiano se encontró en la política del multiculturalismo, con toda su red de cuerpos consultivos, agencias especiales y legislación para la igualdad de oportunidades que se desarrollaron entre 1973 y 1996. El actual gobierno de la coalición liberal-nacional alberga fuertes reservas acerca del multiculturalismo y ha desmantelado gran parte de las instituciones y servicios especiales. No obstante, en 1999 el gobierno lanzó Una Nueva Agenda para la Australia Multicultural (DIMA, 1999) que se apoyaba esencialmente en los principios de la declaración del ALP de 1989 sobre política multicultural (OMA, 1989).

En Alemania ha existido una oficina de gobierno para los extranjeros (bajo diversas figuras) desde finales de los años setenta. Esta agencia se había ocupado sobre todo de proporcionar información y parecía tener una influencia limitada en política. Pero hay tendencia al reconocimiento de las asociaciones étnicas y su incorporación en las iniciativas de política. En Berlín, Frankfurt y otros lugares se establecieron “comisiones para los extranjeros” u “oficinas para asuntos multiculturales”. Éstas buscan generar estructuras para el trabajo con los grupos de las comunidades étnicas y propagar reformas legales y administrativas. Desde los años setenta surgió una especie de “multiculturalismo de facto”, de manera especial iniciativas de educación local y de trabajo social. Esto no sorprende, dado el hecho de que los extranjeros conforman una parte sustancial de la población en las principales ciudades, pues la población extranjera se sitúa en proporciones del 30 por ciento en Frankfurt del Meno, al 24 por ciento en

Stuttgart y Munich, y el 13 por ciento en Berlín (Beauftragte des Bundesregierung, 2000). Es difícil pensar en cómo podría mejorarse la integración social sin que exista alguna forma de política diseñada para reconocer la diversidad cultural.

Conclusiones

La validez de la comparación entre Australia y Alemania puede ponerse en duda al argumentar que Australia es un “país clásico de inmigración”, mientras que Alemania es una “nación histórica” y no un “país de inmigración”. Este argumento no soporta el análisis. Ambos países han experimentado inmigración masiva. Alemania ha tenido más de 20 millones de inmigrantes desde 1945, uno de los movimientos poblacionales más grandes hacia cualquier país en la historia. Australia –con una inmigración de seis millones de personas desde 1945– ha tenido un flujo de ingreso muy alto en relación con su pequeña población. Ambos países reclutaron inicialmente a trabajadores migrantes en casi las mismas áreas en el mismo tiempo. Cualesquiera que sean las intenciones de quienes diseñan las políticas, ambos movimientos llevaron a patrones similares de segmentación en el mercado de trabajo, segregación residencial y formación de grupos étnicos. En ambos casos, las actitudes y comportamientos racistas de algunos sectores de la población de llegada han sido problemas para los inmigrantes. De ahí que haya grandes similitudes en el proceso migratorio, a pesar de las diferencias en políticas y actitudes. Estos paralelos son importantes porque, si los ejemplos aparentemente opuestos muestran patrones que se corresponden, sería posible encontrarlos también para otros países, los que se encuentran en algún punto entre estos dos casos en el espectro de la migración.

Pero las diferencias también son significativas y requieren de análisis. Se remontan a diferentes conceptos históricos de la nación y a las intenciones de los programas de migración de la posguerra. Las autoridades australianas deseaban el establecimiento permanente e hicieron grandes esfuerzos para convencer al público de esta necesidad. La migración en cadena y la reunificación familiar se vieron por lo tanto como legítimas y el modelo para el establecimiento se basó en la ciudadanía, los derechos plenos y la asimilación. El asimilacionismo eventualmente fracasó en su meta explícita de homogeneización cultural, pero sí aportó las condiciones para el establecimiento exitoso y el giro posterior hacia el multiculturalismo.

El gobierno alemán planeaba el reclutamiento temporal de mano de obra sin establecimiento y pasó al público esta expectativa. Las políticas oficiales fueron incapaces de evitar el establecimiento y la formación de comunidades. Pero estas políticas (y el fracaso persistente para adaptarlas a condiciones cambiantes) llevó a la marginación y la exclusión de los migrantes. Las consecuencias pue-

den sintetizarse al decir que el modelo australiano llevó a la formación de comunidades étnicas que son vistas como parte integral de una nación cambiante, mientras que el modelo alemán produjo minorías étnicas que no son vistas como parte legítima de una nación que no desea aceptar un cambio en su identidad. Esta es una simplificación extrema, pues también en Australia hay minorías étnicas: los pueblos aborígenes y algunos grupos de no europeos. De cualquier modo, la distinción capta una diferencia esencial en los productos de los dos modelos.

Aquí se encuentra la utilidad del concepto de proceso migratorio. Significa analizar todas las dimensiones de la migración y el establecimiento en consonancia a prácticas y estructuras políticas, económicas, sociales y culturales en las sociedades involucradas. Si los arquitectos de los “sistemas de trabajadores huéspedes” de la posguerra en Europa, hubieran estudiado el proceso migratorio en sus propias historias o en alguna otra, no habrían sido tan ingenuos como para creer que podían hacer que los flujos de migrantes se abrieran y cerraran como un grifo. Habrían entendido que el traslado de los trabajadores casi siempre conduce a la reunificación familiar y al establecimiento definitivo. Los miedos que conservan los propios gobiernos ante las minorías étnicas se convirtieron en profecías de autocumplimiento: al negar legitimidad a la reunificación familiar y el establecimiento, se aseguraron de que estos procesos se dieran en circunstancias desfavorables, lo que llevó a profundas divisiones en la sociedad.

Desde mediados de los años noventa, las actitudes y las políticas, tanto en Australia como en Alemania, han cambiado de manera dramática. Australia ha abandonado su actitud tradicionalmente abierta hacia los refugiados y la reunificación familiar. El gobierno ha adoptado una visión mucho más estrecha de los “intereses nacionales” en lo que se refiere a la inmigración y ha movilizado un considerable apoyo del público para lograr este cambio. Las políticas multiculturales se han diluido, aun cuando no se hayan abandonado por completo. Alemania abandonó finalmente la ideología de no ser un país de inmigración y parece apuntar hacia una política de inmigración más abierta y una aproximación más inclusiva en cuanto a la integración. Sería engañoso ver estos cambios en términos de convergencia. En vez de ello, aparecen como estrategias políticas específicas vinculadas con factores nacionales e internacionales complejos. No obstante, los cambios reflejan la ruptura de los modelos nacionales tradicionales de inmigración y ciudadanía en el contexto de la globalización de la migración.

Lecturas recomendadas

Jupp (2001) constituye una enciclopedia actualizada de la experiencia migratoria en Australia. La historia de migración y de la formación de grupos étni-

cos se discute en Lever-Tracy y Quinlan (1988), Collins (1991), Castles *et al.* (1992c) y Reynolds (1987), ofrecen una buena narración del tratamiento colonial de los pueblos aborígenes. Se pueden encontrar visiones panorámicas de los temas sociales y económicos en torno a la migración en Wooden *et al.* (1994) y Castles *et al.* (1998), en tanto que Vasta y Castles (1996) tratan el racismo. Davidson (1997) discute la ciudadanía y el nacionalismo en Australia. Dos documentos de importancia acerca de las cambiantes políticas sobre el multiculturalismo son OMA (1989) y NMAC (1999). Los cambios recientes en la política de refugiados se examinan en Mares (2001) y Crock y Saul (2002).

Para Alemania véanse Castles y Kosack (1973), Castles *et al.* (1984) y Martin (1991). Los lectores en lengua alemana encontrarán que también son útiles Hoffmann (1990), Leggewie (1990), Nirumand (1992), Cohn-Bendit y Schmid (1993) y Bade (1994). El reporte de la Comisión Süßmuth (2001) contiene gran cantidad de información y análisis; está disponible en alemán y en inglés.

